

Kapelle maakt werk van participatie

Uitvoering van burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Kapelle; status en waarnemingen

Colofon

Uitgave: Rekenkamer Kapelle

Informatie: kapelle@rekenkamerkvm.nl

<https://www.rekenkamerkvm.nl>

Datum: 26 mei 2021

Versie: 1.0

Status: Definitief

Samenvatting

De samenleving en de bestuurlijke omstandigheden veranderen in rap tempo. Die veranderingen zijn ook voelbaar in de lokale politiek. Bij alle overheden zien we de opkomst van vormen van participatie tussen inwoners en de overheid. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door de komst van de Omgevingswet.

De Rekenkamer Kapelle 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 participatie vooral bij college en ambtenaren al een doorleefd begrip geworden is. De raad blijft daarbij achter. Het is van belang dat de raad snel daarin mee optrekt en de koers uitzet, zowel in haar rol als beleidsbepaler als in haar volksvertegenwoordigende rol.

Daar kan niet te lang mee worden getreuzeld. Immers, participatie speelt *nu*. Met de komst van de Omgevingswet wordt dat nog meer benadrukt.

Intussen heeft Kapelle al een aantal goede resultaten behaald en ervaring opgedaan, onder andere met het Strategisch Kompas en de Dorpsvisie Schore. Van belang is om deze ervaringen te verwerken in nieuwe trajecten, zoals het Programmaplan Omgevingswet. Dat geldt ook voor de financiën, waar nog weinig is geregeld. Er is niet standaard een budget voor participatie.

Concluderend: het begin is er, de eerste goede ervaringen zijn er, nu doorpakken.

Inhoud

SAMENVATTING	3
INHOUD	4
1 INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 VRAAGSTELLING EN AFBAKENING	6
1.3 ONDERZOEKSVRAAG	7
1.4 METHODIEK EN ACTIVITEITEN	8
1.5 NORMENKADER.....	8
1.6 LEESWIJZER.....	10
2 THEORETISCH KADER.....	11
2.1 HET BEGRIP PARTICIPATIE.....	11
2.2 JURIDISCH EN BELEIDSKADER	12
2.2.1 <i>Europees Handvest</i>	12
2.2.2 <i>Landelijke wet- en regelgeving</i>	13
2.2.3 <i>Toekomstige wetgeving: de Omgevingswet en de wet Versterking participatie op decentraal niveau</i>	13
3 PARTICIPATIE EN KAPELLE.....	15
3.1 AMBITIE, VISIE EN DOELSTELLINGEN.....	15
3.2 BELEID EN REGELGEVING PARTICIPATIE GEMEENTE KAPELLE	21
3.3 PARTICIPATIE HIER EN NU BIJ DE GEMEENTE KAPELLE.....	22
3.3.1 <i>Participatie en praktijk</i>	22
3.3.2 <i>Casusstudie: Dorpshuis Schore</i>	25
4 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	27
4.1 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN T.A.V. AMBITIE, VISIE EN DOELSTELLINGEN	27
4.2 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN OVER BELEID EN REGELGEVING PARTICIPATIE GEMEENTE KAPELLE.....	29
4.3 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN PARTICIPATIE HIER EN NU BIJ DE GEMEENTE KAPELLE	30
4.3.1 <i>Bevindingen en aanbevelingen participatie en praktijk</i>	30
4.3.2 <i>Bevindingen en aanbevelingen n.a.v. casusstudie: Dorpshuis Schore</i>	32
5 AANBEVELINGEN	34
5.1 AANBEVELINGEN IN RELATIE TOT AMBITIE, VISIE EN BELEIDSDOELEN	34
5.2 AANBEVELINGEN IN RELATIE TOT BELEIDSKADER EN INSTRUMENTEN	35
5.2.1 <i>Aanbevelingen in relatie tot participatie hier en nu bij de gemeente Kapelle</i>	37
6 WEDERHOOR COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	40
7 REACTIE REKENKAMER KAPELLE (NAWOORD).....	42
BIJLAGE I: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	43

BIJLAGE II: SAMENVATTING UIT NOTA DIENSTVERLENING, 2017	44
BIJLAGE III: VERANDERVOORBEEDEN UIT PROGRAMMAPLAN	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De overheid kan niet meer de solistische oplosser zijn van alle vraagstukken en burgers niet langer alleen consument van deze beleidsproducten en diensten. Daarmee is participatie (meestal onderverdeeld in burger- en overheidsparticipatie)¹ een verplicht thema voor elke gemeente in Nederland geworden.

Door decentralisatie van nationale overheidstaken naar gemeentelijke krijgen gemeentes steeds meer verantwoordelijkheden, en participatie wordt daarin opgenomen. Zo staan er twee belangrijke nieuwe wetten op de rol, de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarin participatie expliciet is opgenomen. Participatie betekent voor raadsleden, ambtenaren en colleges een aanvulling op de bestaande manier van werken, een transitie waar ze midden inzitten.

Participatie en de daarmee samenhangende verandering van de verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving vragen aanpassingen in de uitvoering van de rol van de raadsleden. De drie rollen van de gemeenteraad zijn (i) het vormen van de volksvertegenwoordiging, (ii) het stellen van kaders en (iii) het controleren van het college (B&W). Binnen die rollen moet ruimte gegeven worden aan burgerinitiatieven. Door participatie oefenen burgers invloed uit op de juridische, financiële en/of beleidsmatige kaders. Maar ook op proceskaders, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de participatie. Tegelijkertijd kunnen burgers met (ervarings-)deskundigheid ook een rol spelen bij controlerende taken, zoals vormen van burgeraudits.

Gemeenten zijn al jaren volop bezig met de beweging die het kabinet met participatie voorstaat, zo ook de gemeente Kapelle. De gemeenteraad heeft bij de rekenkamer aangegeven dat dit om reflectie vraagt op de rol van het ambtelijk apparaat, het college en uiteraard op die van de gemeenteraad.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Tijdens het rondje raadsfracties dat de Rekenkamer aan het begin van het kalenderjaar doet is door bijna alle fracties het verzoek gedaan om uit te zoeken hoe de gemeente de burgers betreft. Dit verzoek is overgenomen in het onderzoeksprogramma. Op basis van de gevoerde gesprekken en de aangegeven beoogde doelstellingen heeft de rekenkamer de volgende doelstelling genoteerd:

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>, <https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>

Het onderzoek van de rekenkamer Kapelle is er op gericht na te gaan hoe de gemeente Kapelle omgaat met burger- en overheidsparticipatie. Daarbij zal onder meer de casus: Dorpshuis Schore worden meegenomen.

Definities en afbakening (wat doen we niet).

- ♦ 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 in groepen zoals wijkraden, belangengroepen, verenigingen ook ondernemers vallen onder burgers van een gemeente.
- ♦ Het kan zijn dat voor dit onderzoek voor het casusdeel burgers worden geïnterviewd. Er wordt geen algemene enquête over participatie in de gemeente Kapelle uitgezet onder de inwoners.
- ♦ 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.
- ♦ Naast het begrip burgerparticipatie bestaat ook het begrip overheidsparticipatie. Hierbij participeert de gemeente in een initiatief van inwoners. Bij burgerparticipatie wordt de burger betrokken bij ideeën en plannen van de gemeente. In dit rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen beide vormen. Dit omdat er geen relevantie is waar of hoe een initiatief is begonnen; soms kan in een proces overheidsparticipatie omslaan in burgerparticipatie of vice versa. In dit document wordt dus de term participatie gebruikt daarmee worden beide bedoeld, zowel burger- als overheidsparticipatie.

1.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Hoe geeft de gemeente Kapelle 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?

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 Kapelle de afgelopen jaren ondernomen op het gebied van participatie?

5. Wat gebeurt er in de gemeente Kapelle op het gebied van participatie dat 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)?
7. Wat is de omvang van het budget voor participatie en hoe is dit budget gealloceerd?
8. Hoe zag één specifieke casus van kop tot staart eruit? Hoe verhoudt dit zich tegenover het beleid en de gemeentelijke doelstelling van burgerparticipatie?
9. Waar liggen in de periode 2021 – 2023 concrete kansen voor vernieuwing en verbetering op het gebied van participatie?

1.4 Methodiek en activiteiten

1. Oriëntatie. Introductiegesprek met contactpersoon binnen de gemeente en overdracht van relevante stukken binnen de gemeente. Ook is het onderwerp voor de casusstudie vastgesteld.
2. Literatuurstudie. Wij hebben kennis genomen van voor het onderzoek relevante stukken.
3. Interviews. Van elk interview afzonderlijk zijn gespreksnotities gemaakt, die gedeeld zijn met de geïnterviewde en door hem/haar aangepast. De namen van de geïnterviewden staan in bijlage I.
4. Schrijven. Opstellen concept-rekenkamerrapport. Het concept 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

Voor het toetsen van de onderzoeksvragen, hebben we het normenkader van de Rekenkamer Rucphen gebruikt². Het normenkader fungeert als leidraad bij de analyse van de informatie en de totstandkoming van de bevindingen en luidt als volgt:

1. Ambitie, visie & doelstellingen:
 - 1.1. De ambitie op het gebied van participatie is vastgelegd.

² <https://www.rucphen.nl/Rekenkamercommissie>

- 1.2. De visie op het gebied van participatie met burgers is helder geformuleerd.
- 1.3. De doelstellingen op het gebied van participatie zijn SMART geformuleerd.
2. Beleidskader en instrumenten:
 - 2.1. Er is een beleidskader om participatie tussen overheid en burgers te vergroten.
 - 2.2. Instrumenten om inwoners te betrekken bij planvorming voor gemeentelijk beleid zijn helder omschreven.
 - 2.3. Instrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren dan wel te ondersteunen zijn helder omschreven.
 - 2.4. Het budget is gealloceerd in de programmabegroting en verantwoording vindt plaats via de jaarrekening.
3. Praktische vertaling en effect:
 - 3.1. De omschreven (beleids-)instrumenten worden in de praktijk toegepast.
 - 3.2. Er is periodiek contact met burgers over participatieprojecten.
 - 3.3. De doelen die met burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden in de praktijk bereikt.
 - 3.4. De ervaringen met burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden periodiek gedeeld met de gemeenteraad.

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

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

1.6 Leeswijzer

Dit 1^{ste} hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk. In de inleiding wordt het kader geschetst waarbinnen het onderzoek plaats vindt. Concreet gaat het dan over de aanleiding (§1), waar het onderzoek wel en niet op ingaat met daarbij de onderzoeksvragen (§1.2 en §1.3), de methode (§1.4) en het normenkader (§1.5).

In het 2^{de} hoofdstuk hebben we het theoretisch kader beschreven. Dit hoofdstuk gaat nader in op het begrip participatie (§2.1) en het juridisch kader (§2.2).

In hoofdstuk 3 volgt een uiteenzetting van wat we hebben aangetroffen. Dit wordt beschreven langs de drie lijnen, ambitie, visie en doelstellingen (§3.1), lokaal beleid en regelgeving (§3.2) en de praktijk in Kapelle (§3.3).

