

2019

Gemeente Wijchen

Sven Bannink

[DE WIJCHENSE PARTICIPATIELADDER: EEN EVALUATIE]

Onderzoek voor de werkgroep Inwonersparticipatie van de gemeenteraad van Wijchen.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt het resultaat van mijn stageonderzoek naar de Wijchense participatieladder. Vanuit mijn geschiedenis-master Politiek & Parlement aan de Radboud Universiteit heb ik van 1 april tot 1 juli 2019 stage gelopen bij de griffie van de gemeente Wijchen. Ik heb in deze stage veel geleerd, ik heb meer inzicht gekregen in de dynamische verhoudingen tussen college, raad en ambtenaren in de gemeente Wijchen. Ik heb veel nota's bestudeerd en heb geoefend met het afnemen van interviews.

Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn begeleider Linda, voor alle goede zorgen en strenge doch rechtvaardige kritiek! Daarnaast wil ik de overige dames van de griffie van Wijchen, Marie-Cécile, Sandra, Ingrid, Stella en Frédérique danken. Onder andere voor de fijne samenwerking, opbeurende woorden, gezellige wandelingen en hun vertrouwen in mij.

De leden van de Werkgroep Inwonersparticipatie van de gemeenteraad (Wouter van den Boogaard, Björn Derksen, Tim Klinkhamer, Sharon Kuling, Arnold van Kuppeveld, Zainab Osman, Emmy Wittenberg) hebben mij geholpen met het scherpen van de vragen en hun positieve feedback.

Ik heb tien ambtenaren van de Werkorganisatie Druten Wijchen uitgebreid mogen interviewen over hun rol qua inwonersparticipatie bij de door mij onderzochte dossiers. Dit waren stuk voor stuk erg fijne gesprekken met een schat aan informatie. Daarom dank aan: Marcel, Lambert, Pascal, Patrick V, Patrick A, Leen, Liliane, Inge, Wai Wah en Marc. Ook dank ik alle andere collega's van de werkorganisatie voor de werksfeer en gezelligheid.

Tenslotte dank ik mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit, Carla. Ze staat altijd voor mij klaar met goede raad en advies!

Ik wens u veel leesplezier en hoop dat u na het lezen van dit evaluatierapport een goed beeld hebt van het functioneren van de Wijchense participatieladder.

Wijchen, juli 2019

Sven Bannink

Samenvatting

Inleiding

Dit verslag is de weergave van de evaluatie van de Wijchense participatieladder (WPL). De raad heeft op 28 september 2017 besloten om de WPL te gaan gebruiken als instrument om de verantwoordelijkheid van raad en college bij inwonersparticipatie te verhelderen. Op basis van de WPL geeft de gemeenteraad een opdracht aan het college. Het college wordt daarmee eigenaar van de opdracht en dus verantwoordelijk voor de uitvoering van inwonersparticipatie. Het college informeert de raad over de voortgang van de opdracht en over het participatieproces. Het college geeft een opdracht aan de ambtelijke organisatie.

Een ander besluit van de raad op 28 september was, dat de WPL moest worden geëvalueerd. Dit evaluatieonderzoek is uitgevoerd in het tweede kwartaal van 2019.

De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is:

Is de Wijchense participatieladder toegepast op basis van het raadsbesluit van 28 september 2017?

Deze centrale onderzoeksvraag is gesplitst in diverse deelvragen. Vervolgens zijn 10 dossiers geselecteerd om te onderzoeken. Ook zijn de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van deze dossiers geïnterviewd. Daarnaast is gekeken hoe in een willekeurig aantal geselecteerde gemeenten omgegaan wordt met inwonersparticipatie. Hieronder staan de belangrijkste conclusies m.b.t. de centrale onderzoeksvraag.