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen en conclusies gegeven in vergelijking met de informatie uit hoofdstuk 3. De praktijk aanschouwt, wat vertellen de geïnterviewden, wat valt op langs de lijn van ambities, beleid(s)(instrumenten) en effectiviteit?

In het 5^{de} hoofdstuk komen we met aanbevelingen 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.

2 Theoretisch kader

2.1 Het begrip participatie

Als het gaat over participatie van burgers bij gemeentelijk beleid worden twee termen gebruikt, namelijk burgerparticipatie en overheidsparticipatie.

Onder **burgerparticipatie** wordt verstaan:

Inwoners participeren 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. (Uit: Participatiemonitor, een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Terwijl bij **overheidsparticipatie** het initiatief van inwoners centraal staat, en de gemeente een faciliterende rol heeft.

In getoonde tabel zijn beide begrippen naast elkaar gezet.³

In essentie kan gesteld worden, dat burgerparticipatie en overheidsparticipatie overeenkomen, beide vormen van participatie komen neer op burgerbetrokkenheid en daarin de rol van de overheid in relatie tot de burgers. Het 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. Siebers komt in haar proefschrift tot de conclusie dat voor elke gemeente het inpassen van deze nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers in combinatie met de betrokkenheid van burgers een zoektocht is die maatwerk vraagt.⁴

Het zijn niet zomaar twee naast elkaar gelijkwaardig bestaande termen en vormen van participatie. Het verschil in perspectief tussen beide termen is mede door de kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, “de doe-democratie”, ingegeven. Het kabinet wil juist meer ruimte en vertrouwen bieden aan

Burgerparticipatie	Overheidsparticipatie
<input type="checkbox"/> Start bij de overheid	<input type="checkbox"/> Start bij de burger
<input type="checkbox"/> Burger als participant	<input type="checkbox"/> Burger als initiatiefnemer
<input type="checkbox"/> Overheid als initiatiefnemer	<input type="checkbox"/> Overheid als facilitator
<input type="checkbox"/> Gedacht vanuit beleidsprobleem	<input type="checkbox"/> Gedacht vanuit mogelijkheden
<input type="checkbox"/> Wijkniveau of hoger	<input type="checkbox"/> Wijkniveau of lager

³ Uit: Burgerparticipatie of Overheidsparticipatie: Hoe dienend is uw gemeente?, Berenschot, mei 2013

⁴ Uit: V. Siebers, Journey to unravel citizen engagement, VU 2020

maatschappelijke initiatieven en daarom actief bijdragen aan de transitie naar een meer doe-democratie.⁵ Een doe-democratie, overheidsparticipatie, gaat verder dan meedenken. Dus niet alleen de klassieke inspraak of de wat modernere interactieve beleidsvorming, maar een vorm van participatie die bestaat uit initiatieven en inzet van burgers.

In dit rapport maken we geen onderscheid tussen beide termen en gebruiken we de term participatie, in dat geval bedoelen we dus zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie.

Om de impact van burgerparticipatie te benoemen wordt vaak gebruik gemaakt van de zogenaamde participatieladder (zie ook figuur in §4.3.1). De participatieladder is door Edelenbos en Monnikhof ontwikkeld om de impact van participatie op de politieke besluitvorming te duiden. De participatieladder bestaat uit treden en elke trede onderscheidt een andere rol van de betrokkenen, meestal de burger in het proces. Tredes/rollen die door Edelenbos en Monnikhof worden onderscheiden zijn raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen, maar ook andere indelingen worden gevonden.⁶

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 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 het gaat ook over maatregelen om bepaalde categorieën personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij participatie tegemoet te komen. Hierbij

⁵ Uit: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/de-doe-democratie-naar-een-nieuwe-verhouding-tussen-overheid-en-samenleving/>

⁶ Uit: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf

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 minderheidsgroepen.⁷

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.

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

⁷ 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

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. 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.

3 Participatie en Kapelle

In dit hoofdstuk zoomen we in op beleid en praktijk van participatie in Kapelle: hoe heeft Kapelle participatie omschreven en hoe werkt het in de alledaagse praktijk van de gemeente? Dit hoofdstuk volgt de drie blokken uit het normenkader: ambitie en visie, beleidsinstrumenten en ervaringen. Paragraaf 3.1 is een opsomming van de visie, ambitie en doelstellingen die zijn opgenomen in de meest relevante gemeentelijke stukken namelijk:

- ♦ Strategisch Kompas
- ♦ De gemeentelijke begrotingen van 2020 en 2021
- ♦ Programmaplan Omgevingswet.

In Paragraaf 3.2 wordt een opsomming gegeven van de bij Kapelle reeds aanwezige regelgeving op het gebied van participatie of regelgeving die de ambitie ondersteunt. In paragraaf 3.3 is de pragmatische werkelijkheid van dit moment beschreven in kader van participatie en de interactie met de burger. Tevens is hier het traject van de casusstudie dorps huis Schore beschreven.

3.1 Ambitie, visie en doelstellingen

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat bij een ieder van de gemeente Kapelle het adagium “wij zijn er voor de inwoners” hoog in het vaandel staat. Bij iedereen leeft ook de visie dat participatie daarbij een belangrijk middel is. Participatie komt dan ook terug in het belangrijkste visiedocument van de gemeente, [het Strategisch Kompas](#).

Ambitie 6 uit Strategisch Kompas: Faciliteren samenwerkingen

De gemeenteraad, het college en de medewerkers van de gemeente Kapelle zijn facilitator en aanjager van samenwerkingen

[Uit: Gemeente Kapelle Strategisch Kompas, E. Evers & J. Haarhuis, 2019]

Uit alle ambities in het Strategisch Kompas is een totaal van 17 opgaven geformuleerd waarvan No 13 t/m 16 voortkomen uit ambitie 6. Zij lezen als beoogde doelstellingen van de gemeente voor wat betreft participatiebeleid (zie tabel hieronder). Daarnaast is duidelijk dat toepassen van participatie wezenlijk onderdeel is van de meeste opgaven bij de andere ambities, zoals bijvoorbeeld ambitie 4, opgave No 10: faciliteren van inwoners en ondernemers met duurzame ideeën.

No:	Opgave uit Strategisch Kompas
13	Ontwikkel beleid op het gebied van burger- en overheidsparticipatie
14	Bereid de organisatie voor op een faciliterende rol in participatietrajecten
15	Bereid college en raad voor op de faciliterende rol in participatietrajecten
16	Raad en college versterken in hun rol

Participatievoornemens worden ook teruggevonden in de begrotingsdocumenten van zowel 2020 (en meerjarenraming 2021-2023) als 2021 (en meerjarenraming 2022-2024). In beide begrotingen is het onderdeel van het Programma Dienstverlening, dat bestaat uit verschillende onderdelen.⁸ De visie en doelstellingen opgenomen in de gemeentelijke begrotingen voor de jaren 2020 en 2021 staan gezamenlijk in de tabel op de volgende bladzijde.

⁸ Het Programma Dienstverlening bestaat uit de volgende onderwerpen: bestuur, dienstverlening communicatie en bedrijfsvoering. Belangrijke punten uit het samenwerkingsakkoord zijn voor dit programma de toekomstvisie, burgerparticipatie, de samenwerking met andere partijen, een professionaliseringslag op het gebied van communicatie en het door ontwikkelen van onze digitale dienstverlening.

Opgenomen in Programma onderdeel	Begroting	2020	2021
Dienstverlening: Plaats Kapelle nu, en koers naar de toekomst. Strategische en praktische visie	Wat willen we als raad bereiken?	n.a.	Onze gemeente wordt gekenschetst als een doe-gemeente. Een heldere, strategische visie is noodzakelijk om het strategisch vermogen te versterken.
	Wat gaan we daarvoor doen in 2020 of 2021 resp.?	n.a.	<ul style="list-style-type: none"> • We vertalen de ambities van het Strategisch Kompas in inhoudelijke plannen als bijvoorbeeld de te ontwikkelen omgevingsvisie en duurzaamheidsvisie. • We zetten in op burger- en overheidsparticipatie. Hierbij sluiten we aan op lopende trajecten als het Masterplan Wemeldinge en de implementatie van de dorpsvisie Schore.
Dienstverlening: Gemeentebestuur en bestuurlijke samenwerking. Gemeente en organisaties binnen Kapelle, we maken werk van burger- en overheidsparticipatie	Wat willen we als raad bereiken?	We willen de komende vier jaar werk maken van burger- en overheidsparticipatie. Hiervoor wordt een kader opgesteld. Daarna kijken we in welke vorm daar een aparte financiële voorziening of participatiefonds aan gekoppeld kan worden.	We willen de komende vier jaar werk maken van burger- en overheidsparticipatie. Hiervoor wordt een kader opgesteld. Daarna kijken we in welke vorm daar een aparte financiële voorziening of participatiefonds aan gekoppeld kan worden.
	Wat gaan we daarvoor doen in 2020 of 2021 resp.?	<ul style="list-style-type: none"> • We stellen kaders vast voor burgerinitiatieven. • We evalueren het pilotjaar inwoners initiatieven 2019. We stellen nieuwe kaders op wanneer de evaluatie daartoe aanleiding geeft. • We kijken hoe we jongeren structureel kunnen betrekken bij voor hen relevante onderwerpen. Dit doen we door het organiseren van bijvoorbeeld brainstormsessie. 	<ul style="list-style-type: none"> • We stellen beleid op rondom burger- en overheidsparticipatie. We zetten in op lopende trajecten als het Masterplan Wemeldinge en het implementeren van de Dorpsvisie Schore. Uitgangspunt is het stimuleren en activeren van onze inwoners om zelf actief te zijn in het verbeteren van hun buurt of met ideeën te komen voor het verbeteren van de leefbaarheid. Ook de rol van uw raad is hierin een belangrijk onderdeel. • We stellen de kaders voor participatie i.r.t. omgevingswet op. • We brengen jongeren in onze gemeente op een positieve manier in beeld.
Dienstverlening: Gemeentebestuur en bestuurlijke samenwerking.	Wat willen we als raad bereiken?		<p>Communicatie</p> <p>Communicatie als verbindende factor tussen het bestuur, ambtenaren, inwoners en partners.</p>

Communicatie	Wat gaan we daarvoor doen in 2020 of 2021 resp.?		<ul style="list-style-type: none"> • We geven uitvoering aan de communicatienota. Waarbij voornamelijk wordt ingezet op een professionaliseringslag. Denk hierbij aan heldere taal en de verbinding met participatie.
Financieel opgenomen in de begroting		<ul style="list-style-type: none"> • Geen apart budget opgenomen voor opzetten participatiebeleid onderdeel van andere posten • Verder uitvoeren Dorpsvisie Schore, geen apart budget opgenomen, lijkt onderdeel van andere posten 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000€ opgenomen voor beleid opstellen participatie • 30.000€ opgenomen voor masterplan Wemeldinge • Verder uitvoeren Dorpsvisie Schore, geen apart budget opgenomen, lijkt onderdeel van andere posten

* In de begroting van 2020 en 2021 is ook participatie opgenomen als onderdeel van klimaatbestendig inrichten van de openbare ruimte

** In de samenvatting van de begroting 2021 wordt gemeld: In goed overleg is er een masterplan Wemeldinge opgesteld dat de komende periode wordt besproken met belanghebbenden in Wemeldinge. We hechten aan een zorgvuldig participatietraject. Er zullen dan ook geen kwesties opgepakt worden die als suggestie in het koersdocument zijn genoemd, zonder dat wij de inwoners van Wemeldinge gehoord hebben. In 2021 beschikken we over een werkbudget om te komen tot een concreet en nader onderbouwd uitvoeringsprogramma.

Op grond van de nieuwe Omgevingswet moet elke gemeente per 2024 een verplichte omgevingsvisie hebben. Participatie is een verplicht onderdeel in deze wet. De gemeente Kapelle loopt hierop vooruit.⁹

Hoofdstuk 3 in dit document luidt: Visie, ambitie en doelen invoering omgevingswet in de gemeente Kapelle. De VNG heeft een model ontwikkeld om de invoeringsstrategie te bepalen op basis van 4 verandertypen. Kapelle heeft gekozen voor verandertype III: *Onderscheidend*; De gemeente gaat uit van de huidige situatie en maakt een keuze voor een bepaalde gebiedsopgave(n) om het verschil te maken. Kapelle wil zo de huidige aanpak (Strategisch Kompas en op te stellen Kernvisies) bestendigen met de aantekening dat de externe kant (samenleving) centraal wordt gesteld.

Wat betreft participatie wordt in dit programmaplan-document de visie concreet gemaakt als de doelstelling:

Sturingsprincipe:

De implementatie van de Omgevingswet moet een bijdrage leveren aan gemeenschapsvorming (participatiesamenleving en gedeeld eigenaarschap) enerzijds en opgavegericht werken anderzijds. Er wordt ingezet op ruimte voor co-creatie.

[Uit: Programmaplan Omgevingswet Gemeente Kapelle, augustus 2020]

De praktijkdoelstellingen zijn verdeeld over een periode van 2020 tot en met 2027.¹⁰

Aangegeven wordt dat participatie een belangrijke pijler is onder de Omgevingswet met als argument dat vroegtijdig samenwerken met de omgeving de kwaliteit en creativiteit vergroot van oplossingen en besluiten. In 2021 wil de gemeente werken volgens een vastgesteld gemeentelijke Participatiebeleid Omgevingswet, dat dient als

⁹ Ten tijde van het schrijven van dit rapport (10 december 2020) was het Programmaplan Omgevingswet nog niet aangenomen door de raad. Deze stond toen op de agenda voor 15 december 2020. Inmiddels is duidelijk dat Raad unanime heeft ingestemd met het plan Het Programmaplan is al zodanig meegenomen in resultaten en conclusies van dit rapport.

¹⁰ 2020 Opstellen omgevingsvisie Kapelle in co-creatie met de burger
2021 Pilot programma Wemeldinge in co-creatie met de samenleving
2022 Pilot omgevingsplan Schore, hierin wordt geëxperimenteerd met burgerparticipatie
2022 Inwoners en ondernemers zijn in 2022 geïnformeerd over de inwerkingtreding van de wet en wordt participatie gestimuleerd.
2024 Er zijn er minimaal 3 pilots uitgevoerd om te oefenen met participatie, het programma en het omgevingsplan.
2024 Opstellen programma kern Kapelle en kern Biezeling in co-creatie met de samenleving
2025 Opstellen programma buitengebied in co-creatie

een wegwijzer voor het betrekken van belanghebbenden bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Om de gemeentelijke invoering van de Omgevingswet behapbaar te houden is een twee-sporenaanpak bedacht, namelijk die van voldoen aan *de letter* (spoor 1) en voldoen aan *de geest* (spoor 2) van de

Omgevingswet¹¹. In paragraaf 4.3 van het Programmaplan Omgevingswet staat een uitgebreide tabel met daarin 4 fasen onderverdeeld in projecten, toelichtingen en tijd (verkorte weergave tabel hiernaast). In de tabel komt participatie

fase		planning
0	Bewustwording en verkenning	tot 2021
1	Basis op orde <i>participatiebeleid</i>	tot 2023
2	Verdieping <i>toepassen participatie</i>	tot 2025
3	Verbreding en verankering	2024 -2027
4	Doorontwikkeling beleidscyclus	>2024

tweemaal terug. “Participatiebeleid” is opgenomen als project en het “toepassen van participatie” is als toelichting opgenomen.

Als laatste noemen we de Nota Dienstverlening, vastgesteld in 2017. Deze nota is niet specifiek opgesteld in het kader van participatie, maar de visie en ambitie in de nota zijn ook relevant voor participatie. Deze nota beslaat een periode van 2017 t/m 2020. Wat betreft dienstverlening definieert de gemeente ambities en resultanten. Met als ambities, (1) maximaal dienstverlenend wil zijn en (2) voortdurend vernieuwend. De relevante opgenomen acties zijn;

- ♦ het opstellen van een Kwaliteitshandvest Dienstverlening en voortgangsrapportages
- ♦ de uitvoering van een klanttevredenheidsonderzoek

Het is aannemelijk dat uitvoeringsmethodieken die n.a.v. deze acties zijn ontwikkeld van nut zijn bij het ontwerpen en implementeren van een participatiebeleid en methoden in de komende jaren.

¹¹ Spoor 1 is voldoen aan de letter van de wet wat inhoud dat de gemeente vanaf 1-1-2022 aanvragen in het kader van de Omgevingswet kan behandelen volgens de minimumlijst van de VNG. Onderdeel van deze inrichting is inrichten van het benodigde software systeem, het opleiden van ambtenaren en de nieuwe werkprocessen in kaart brengen. Bij Spoor 2 wordt voldaan aan de geest van de wet. Hieronder valt bijvoorbeeld het opstellen van een Omgevingsvisie en het uitvoeren van een aantal pilots. Participatie is hierin opgenomen als onderdeel van de veranderopgave voor de gemeente (van nee, tenzij naar ja, mits).

3.2 Beleid en regelgeving participatie gemeente Kapelle

Op 3 februari 2004 is de inspraakverordening na vaststelling door de raad in werking gesteld. Daarmee is de inspraakverordening van 1994 vervangen. Deze verordening regelt de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

- ♦ Inspraak geeft aan belanghebbenden de mogelijkheid om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken.
- ♦ Inspraak is voor het bevoegde bestuursorgaan een belangrijk hulpmiddel in de noodzakelijke belangenafweging tijdens beleidsvoorbereiding.

Tijdens het onderzoek is aangegeven dat wanneer in de toekomst een participatiebeleid wordt gemaakt (is nog niet aangevangen) en vastgesteld dat het dan logisch is om ook de inspraakverordening te actualiseren of te verbreden, bijvoorbeeld naar een participatieverordening.

Kapelle heeft sinds april 2019 geregeld dat aan het begin van de raadsvergadering, bij het beeldvormend deel van de vergadering er de mogelijkheid is in te spreken. Het vierde agendapunt op de raadsagenda is altijd het spreekrecht. Er kan worden ingesproken over geagendeerde punten van een vergadering maar ook over andere onderwerpen, die niet op de agenda staan.¹² Personen kunnen spreken namens een organisatie, vereniging of als individu en melden zich bij de griffier.¹³ In het Reglement van Orde staat dat de burgemeester jaarlijks verslag uitbrengt over de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk. Een dergelijk verslag is, zover wij konden traceren in Notubiz, nog niet opgesteld.

Er is *geen* gemeentelijk beleids- of kaderdocument voor participatie. Wel bestaat er een Nota Dienstverlening waarin het gaat om die situaties waarin sprake is van interactie en/of transactie tussen burgers, bedrijven of instellingen en een overheidsorganisatie en binnen de overheidsorganisatie zelf. Deze Nota is opgesteld door de coördinator Dienstverlening en vastgesteld in juni 2017. De nota dekt de periode 2017–2020. Vanuit deze nota zijn een aantal acties opgezet en afgelopen jaren ingezet en uitgevoerd, zie bijlage II voor een samenvatting uit deze nota.¹⁴

Uit de begroting van 2021 blijkt dat participatie nu en in de toekomst gemeengoed moet worden. Hierin staat dat de gemeente in 2021 naar de vaststelling van een gemeentelijk participatiebeleid Omgevingswet wil. Dit komt ook terug in het programmaplan Omgevingswet (fase 1). In beide is opgenomen dat de gemeente hier

¹² UIT: Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Kapelle 2019, Hoofdstuk 4, Burgerinitiatief

¹³ https://www.kapelle.nl/home/spreekrecht_44339/, te vinden op de website van de gemeente →onder bestuur en organisatie→gemeenteraad→spreekrecht burgers, of met de zoekterm spreekrecht.

¹⁴ UIT: Nota Dienstverlening, 2017-2020, Gemeente Kapelle, versie 1.8 en UIT: 2e bestuursrapportage 2019.

inzicht wil krijgen door te oefenen met participatie. Daarvoor worden de volgende projecten genoemd, omgevingsvisie Kapelle, masterplan Wemeldinge en het implementeren van de dorpsvisie Schore. Naast de omgevingsvisie is participatie ook een middel tijdens het vormen van de duurzaamheidsvisie van de gemeente. Al deze genoemde ambities bouwen voort op de ambities en opdrachten uit het Strategische Kompas.

3.3 Participatie hier en nu bij de gemeente Kapelle

3.3.1 Participatie en praktijk

Zowel de inspraakverordening als het spreekrecht zijn vormen van participatie waarbij inwoners initiatieven kunnen voordragen of bij de besluitvorming van initiatieven kunnen aansluiten/inspreken. Burgers worden, als zij direct contact opnemen met de gemeente, dus telefonisch of bezoek aan de balie, snel doorgezet naar de verantwoordelijke afdeling/persoon. Ook de website van de gemeente biedt burgers de mogelijkheid om ingang te vinden om eigen initiatieven en inspraak te starten. De digitale mogelijkheden die gevonden zijn:

- ♦ *website Kapelle* → *over de gemeente* → *denk en doe mee* → *gezocht concrete inwonersinitiatieven*; een webpagina met rode knop naar een kort en eenvoudig formulier om in te vullen met zijn/haar idee (zie figuur hieronder). Dit formulier komt terecht bij de verantwoordelijke ambtenaar.
<https://www.kapelle.nl/home/gezocht-concrete-inwonersinitiatieven> 45247/
- ♦ Tevens staat op dezelfde pagina een knop met indienen burgerinitiatief (zie figuur hieronder). Hiermee komt de bezoeker bij een uitleg over het proces en enkele voorwaarden voor spreekrecht. Contactpersoon is de raadsgriffier.

Op dezelfde site worden twee verschillende termen gebruikt, namelijk inwonersinitiatief en burgerinitiatief.

Home > Over de gemeente > Gezocht concrete inwonersinitiatieven Lees voor

Gezocht concrete inwonersinitiatieven

Heeft u een (bijna) uitgewerkt idee op het gebied van natuur en groen of verbeteringen voor het dorp, de wijk of de straat? Een plan om meer te gaan bewegen of om activiteiten te organiseren? Laat het ons dan weten.

Alle ideeën zijn welkom, of het nu gaat om klein en overzichtelijk of behoorlijk ingewikkeld. Belangrijk is wel dat het gaat om initiatieven waarbij één of meer inwoners belangeloos een bijdrage leveren aan de samenleving. Verder worden nu geen kaders of voorwaarden gesteld.

[Naar formulier inwonersinitiatief aanmelden >](#)

De gemeente wil samen met u als initiatiefnemer(s) kijken naar de haalbaarheid van het plan, helpen met contacten leggen of voorwaarden creëren voor een succesvolle uitvoering. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat ieder initiatief ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Ook betekent dit niet dat de gemeente het plan overneemt; het blijft het idee van de initiatiefnemers. De gemeente wil op de achtergrond meedenken en faciliteren.

Liever eerst mondeling contact of hulp nodig bij het invullen van het formulier? Neem dan contact op met de beleidsadviseur dienstverlening via telefoonnummer 14 0113.

Het is ook mogelijk een burgerinitiatief in te dienen.

[Meer informatie indienen burgerinitiatief >](#)

Lees ook

- [Inwoners initiatief](#)

- ♦ 2019 was het pilotjaar om via deze mogelijkheid een burgerinitiatief in te dienen. De gemeente had er toen €10.000 budget beschikbaar voor. Het burgerinitiatief is bestendig in de opvolgende jaren; een apart budget is er niet meer.
- ♦ Verder werd onder het kopje Communicatie op de *website Kapelle* → *over de gemeente* → *veel gestelde vragen*; dat men met een opmerking of een initiatief terecht kan bij de verantwoordelijke ambtenaar (zie figuur hieronder).
https://www.kapelle.nl/home/veel-gestelde-vragen_45044/

Communicatie

- Wat als u een opmerking of initiatief heeft? Hoe kunt u dit laten weten?

Een idee, opmerking of initiatief kan op verschillende manieren gemeld worden. U kunt deze melden via de website, telefonisch via 14 0113 of door te mailen naar onze Coördinator Dienstverlening, Corina van der Vliet, via c.van.der.vliet@kapelle.nl

- Ik heb een vraag gesteld maar nog geen antwoord gekregen. Wat moet ik doen?

Het is vervelend als het lang duurt voordat u antwoord krijgt op een vraag. Dat is niet de bedoeling. U kunt het best rechtstreeks contact opnemen met de medewerker aan wie u uw vraag gesteld heeft. Dat kan via de mail of telefoon. Als niet weet wie dat is, kunt u contact opnemen met Corina van der Vliet, onze Coördinator Dienstverlening. Dit kan telefonisch (nummer 140113) of via de mail (c.van.der.vliet@kapelle.nl).

Tijdens de interviews is aangegeven dat in het pilotjaar 2019 zeventien inwonersinitiatieven zijn ingediend. De initiatieven die binnenkomen sluiten veelal niet aan bij de definitie van burgerparticipatie (2 van de 17 deden dat wel). NB: de definitie staat op dezelfde websitepagina als het formulier: *Belangrijk is wel dat het gaat om initiatieven waarbij één of meer inwoners belangeloos een bijdrage leveren aan de samenleving*. Vaak betreft het geen burgerinitiatief maar meer een individueel belang. Deze laatste worden doorgezet naar de verantwoordelijke afdeling en daar verder opgepakt. Ook dan is het adagium maximaal dienstverlenend leidend.

In ons onderzoek kwamen wij 2 voorbeelden van participatieprojecten tegen die voortkwamen uit initiatief van de burgers:

1. Kapelse bakfiets, een inwonersinitiatief van Robin Valentijn, mei 2019, vrijwillig opruimen van zwerfafval in het buitengebied, gemeente heeft ondersteund in de aanschaf van een bakfiets en stelt hulpmiddelen zoals kleding beschikbaar. Het project beleeft momenteel een top-up: grijpers worden uitgedeeld aan bewoners die helpen verzamelen.
2. Renovatie van dorps huis Schore, zie paragraaf 3.3.2.

Recentelijk is het programmaplan Omgevingswet opgeleverd door het college. De Omgevingswet wordt per 2022 actief en participatie is een belangrijk onderdeel. De gemeente Kapelle kiest bij participatie voor het zogenaamde VNG sturingsprincipe (paragraaf 4.1, 2^{de} blauwe kader). Hoe dit eruit ziet of wat de kaders zijn of de te volgen processen is niet beschreven. Genoemd is dat participatiebeleid onderdeel is van Fase 1 in dit programmaplan maar het is niet helemaal op te maken of er dan ook een specifiek document participatiebeleid komt. Verder wordt in het programmaplan aangegeven dat in Fase 2 geoefend gaat worden met participatie. Daarvoor zijn 3 pilotprojecten genoemd; Omgevingsvisie Kapelle, Masterplan Wemeldinge en het implementeren van de Dorpsvisie Schore. Aangegeven wordt dat participatie voortdurend maatwerk is, voor elk project anders. Participatie moet in deze trajecten leiden tot co-creatie maar het is niet omschreven wat met het geleerde gebeurd na een pilottraject.

Aansluitend op de plannen om participatie op te pakken in de 3 genoemde pilotprojecten moet gemeld worden dat de gemeente al gebruik heeft gemaakt van participatie in de ontwikkeling van diverse gemeentelijke visies. Het Strategisch Kompas is daar waarschijnlijk het duidelijkste voorbeeld van. Bij het opzetten van Het Strategisch Kompas heeft de gemeente vanaf het begin de burgers erbij betrokken. De gemeenteraad is meermalen de dorpen ingegaan om direct met de burgers te spreken. Dit gebeurde bij (super)markten, braderieën en andere feestdagen en tijdens inwonersavonden. Het proces kende enkele stadia mede doordat de gemeente tijdens het proces duidelijk leerde, zoals het idee om te gaan werken met 4 uitgangsscenario's¹⁵. De gemeente is met de burgers in gesprek gegaan over allerlei zaken zoals leefomgeving, sociale samenhang, verkeer en vervoer. Met als resultaat dat er een duidelijke en goed leesbare toekomstvisie ligt. Ambitie en visie opgeschreven dient nog jaren als fundament bij het ontwikkelen en het maken van keuzes waar de gemeente voor staat.

Naast het Strategisch Kompas hebben ook bij het opstellen van de Dorpsvisie Schore de burgers geparticipeerd, zie ook 3.3.2. Voor de 3 geselecteerde pilot projecten uit het Programmaplan Omgevingswet wordt wederom participatie ingezet en aangewend om te leren over participatie in de Kapelse praktijk. In januari 2021 heeft de gemeente inwoners van Wemeldinge uitgenodigd om mee te praten over het verder aanscherpen van een Masterplan Wemeldinge. Werving van inwoners voor deze digitale bijeenkomsten (corona proof) zijn gedaan via diverse media, krant, website, Facebook enzovoorts. Via de website is het te bereiken via *Kapelle →actueel →projecten*, https://www.kapelle.nl/home/masterplan-wemeldinge_45248/.

In veel gemeenten wordt gewerkt met vormen van wijkteams en wijkmanagers om participatie te borgen. Het als zodanig wijkgericht werken is niet terug gevonden in werkwijze of participatievisie van Kapelle toch bestaan er wel groeperingen in Kapelle die een dergelijke functie officieus al hebben of erbij zouden kunnen hebben. Het gaat in deze om een groep burgers die elkaar vinden in betrokkenheid voor een maatschappelijk thema binnen de gemeente. Op de website van Kapelle zijn teams te vinden¹⁶ voor cultuur (Kapelle cultureel), sport (Sportraad) en zorg en ondersteuning (Burger Advies Raad, BAR). Buiten de website zijn teams gevonden die elkaar vinden als ondernemer van Wemeldinge (ondernemersvereniging Wemeldinge) of als inwoner van een dorpskern (Dorpsraad Schore). In dergelijk teams ontstaan maatschappelijke initiatieven en ideeën en de personen zijn reeds bij elkaar omdat gezamenlijk tot co-creatie willen komen.

In de begroting van de gemeente zijn geen richtlijnen of bedragen aangetroffen die vooraf de financiële omvang voor participatie duidelijk maken. In de begroting van

¹⁵ UIT 19 191 scenario tabel Kapelle (3)

¹⁶ onder bestuur → commissies en organisaties; https://www.kapelle.nl/home/adviesraden-en-commissies_44348/

2021 zijn wel terug gevonden een bedrag van €10.000 voor het opstellen van participatiebeleid en €30.000 voor het ontwikkelen van het project masterplan Wemeldinge. Voor het uitvoeren Dorpsvisie Schore, is geen apart budget aangetroffen, lijkt onderdeel van andere posten.

3.3.2 Casusstudie: Dorpshuis Schore

De rekenkamer heeft in de casusstudie Dorshuis Schore ingezoomd op de interactie tussen inwoners Schore en de gemeente. Het plan om samen met de inwoners van Schore een dorpsvisie te maken, is ontstaan na de constatering dat de relatie tussen Schore en de gemeente Kapelle slecht was. De achterliggende trigger was dat de enige basisschool in het dorp gesloten werd.

Op eigen initiatief hebben de inwoners van Schore de wethouder uitgenodigd voor een gesprek om dit met hem te bespreken. De benaderbaarheid van de wethouder voor dit gesprek en voor latere gesprekken is door de inwoners als een zeer positief ervaren. Het verzoek was: hoe gaan we de betrekkingen normaliseren? Er is toen besloten om een dorpsvisie te maken. Dit traject is vanaf toen begeleid door een vast aanspreekpunt (medewerker) bij de gemeente Kapelle. Deze persoonlijke begeleiding heeft de Dorpsraad als zeer prettig ervaren. Vanuit de bewoners is een werkgroep aangesteld en deze hebben er veel tijd ingestoken. Enquêtes zijn opgesteld en uitgezet en diverse sessies zijn georganiseerd met steeds wisselende samenstellingen van bewoners. De verslagen zijn terug te vinden in het document Dorpsvisie Schore, 2018. De uitkomsten die zijn gevonden zijn opgenomen, voorbeelden zijn wandelommetjes Schore, restauratie dorpshuis, bouwen van levensbestendige woningen, creëren van een veilige oversteekplaats enzovoorts.

Na de visie is een uitvoeringsplan gemaakt, waarin alle zaken die de bewoners graag gerealiseerd willen hebben werden opgesomd met daaraan gekoppeld een prioritering. Bovenaan stond de renovatie van het Dorpshuis. Deze renovatie is nu nagenoeg afgerond. Bij aanvang zijn door de gemeente 3 varianten gemaakt voor de renovatie van het dorpshuis. Het opzetten van het bestek ging ook vanuit de gemeente. De inwoners hadden daarin graag beter betrokken willen worden. Het gehele deel over financiering heeft de Dorpsraad als slepend ervaren. Discussies liepen vooral vaak vast over budgettering. Als voorbeeld worden genoemd het uitkiezen van de renovatievariant en het toekennen van een extra budget in een later stadium buiten de aanbesteding. Er kwam niet altijd een antwoord en de vrijwilligers hebben dit punt herhaaldelijk onder de aandacht moeten brengen. Daar is relatief veel tijd en energie ingaan zitten. De gemeente geeft aan dat zij van dit traject vooral hebben geleerd dat vooraf bij aanvang van het traject vanuit de gemeente eerder en duidelijker gecommuniceerd moet worden wat de gemeentelijke mogelijkheden zijn, wat inwoners mogen verwachten van de gemeente maar ook wat er van hen wordt verwacht, co-creatie dus.

Wat betreft de Dorpsraad van Schore is de doelstelling die aan het begin van het traject was opgesteld, *herwinnen van de aandacht voor Schore* niet alleen gerealiseerd maar ook gecontinueerd. Zo werd het traject tussen dorpsraad en gemeente geëvalueerd en is er sindsdien jaarlijks een gesprek met de burgemeester over het uitvoeringsplan, status en voortgang. Daarnaast is een ambtenaar als vast aanspreekpunt gecontinueerd. Die ook meekomt met het gesprek met de burgemeester. Schore is blij met het dorpshuis. Een resultante is dat Schore bestaat uit bewoners die actief betrokken zijn bij hun leefomgeving, wat ook blijkt uit de bijgehouden website (<https://www.hartvoorschore.nl/>), de elk kwartaal goed gevulde dorpskrant, de Facebook-site enzovoorts. De inwoners noemen het dorpshuis een prachtig resultaat ontstaan uit een fijn traject samen met de gemeente.



4 Bevindingen en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is uitgezocht wat de gemeente Kapelle wil en heeft geregeld m.b.t. participatie, hoe dit in de praktijk wordt ingezet en hoe dit voor de gemeente en burgers uitpakt. In dit hoofdstuk bekijken we de afzonderlijke onderwerpen van de aparte paragrafen uit Hoofdstuk 3 wederom, met als doel het komen tot bevindingen en conclusies die de rekenkamer maakt n.a.v. het onderzoek. In paragraaf 4.1 voor de ambitie, visie en doelstellingen, in 4.2 wat betreft de regelgeving en in 4.3 de praktijk op dit moment inclusief de casusstudie.

4.1 Bevindingen en aanbevelingen t.a.v. ambitie, visie en doelstellingen

Samengevat kunnen we concluderen dat de gemeente haar ambitie, visie en doelstelling over participatie heeft uitgesproken en meermalen heeft opgeschreven. Participatie is samen met co-creatie onderdeel van de veranderopgave die is ingezet voor de gemeente in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Participatie komt terug in de volgende recente gemeentelijke documenten:

- ♦ Strategisch Kompas,
- ♦ Gemeentelijke begrotingen 2020 en 2021
- ♦ Programmaplan Omgevingswet.

We constateren dat voor een ieder bij de gemeente de visie leeft dat participatie een belangrijk middel is in de toekomst.

Op basis van de interviews en de onderliggende stukken constateren we dat het begrip participatie bij velen nog teveel een containerbegrip lijkt te zijn. Een precieze visie, missie en/of doelstelling worden niet genoemd terwijl die zowel in het Strategisch Kompas als in programmaplan Omgevingswet wel worden genoemd.

In het Strategisch Kompas wordt gemeld dat *de gemeenteraad, het college en de medewerkers van de gemeente Kapelle zichzelf zien als facilitator en aanjager van samenwerkingen*. Daarbij worden 4 duidelijke opgaven opgesomd (No13 t/m 16). In het programmaplan staat dat de implementatie van de Omgevingswet *een bijdrage moet leveren aan gemeenschapsvorming (participatiesamenleving en gedeeld eigenaarschap) enerzijds en opgabegericht werken anderzijds. Er wordt ingezet op ruimte voor co-creatie*.

Nu is het onderwerp participatie vooral een doorleefd begrip bij de ambtenaren en college. Het is urgent dat de raad zich meer verdiept in het thema participatie zodat dit voor hen gaat leven; welke vormen er zijn, , wat bestaande instrumenten zijn, benoem gevolgde roadmaps, maak een blauwdruk enzovoorts. Van de raad wordt verwacht dat zij kaders aangeeft en dat zij de visie van participatie kent zodat zij daarmee het college kan bewaken. Tevens kan de raad zijn eigen rol duidelijker definiëren en bijvoorbeeld als vertegenwoordiger van de burgers optreden. Participatie is niet iets waar de gemeente Kapelle in de toekomst mee aan de slag gaat, maar *nu* speelt. Participatie is reeds aangevangen, maar de raad trekt hierin niet

genoeg mee op. Het is ook de taak van de ambtenaren en het college om daarin verantwoordelijkheid te nemen en de raad niet alleen te informeren zoals nu gebeurt, maar ook te bevragen. Nu loopt de gemeente het risico dat doordat aan het begin de dialoog binnen de raad en tussen college en raad te weinig is gevoerd, en vorm en inhoud al wel gemaakt worden, dit later problemen oplevert als zaken aangepast moeten worden of dat alsnog ingezet moet worden op het krijgen van betrokkenheid.

De gemeente geeft aan dat zij participatie wil gaan leren door het in projecten toe te passen, zogenaamde pilotprojecten (3 stuks: omgevingsvisie Kapelle, masterplan Wemeldinge en het implementeren van de dorpsvisie Schore). Wat onderbelicht blijft is dat de gemeente toch al relatief veel en goede ervaring heeft met het doen van participatie. Deze ervaring is opgedaan bij het opzetten van het Strategische Kompas en de Dorpsvisie Schore. Deze ervaring komt niet terug als voortschrijdend inzicht in latere documenten. Vooral het Programmaplan Omgevingswet had kunnen putten uit deze eerder opgedane ervaring met participatie. De rekenkamer is van mening dat daarmee het programmaplan reeds specifiek in de uitvoering en instrumenten had kunnen zijn. De visie en ambitie zijn duidelijk, echter over *hoe* (het beleid) had al concreter geformuleerd kunnen worden dan nu gebeurd is, bijvoorbeeld:

- ♦ Er wordt geschreven dat er “communicatie van participatie naar burgers” moet komen, hier kan bij opgenomen worden wat men wil bereiken bij de burger met deze communicatie, zowel bij aanvang maar ook bij terugkoppeling. Hoe wil de raad betrokken worden?
- ♦ Wanneer gaat men over tot controle en evaluatie van uitgevoerde participatie, wat zijn de controlerende vragen naar aanleiding van de vooraf gestelde doelen?
- ♦ Wat zijn de kaders van participatie? Op welke trede willen we dat de burger participeert bij bepaalde onderwerpen?
- ♦ Wat is de faciliterende rol van de gemeente en welke middelen zijn daarvoor nodig?
- ♦ Enzovoorts.

Kortom, in het programmaplan had een begin gemaakt kunnen worden met de invulling van de opgaven die al gedefinieerd waren in het Strategisch Kompas onder No 13 t/m 16 (paragraaf 4.1). Dit wordt nu niet gedaan in het Programmaplan. In het Programmaplan wordt gesproken over het starten van 3 pilotprojecten en dat elk project uniek is.

De gemeente heeft voor 2 van de 3 te starten pilotprojecten een apart budget opgenomen voor het participatiedeel. Het opnemen van financiering voor participatie is voor de gemeente (nog) geen vanzelfsprekendheid bij het opmaken van een begroting.

In 2017 is de Nota Dienstverlening opgesteld door de gemeente. In deze nota zijn een aantal resultaten aangegeven welke op operationeel niveau ingezet en gebruikt (kunnen) worden. Het is aan te bevelen om deze resultaten van deze Nota Dienstverlening erbij te houden wanneer werkwijzen opgesteld worden voor participatie om eenduidige werkwijze te behouden.

4.2 Bevindingen en aanbevelingen over beleid en regelgeving participatie gemeente Kapelle

De gemeente heeft *geen* beleidsdocument specifiek voor participatie of enig andere regeling specifiek voor participatie. De gemeente wil in 2021 naar de vaststelling van een gemeentelijk participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet. De ontwikkeling van dit beleid is opgenomen als project in fase 1 van het programma. Zoals uitgebreider besproken in paragraaf 4.1 is in dit plan wel duidelijk omschreven *waarom* de gemeente Kapelle participatie en een participatiebeleid wil maar niet *hoe* ze daar wil komen of meer concreet welke mogelijkheden ze al heeft. De raad zou niet alleen hier haar taak van kaderstellend en controlerend kunnen oppakken, maar ook lering trekken uit de eerdere projecten en niet iedere keer het wiel gaan uitvinden.

Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven heeft de gemeente reeds een aantal gemeentelijke regelingen die de burger helpen als zij wil participeren met een initiatief of met advies over een lopend onderwerp, namelijk de inspraakverordening en het spreekrecht, de laatste geschikt voor het inbrengen van een burgerinitiatief. Zoals door de ambtenaren en raadsleden in de gesprekken aangegeven (en wat de rekenkamer ook als nuttig ziet), lijkt het logisch om in de toekomst, wanneer er een participatiebeleid is, ook de inspraakverordening en het burgerinitiatief/spreekrecht te actualiseren of liever nog te verbreden en mee op te nemen in een nieuw document: de participatieverordening. Het wordt wel aanbevolen om erop te letten dat dit zo ingericht is dat bijvoorbeeld een ambtenaar deze verordening gebruikt als leidraad bij het faciliteren van de burger met zijn/haar initiatief en niet dat de burger zich zelf eerst de verordening eigen moet maken om te kunnen participeren. Voor het opstellen van de participatieverordening kan ook wat ontwikkeld is in het kader van de Nota van Dienstverlening een tool zijn. NB: de rekenkamer heeft overigens het kwaliteitshandvest of een jaarlijks verslag van de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk, niet aangetroffen in Notubiz.

Tenslotte nog twee details wat betreft de eenduidigheid in de regelgeving burgerinitiatief en spreekrecht. In het Reglement van Orde is opgenomen dat een burger een initiatief via spreekrecht kan inbrengen in de raadsvergadering.

- ♦ Allereerst is op de website van Kapelle op één en dezelfde pagina zowel een knop voor de procedure spreekrecht (die verwijst naar de griffier) als een knop voor het indienen van een burgerinitiatief (die verwijst naar verantwoordelijke ambtenaar) aanwezig. Het is voor de burger niet duidelijk wat het verschil is en wanneer het één of het ander moet volgen. De aanbeveling is om dit aan te passen. Het is het meest faciliterend om de knop interne procedures te verwijderen en alleen de knop indienen initiatief of advies te handhaven, en de burger verder te begeleiden in het proces, onafhankelijk of dat leidt naar spreekrecht of een andere vorm van betrokkenheid. NB burgerinitiatief komt ook terug in de FAQ (website) wat het voor de burger toegankelijk maakt.
- ♦ Als tweede is in het Reglement van Orde niet aangegeven wat er na het spreekrecht gebeurt met het ingebrachte. Er staat uitsluitend dat de burger zo snel mogelijk de reactie van College of Raad teruggekoppeld krijgt, een dergelijke omschrijving is niet voldoende. Hoe wordt verder gegaan met het door de burger ingebrachte punt? Hoe wordt de burger hierbij betrokken (de term co-creatie

gebruikt in Programmaplan)? Wat is de rol van de raad in het verdere traject? De burger heeft er behoefte aan serieus genomen te worden en mee genomen te worden in het proces van kansen, overwegingen en de burger wil de mogelijkheid krijgen om te reageren. Dit kan omschreven worden in het Reglement van Orde.

4.3 Bevindingen en aanbevelingen participatie hier en nu bij de gemeente Kapelle

4.3.1 Bevindingen en aanbevelingen participatie en praktijk

Spreekrecht en in mindere mate de inspraakverordening zijn instrumenten die inwoners kunnen gebruiken als zij een initiatief willen inbrengen. Het helpt daarbij om eenduidigheid aan te brengen in de website over burgerinitiatief/inwonersinitiatief, zie ook paragraaf 4.2. Gebleken is dat van het spreekrecht regelmatig en ook steeds meer gebruikt wordt. Daarmee kan geconcludeerd worden dat het toevoegen van het spreekrecht aan het Reglement van Orde appelleert aan een behoefte die er blijkbaar is bij de bewoners. Wij als rekenkamer hebben niet specifiek verdiepend onderzoek gedaan naar dit spreekrecht. Maar het is wel aan te bevelen om dit wel te (laten) doen. Hier kan veel concrete informatie uit gehaald worden die kan worden gebruikt in de verdere ontwikkeling van participatie, met name het betrekken van de burger met ideeën en het uiteindelijk komen tot co-creatie.

Informatie die verkregen kan worden is: hoe is nu de betrokkenheid van de burgers met de gemeente, wat zijn de onderwerpen, welke komen voor, welke niet, wie zijn de inbrengers, waarom brengen zij in, hoe is de afhandeling, hoe was de nazorg, welk niveau van participatie is gehaald? Op de vraag wat er met de input van insprekers wordt gedaan, hebben we geen concreet antwoord gekregen. De rekenkamer wil graag inschatten wat überhaupt de kansen van sprekers zijn om iets gedaan te krijgen. Het is belangrijk dat de burger ervaart dat zijn inbreng er toe doet en dat het niet wordt afgedaan als een af te handelen formaliteit.

In het Programmaplan Omgevingswet wordt regelmatig aangegeven dat participatie een belangrijk onderdeel is. De visie is dat in het kader van de Omgevingswet een participatiesamenleving gewenst is met gedeeld eigenaarschap en co-creatie als output. Zoals reeds gemeld in paragraaf 4.1 blijft het bij ambitie en worden de doelen niet verder uitgewerkt. Er liggen inmiddels over een periode van 2 jaar relatief veel documenten ter tafel waarin de gemeentelijke visie en ambitie van participatie wordt beschreven, maar het komt niet verder dan het steeds opnieuw benoemen van deze ambitie. In 2017 waren in het Strategisch Kompas al duidelijke opdrachten (No 13 t/m16) benoemd die sindsdien niet veel verder zijn gekomen. We bevelen dan ook aan om eens verder af te dalen in de



doelmatigheidspiramide. Ervaringen uit eerder gelopen participatietrajecten kunnen hierin sturend zijn. Zo kan begonnen worden om de reeds opgedane ervaring de eerder genoemde participatieverordening (draft) op te stellen, of begin met het maken van een beslisboom en samen met de raadsleden het begrip participatie te doorleven om tot kaders te komen. De volgende (pilot)trajecten kunnen dan gebruikt worden om bij te stellen.

De gemeente heeft de ambitie uitgesproken participatie te gaan leren door het te doen daarvoor hebben ze 3 pilotprojecten geselecteerd (eerder genoemd in paragraaf 4.1). De rekenkamer constateert echter dat de gemeente ook al veel ervaring heeft opgedaan, namelijk bij het opstellen van het Strategisch Kompas en het maken van Dorpsvisie Schore. Met die ervaring zou meer gedaan kunnen worden. Nu wordt gestart met het Masterplan Wemeldinge. Dit is een vergelijkbaar project als Strategisch Kompas en Dorpsvisie Schore. In al deze gevallen betreft het de wens van de gemeente om advies en betrokkenheid te krijgen van de bevolking over een traject dat voor de gemeente op de planning staat. Als gekeken wordt naar wat de gemeente heeft bereikt met deze projecten dan is dat trede 3 met Strategisch Kompas, Masterplan Wemeldinge, trede 4 Dorpsplan Schore en trede 5 met Kapelse bakfiets.



Een aantal aanbevelingen zijn:

- ♦ Ga de raad vaker en meer betrekken. De raad kan hierin zelf ook haar rol pakken. Het is niet voldoende om te beargumenteren dat Kapelle een doe-gemeente is of dat participatie maatwerk is en dat opschrijven onbegonnen werk is en/of afleidt van doen. De raad kan kaders stellen inzake welke trede minimaal gehaald moet worden of welke concrete doelen horen bij welke trede, te beginnen met het traject Wemeldinge.
- ♦ Afhankelijk van het type traject dat wordt opgezet moet, om het doel van de gemeente te bereiken, meer ingezet worden op *het creëren van een gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap bij de burgers*. Dit staat of valt met communicatie. Een goed communicatieplan met beoogd resultaat op de participatieladder is nuttig.
- ♦ Afhankelijk van welke trede de raad als doel stelt is de aanbeveling om ook open te staan om in trajecten trede 5 te bereiken. Definieer hoe daarin het democratisch gehalte bewaard kan blijven ook dat van de minderheid.
- ♦ Onderzoek of en hoe, in de vorige trajecten, zoals Strategisch Kompas en Dorpsraad Schore, alle stemmen zijn gehoord en verwerkt. Is ook de minderheid gehoord of zijn inbrengers onbedoeld er tussenuit gevallen? Wat valt daarvan te

leren, voor volgende trajecten en eventuele nazorg? Zijn tafels de manier om participatie te stimuleren? Kunnen wijkteams of andere (bestaande) teams nuttig zijn of nog beter betrokken worden (opnemen in beleid)?

4.3.2 Bevindingen en aanbevelingen n.a.v. casusstudie: Dorpshuis Schore

De rekenkamer heeft in de casusstudie Dorpshuis Schore ingezoomd op het proces tussen inwoners Schore en de gemeente. Er is niet gekeken naar het proces binnen de gemeenschap of naar dat bij de gemeente intern. Een uitgebreidere verdieping bijvoorbeeld om nog beter inzicht te krijgen naar het draagvlak onder alle inwoners en de toegankelijkheid die zij ervaren is een optie en kan alsnog besloten worden uit te voeren, bijvoorbeeld door huis aan huis enquête.

Het traject Dorpsvisie Schore is een goed voorbeeld van een participatietraject. Wat begon als een discussie voortgekomen uit een burgerinitiatief werd gedurende het traject een participatietraject van bijna het hoogste niveau op de participatieladder (tussen 4 en 5). Het is een lang traject geweest maar aan het eind staan vooral de behaalde positieve resultaten op het netvlies van de inwoners. De volgende waarnemingen zijn gehoord door de rekenkamer:

- ♦ De aan het begin gestelde doelstelling, *herwinnen van de aandacht van de gemeente voor Schore* is niet alleen gerealiseerd maar ook gecontinueerd.
- ♦ Sindsdien is er goede en laagdrempelige communicatie tussen Schore en de gemeente. Zaken als een jaarlijks voortgangsgesprek met de burgemeester en een vast aanspreekpunt bij de gemeente (ambtenaar) helpen in de laagdrempeligheid, en er wordt serieus en open naar elkaar geluisterd.
- ♦ Schore bestaat uit een betrokken en actieve gemeenschap. De gemeentelijke doelstelling van een participerende gemeenschap (en co-creatie) is hier aanwezig en gecontinueerd, ook na het afronden van het traject Dorpshuis.
- ♦ De inwoners hebben veel bijgedragen in het traject. Zoals uren voor overleg met elkaar en met de gemeente en uren voor klussen aan het Dorpshuis. Ook nu nog steekt de gemeenschap veel tijd en energie in het leefbaar houden van het dorp, bijvoorbeeld door het ieder kwartaal maken van een dorpskrant, onderhouden van een actieve website, beheer van het Dorpshuis.

Dankzij het openstaan voor gelijkwaardige communicatie tussen beide partijen zijn doelstellingen behaald in Schore. Kijkend naar het doel van de gemeente in het kader van participatie dan is Schore een modelvoorbeeld. Natuurlijk zijn er ook verbeterpunten, de belangrijkste ligt op het vlak van financiën en budgettering. Burgers begrijpen prima dat ergens geen budget voor is of dat het even kan duren voordat het vrij gemaakt kan worden. Het grootste probleem lijkt erin te zitten dat zo gauw het over de financiën ging de communicatie en transparantie dichtsloeg. Het was voor de inwoners tot twee keer niet duidelijk welke bezwaren er waren rond budgettering. De aanbeveling is om daarin transparant te blijven maar ook de buitenstaander niet te vermoeien met argumenten die interne financiële procesvoering betreffen. Burgers stellen zelf voor of de gemeente kan overwegen om "kleine potjes geld" van €25.000 te alloceren en met bijbehorende kaders in beheer te geven aan de burger. Op deze manier voelen zij zich meer aangesproken op hun

verantwoordelijkheid en gewenste betrokkenheid. Tevens voorkomt het tijdrovende personele inzet voor discussie over relatief kleine uitgaven voor incidentele wensen en initiatieven. Het is een manier om de burger op bepaalde onderwerpen toe te laten op trede 5 van de ladder.

we bevelen aan om in de Nota Verordening, bij paragraaf burgerinitiatief duidelijker moet worden opgenomen wat er gedaan wordt na indienen van het initiatief (d.m.v. spreekrecht of anderszins). Tevens moet dit ook worden uitgevoerd. Schrijf op wat je doet en doe wat je opschrijft, blij transparant over de (totale) resultaten en neem mensen mee in het traject.

In veel gemeenten wordt gewerkt met vormen van wijkteams en wijkmanagers om participatie te initiëren en te borgen voor langere tijd. Dit wijkgericht werken is niet teruggevonden in de werkwijze of participatievisie van Kapelle. Het traject van Schore laat zien dat er actieve wijkteams bestaan binnen de gemeente Kapelle, in dit geval de Dorpsraad Schore. De rekenkamer geeft als aanbeveling aan de gemeente om een overzicht te maken van welke teams er binnen de gemeente reeds bestaan en wat deze groepen bindt. Breng in kaart hoe (in)actief deze zijn, hoeveel bewoners zij vertegenwoordigen en welke belangen zij dekken. De gemeente kan overwegen of deze bestaande teams een basis kunnen zijn voor het uitvoeren van participatiebeleid of juist niet.

Met deze kennis kan voorgesorteerd worden op een participatiebeleid dat niet alleen ten dienste staat van de Omgevingswet. Voor dit moment wil de gemeente een participatiebeleid maken uitsluitend in het kader van Omgevingswet; overweeg of dit gelijk breder moet worden getrokken over meer gebieden dan dat in een later stadium dit moet worden uitgebreid en het risico dat daarmee elk domein afzonderlijk zijn eigen participatiebeleid krijgt (te grote diversiteit aan regelingen).

5 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk kijken we terug op de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe geeft de gemeente Kapelle 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?

De bevindingen die gedaan zijn en daaruit voortgekomen aanbevelingen zijn behandeld in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 zijn de vragen en bevindingen verweven met elkaar en niet altijd te onderscheiden. In onderstaand hoofdstuk zijn in tabelvorm de onderzoeksvragen (paragraaf 1.3) direct gekoppeld aan de bevindingen en belangrijkste aanbevelingen uit hoofdstuk 4. Hierdoor ontstaat een overzichtelijke verhandeling van de mogelijke vervolgstappen die de raad en/of college kunnen nemen. **Hoofdstuk 5 is alleen te lezen met Hoofdstuk 4 als toelichting en motivatie van de bevindingen en aanbevelingen.**

We hanteren bij dit onderzoek de volgende kwalificaties en normen:

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

5.1 Aanbevelingen in relatie tot ambitie, visie en beleidsdoelen

Deelvraag	Norm	Bevinding	Kwalificatie
1. Wat verstaan we onder participatie (definiëren)	De ambitie op het gebied van participatie is vastgelegd.	De ambitie is vastgelegd in diverse documenten.	Goed, geen verbetering nodig

Deelvraag	Norm	Bevinding	Kwalificatie
van het begrip)?	De visie op het gebied van participatie is geformuleerd.	De visie is vastgelegd in diverse documenten.	Goed, geen verbetering nodig
	De doelstellingen op het gebied van participatie zijn geformuleerd.	In de diverse documenten zijn de doelen benoemd; fase, maken participatiebeleid en participatieverordening, inzetten communicatie, aansluiten bij verandertraject. 3 pilotprojecten als leertraject participatie. Wij ervaren het Programmaplan wel als breedsprakig, kan het concreter?	Goed (genoeg) Voor nu geen aanvullingen of verbeteringen

5.2 Aanbevelingen in relatie tot beleidskader en instrumenten

Deelvraag	Norm	Bevinding	Kwalificatie
2-3. Welke gemeentelijke wet- en regelgeving en beleidskaders zijn van toepassing op participatie? Is participatie vastgelegd ?	Er is een beleidskader vastgesteld om participatie te regelen.	Er is geen participatiebeleid, kader of te volgen code. Participatie visie opgenomen in het Strategisch Kompas, met duidelijke opgaven. Het Programmaplan Omgevingswet herhaling van de visie. Aangegeven dat in 2021 een participatiebeleid wordt ontwikkeld. 3 pilotprojecten als leertraject	Urgentie om hiermee te beginnen. Zet ervaring en opgedane kennis van reeds uitgevoerde projecten om in een eerste proces flow diagram. Te gebruiken voor later beleid, instrumenten en kaders Participatie is voorlopig nog een verbeter en oefentraject.

Deelvraag	Norm	Bevinding	Kwalificatie
	Er zijn instrumenten voor het betrekken van inwoners bij planvorming voor gemeentelijk beleid.	De gemeente betreft burgers bij plannen door het als projecten aan te kondigen en de burgers uit te nodigen voor het geven van advies en ideeën. Zie website Er is geen standaard nota waarin dit geregeld is.	Leg dit vast, kaders en nota. En bepaal ook vooraf welke trede van participatie bereikt moet worden en hoe dat dan kan? Risico dat burgers "slechts" adviseur blijven.
	Er zijn instrumenten om initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren.	De gemeente roept burgers op om initiatieven in te brengen. Instrumenten zijn: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Inspraakverordening ◆ Burgerinitiatief/spreekrecht ◆ Formulier burgerinitiatief website De Nota Dienstverlening helpt de gemeente om burgers te faciliteren bij initiatieven en vragen.	Enige verbetering Formulier en website → goed. Maak informatie op website eenduidiger. Opnemen in Reglement van Orde wat doet de gemeente na burgerinitiatief/spreekrecht In later stadium alles samenvoegen in één participatieverordening
7. Wat is de omvang van het budget voor participatie en hoe is dit budget gealloceerd?	Er is budget opgenomen als aparte post of duidelijk opgenomen in andere posten van de begroting.	De uitgaven en beschikbare middelen voor participatie laten een ad hoc beeld zien als ook een versnipperde verantwoording. De Rekenkamer treft soms een financiële begroting aan, altijd onderdeel van en tijdelijk project. Er is geen beleid om standaard financiën mee op te nemen. Participatie wordt als belangrijk onderdeel gezien van de verander strategie, dit blijkt niet uit standaard alloceren van budget.	Is niet meetbaar. Er is niet opgenomen wat participatie mag kosten of hoe dit opgenomen wordt in de jaarlijkse begroting verdeeld over de verschillende posten.

5.2.1 Aanbevelingen in relatie tot participatie hier en nu bij de gemeente Kapelle

Deelvraag	Normen	Bevinding	Kwalificatie
4. Welke activiteiten heeft de gemeente de afgelopen jaren ondernomen op het gebied van participatie?	Worden burgers betrokken bij gemeentelijk planvorming?	<p>Er zijn geen instrumenten voor of kaders opgesteld.</p> <p>De burgers zijn goed betrokken geweest bij gemeentelijke planvorming → Bij Strategisch Kompas, Dorpsraad Schore en binnenkort bij Masterplan Wemeldinge</p>	<p>Goed,</p> <p>Tip: Ga deze ervaringen opschrijven in uitgevoerd processtappen en werkwijze vertaal dat naar beleid en instrumenten.</p>
	Burgers worden bij trajecten betrokken zodat ze ook gaan coproduceren.	<p>Aanspraak op betrokkenheid van burger is in begin van project goed. Met als resultante dat deze belangeloos adviseert.</p> <p>De burger wordt nog niet verleidt tot coproductie (uitzondering Schore). Meebeslissen lijkt niet aan de orde bij de gemeente</p>	<p>Niet voldoende</p> <p>Besef bij burgers tot co-creatie is (nog) niet aanwezig.</p> <p>Ontwikkel instrumenten om burger te verleiden hiertoe. Leer uit vorige trajecten en de komende projecten.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Communicatie ◆ Doorlopend betrekken ◆ Samen evalueren en overzichten ◆ Raad als volksvertegenwoordiger
5. Wat gebeurt bij de gemeente Kapelle op het gebied van participatie die uit burgers zelf voort komt (maatschappelijke initiatieven)?	De doelen die met participatie worden beoogd, zijn in de praktijk gerealiseerd voor burgerinitiatieven.	<p>Dit is overzichtelijk en pragmatisch.</p> <p>Inwoners kunnen laagdrempelig een burgerinitiatief inbrengen (website of aan de balie) Er is een gealloceerd persoon.</p> <p>Het hoofdstuk burgerinitiatief in Orde</p>	<p>Goed</p> <p>Tip: Leg wel vast welk traject gevolgd wordt, koppel dit terug met de burger op een moment dat deze nog mee kan doen</p> <p>Leg dit vast in het Reglement van Orde.</p>

Deelvraag	Normen	Bevinding	Kwalificatie
		van Reglement zorgt voor een goede koppeling tussen document en bestuur gemeente.	Tip: Rol het pragmatisme van dit proces uit naar burgerparticipatie
		Regelmatig gebruik gemaakt van spreekrecht. Blijkbaar voldoet het aan een behoefte. Het is wel nodig om zoals beloofd 2019 en 2020 te evalueren. Wat is ingebracht en wat is ermee gedaan.	Nog niet te meten Evalueer om lessen te leren om burgers te verleiden tot initiatieven en co-creatie
6. Wat betekent participatie voor de rol van de gemeente en de verschillende actoren (raad, college, burgemeester en ambtenaren)?	Participatie wordt doorleefd in alle gelederen van de gemeente; raad, college en ambtenaren	Een ieder is voorstander van participatie Tegelijkertijd valt op dat participatie bij de raadsleden nog slechts een algemeen begrip is. Ze weten ervan, zijn ervoor maar doel, voorwaarden en hoe? Niet doordacht.	Slecht, Raad is niet betrokken. Raad moet bezinnen over de missie en doelen van participatie. Afdoen dat participatie niet in beleid of instrumenten kan worden omgezet, werkt in de hand dat er een lacune ontstaat tussen college, ambtenaren en raad. Het is niet voldoende om de raad te informeren over voortgang. Ze moeten hun rol pakken nl.: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aangeven kaders werken vanuit werkdiagram ◆ Controleren/ evalueren ◆ Vul de volks-vertegenwoordigende rol in

Deelvraag	Normen	Bevinding	Kwalificatie
<p>8. Hoe zag één specifieke casus van kop tot staart eruit? Hoe verhoudt dit zich tegenover het beleid en de gemeentelijke doelstelling van burgerparticipatie?</p>	<p>Participatie is uitgevoerd passend bij de missie en doelstellingen van de gemeente.</p>	<p>Het participatietraject voor Dorpsvisie Schore en de afgeleide renovatie Dorpshuis voldoet volledig aan de beoogde missie en doelstellingen van de gemeente. Co-creatie met de samenleving.</p> <p>Er waren en zijn nog steeds geen instrumenten waarlangs een conclusie getrokken kan worden. In het algemeen waren er enkele lastige momenten in het traject maar met zo weinig ervaring ging het erg goed.</p>	<p>Goed</p> <p>Tip: gebruik opgedane ervaring en kennis in op te stellen participatiebeleid en instrumenten in co-creatie met burgers</p> <p>Tip: Val de burger niet lastig met interne (financiering)processen regel het. Ben transparant over mogelijke besluiten en betrek de burger.</p> <p>Tip: Leg potje aan met zeggenschap bij de inwoner</p> <p>Tip: Denk na als gemeente of reeds bestaande burgerteams bekend zijn en of deze wel of niet een formele betrekking te geven bij participatie projecten, creëert betrokkenheid en co-creatie</p>

6 Wederhoor college van burgemeester en wethouders



Rekenkamer KVM
ir. S.M. Hoven
Kerkplein 1
4421 AA KAPELLE

verzonden :	uw brief van :	zaaknummer :	Z21.010139
bijlage :	uw kenmerk :	documentnummer :	D21.252252
		behandelaar :	E. Evers
onderwerp : Wederhoorreactie Rekenkamerrapport "Kapelle maakt werk van participatie"			

Geachte meneer Hoven,

Op donderdag 1 april jl. bood u ons het rapport "Kapelle maakt werk van burgerparticipatie" aan en stelde u ons in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Wij hebben uw rapport met belangstelling gelezen en spreken hierbij onze waardering uit voor het door u verrichte onderzoek.

Algemeen beeld

We zijn positief over het rapport dat voorligt. Het rapport laat zien dat we de afgelopen jaren belangrijke stappen hebben gezet in het formuleren van een ambitie, visie en doelstellingen. Het laat ook zien dat we in diezelfde jaren belangrijke ervaring op hebben gedaan. Bijvoorbeeld in de casusstudie van de dorpsvisie Schore en benoemde trajecten als het Strategisch Kompas en het Masterplan Wemeldinge. Dat past ook bij onze visie en strategie: leren door te doen. De tips die worden gegeven om de ervaringen expliciet te maken en hoe deze mee te nemen in vervolgtrajecten nemen we mee.

Een punt van aandacht in onderzoeken als deze is wat ons betreft de lijst van geïnterviewde personen. In een thema als burger- en overheidsparticipatie, dat op alle terreinen in ontwikkeling is, had het college een bredere afspiegeling van de gemeenteraad verwacht.

Cultuur, beleid en instrumenten

Burgerparticipatie is niet nieuw. Met name op het gebied van leefomgeving doorloopt de gemeente Kapelle al veel langer participatietrajecten zoals bijvoorbeeld bij het herinrichten van straten, het herinrichten van het hertenkamp aan de Langegracht en het traject Wemeldinge Noordzijde. In de afgelopen periode is ingezet op het doorleven van burger- en overheidsparticipatie. Het gaat dan om het 'wie, wat, waar, waarom en hoe' maar ook om wat dit vraagt van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Burgerparticipatie is volgens ons in eerst instantie niet systeemgericht, maar cultuurgericht. Een omslag in de relatie tussen overheid en inwoner. Om te leren wat past in onze gemeente en werkt met onze inwoners, hebben we de afgelopen jaren vooral participatie 'gedaan', in verschillende trajecten.

Kerkplein 1
4421 AA Kapelle
Postbus 79
4420 AC Kapelle

Tel.: 14 0113
E-mail: gemeente@kapelle.nl
Website: www.kapelle.nl

IBAN: NL 90 BNGH 0285 0044 25
BIC: BNGHNL2G
BTW-nr: NL 0015.98.788.B01
K.v.K.-nr: 51309971

We begrijpen de oproep van de Rekenkamer om de visie explicieter vast te leggen in beleid, instrumenten en de vertaling daarvan in de begroting. Daar doen we niks aan af, we denken alleen dat het leren nodig is om de juiste beleidsinstrumenten te kiezen en effectief in te kunnen zetten. Het vastleggen van die beleidsinstrumenten is dan een afgeleide. De aanbeveling om daar in de komende periode stappen in te zetten nemen we – zoals ook benoemd in het Strategisch Kompas en de begroting 2021 – over.

Gemeenteraad

In 2017 heeft de raads werkgroep burgerparticipatie zich namens de gemeenteraad verdiept in het thema participatie. Onderwerpen waren onder andere de verschillende vormen van participatie en bestaande instrumenten. Mede naar aanleiding hiervan zijn wat grotere participatietrajecten opgestart en is de gemeenteraad hier intensiever bij betrokken. Raads werkgroepen hebben meegedacht (en denken mee) in trajecten als het Strategisch Kompas en de duurzaamheidsagenda, en waren onder andere aanwezig bij participatiemomenten in het kader van het Masterplan Wemeldinge en het economisch activiteitenplan.

Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad in staat moet worden gesteld verder te reflecteren op hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in participatietrajecten. We staan dan ook positief tegenover deze aanbeveling en kijken uit naar de behandeling van dit rapport in de gemeenteraad waar de verschillende fracties hun visie hierop kunnen delen.

Conclusie

De aanbevelingen en tips zoals in het rekenkamerrapport zijn beschreven nemen we over en betrekken we bij het opstellen van participatiebeleid zoals voorgenomen in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. We danken u voor het rapport en kijken uit naar de behandeling in de gemeenteraad.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Kapelle,
De secretaris, De burgemeester,

mr. A.J. van den Berge A.M.T. Naterop

7 Reactie Rekenkamer Kapelle (nawoord)

De rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de positieve reactie van het college en is verheugd dat het rapport positief is ontvangen.

De bestuurlijke reactie geeft geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen uit het rapport te herzien.

Uw punt van aandacht om een bredere afspiegeling van de gemeenteraad te spreken, bespreken we met de rekenkamerleden Kapelle.

Bij de behandeling in de gemeenteraad en eventueel in de werkgroep Rekenkamer staan we open voor suggesties.

We onderschrijven uw opmerking dat burgerparticipatie zich niet direct leent voor een strakke systeemoplossing maar meer gezien dient te worden als een handelen zoals beschreven in het Strategisch Kompas.

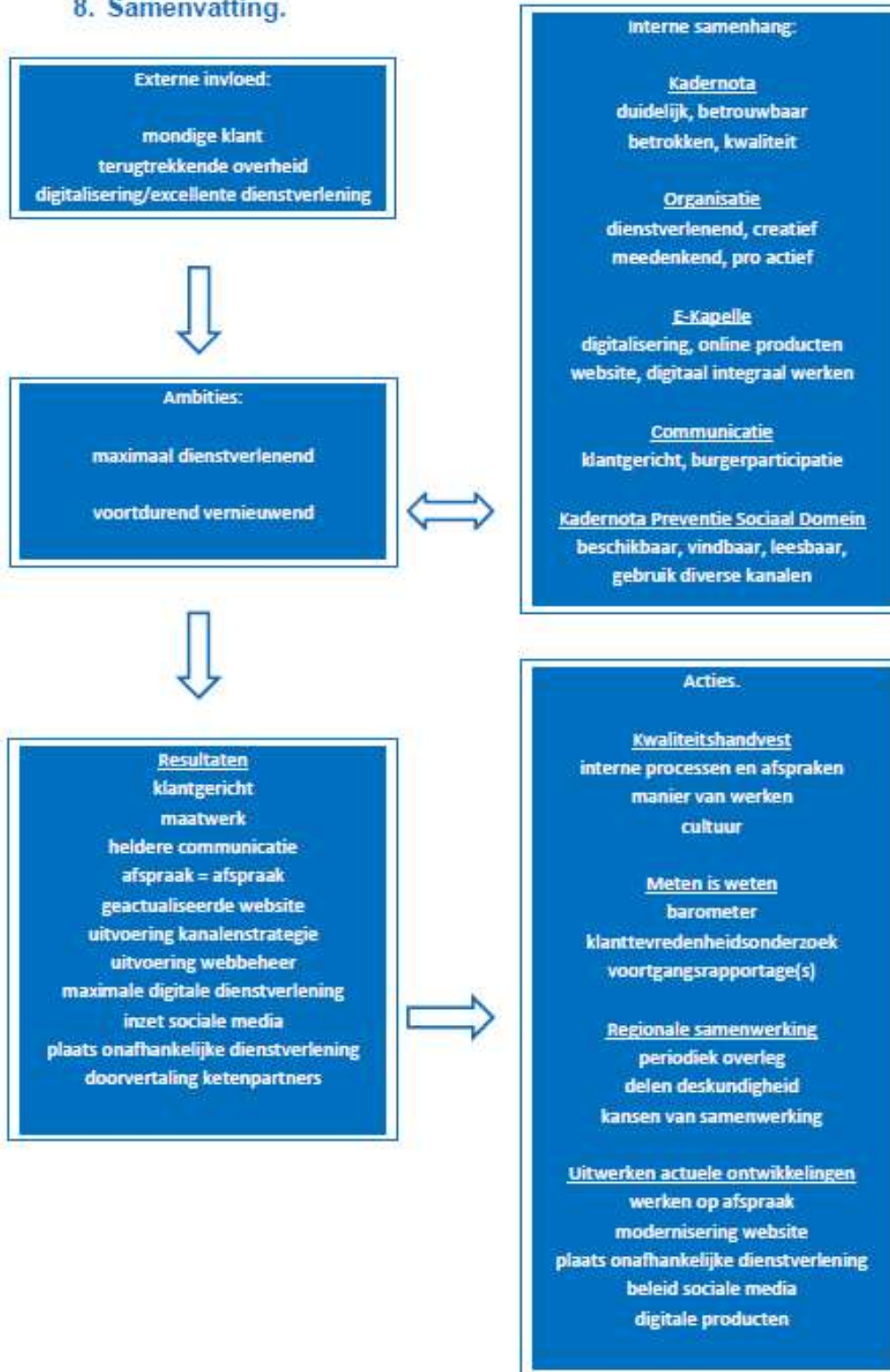
U stelt ook terecht dat het vastleggen van beleidsinstrumenten bij een lerende organisatie van alles een afgeleide is. In die geest zijn ook de aanbevelingen tot stand gekomen.

Bijlage I: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Mevrouw E. Evers	Bestuursadviseur
Mevrouw C. van der Vliet	Beleidsadviseur Dienstverlening
De heer J. van Geelen	Afdelingshoofd Beleid en Dienstverlening
De heer E. Franken & de heer M. Hage	Raadsleden CDA
De heer P. van Dijk	Raadslid SGP
De heer F. Naterop	Waarnemend burgemeester Kapelle
De heer S. Chamuleau	Voorzitter dorpsraad Schore

Bijlage II: Samenvatting uit Nota Dienstverlening, 2017

8. Samenvatting.



Bijlage III: Verandervoorbeelden uit programmaplan

Situatie nu Sectorale afwegingen	Gewenste situatie Integrale afweging	Samenhang competenties organisatieontwikkeling Integraal werken Omgevingsbewust
Gedragsvoorbeeld Bij een initiatief in de fysieke leefomgeving weet een medewerker welke inhoudelijke raakvlakken er zijn en welke stakeholders belangen hebben. Hieruit weet hij relevante adviezen/denkrichtingen in te winnen en op basis hiervan een afgewogen en onderbouwde keuze voor te leggen, waaruit ook de kanttekeningen blijken.		
Nee, tenzij (bestemmingsplanregels/functie centraal)	Ja, mits (werken vanuit doelen / omgeving centraal)	Vernieuwend bezig zijn Dienstverlenend zijn
Gedragsvoorbeeld Ja, mits, betekent dat wij in beginsel positief staan tegenover initiatieven vanuit de samenleving. Als een initiatief niet past binnen de huidige regels, dan zijn medewerkers in staat om vanuit de Omgevingsvisie een nieuwe redenering op te bouwen (waarom zou het wel kunnen), danwel een initiatiefnemer hierop te begeleiden. Medewerkers denken met de initiatiefnemer mee, maar weten daarbij vooral het 'wat' (wat zijn onze doelen en wat zijn de gebiedswaarden) op een goede manier over te brengen. Hiermee blijft het eigenaarschap bij de initiatiefnemer. Een onderbouwde 'nee' is ook goede dienstverlening.		
Intern gericht	Extern gericht	Omgevingsbewust Vernieuwend bezig zijn
Gedragsvoorbeeld Een medewerker is gericht op de omgeving buiten de organisatie, kent zijn speelveld en is op de hoogte van de actualiteit. Hij werkt van buiten naar binnen. Bij initiatieven uit de samenleving weten de medewerkers de vraag achter de vraag te achterhalen en hierop voor te borduren.		
Regisseren	Faciliteren / stimuleren	Vernieuwend bezig zijn Dienstverlenend zijn
Gedragsvoorbeeld Van regisseren naar faciliteren/stimuleren laten medewerkers niet los, maar houden zij vraagstukken op een andere manier beet. Medewerkers zijn in staat om initiatiefnemers te begeleiden en waar nodig te stimuleren, zonder het eigenaarschap over te nemen. Zij geven vertrouwen, zijn transparant en creëren daarmee een gelijk speelveld tussen overheid en samenleving.		