Conclusies

- De WPL is in 30% van de onderzochte dossiers toegepast op basis van het raadsbesluit van 28 september 2017. In 60 % van de dossiers is de WPL niet of gedeeltelijk toegepast op basis van dit raadsbesluit. In 10% is de WPL niet toegepast.
- De raad heeft in 40% van de dossiers een duidelijke opdracht gegeven. In 10% is de WPL niet van toepassing. In 20% heeft de raad geen opdracht gegeven. In 20% van de dossiers heeft de raad vooralsnog geen opdracht gegeven, omdat dit parapludossiers¹ betreft. In 10% is niet eenduidig te bepalen of de raad een opdracht aan het college heeft gegeven of via het college aan een externe partij.
- Wanneer de raad een duidelijke opdracht geeft dan voert het college zijn rol uit zoals vastgelegd.

¹ Een parapludossier gaat over een algemeen onderwerp dat opgedeeld kan worden in diverse plannen die helpen de doelstelling van het algemene onderwerp te halen.

- Als de opdracht van de raad aan het college niet duidelijk is, blijkt dat het college ook niet helder is in de informatieoverdracht aan de ambtelijke organisatie over de WPL. Voor zover de ambtenaren goed bekend waren met de Wijchense participatieladder hebben zij hun rol volgens deze ladder uitgevoerd. Slechts 10% van de ondervraagde ambtenaren gaf aan goed bekend te zijn met de Wijchense participatieladder (WPL). Een groter deel van de ambtenaren (40%) heeft vaag gehoord van de WPL. Dat wil zeggen dat de helft van de geïnterviewde ambtenaren niet bekend was, ten tijde van het interview, met de WPL.
- In 60% van de gevallen worden de vijf vragen om nut en noodzaak van inwonersparticipatie vast te stellen, niet gesteld door de ambtenaren. Dit is logisch omdat deze ambtenaren niet of onvoldoende bekend waren met de WPL.
- Er is geen enkele indicatie dat de bureaucratie in de onderzochte dossiers na de invoering van de Wijchense participatieladder is toegenomen.
- Op basis van de uitkomsten kan geen uitspraak worden gedaan over of de verhoudingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie zijn veranderd.

Aanbevelingen

Voor de raad:

1. Zorg voor een duidelijke opdracht aan het college.
2. Verzoek het college om in de nota's voor de raad weer het kopje Inwonersparticipatie op te nemen.
3. Verzoek het college om bij de start van projecten die een grote impact op inwoners hebben een meningsvormende nota aan de raad voor te leggen, zodat de raad kaders kan stellen hoe inwonersparticipatie vorm dient te worden gegeven.
4. Overweeg als raad om te experimenteren met vormen van inspraak.
5. Evalueer eenmaal per raadsperiode samen met het college het gebruik van de Wijchense participatieladder.

Voor het college van burgemeester en wethouders:

1. Inventariseer het coalitieakkoord 2018 – 2022 om te bepalen welke projecten geschikt zijn voor inwonersparticipatie op basis van de beantwoording van de vijf vragen.
2. Bied gelijktijdig met het coalitieakkoord 2022 – 2026 een inventarisatie aan, zoals in de vorige aanbeveling wordt genoemd.
3. Geef expliciete opdrachten aan de ambtelijke organisatie m.b.t. de vormgeving en uitvoering van inwonersparticipatie.
4. In aanvulling op aanbeveling 3 aan de raad: Leg aan de raad een meningsvormende nota voor bij projecten die een grote impact hebben op inwoners. Op basis van deze

meningsvormende nota kan de raad kaders stellen m.b.t. de vormgeving en uitvoering van inwonersparticipatie.

5. Geef concrete opdrachten aan externen, als die belast worden met een opdracht waarin in de uitvoering inwonersparticipatie een belangrijke rol speelt.

Voor de Werkorganisatie Druten Wijchen:

1. Bundel de kennis over en ervaringen met inwonersparticipatie binnen de Werkorganisatie Druten Wijchen.
2. Experimenteer met vormen van inwonersparticipatie.
3. Wees alert op belangenverstrengeling bij inwonersparticipatie.
4. Wees alert op wie je niet bereikt.

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
1 De evaluatie van de Wijchense participatieladder	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Het ontstaan van de Wijchense participatieladder	6
1.3 De Wijchense participatieladder	7
1.4 Onderzoek	10
1.5 Literatuur	11
2 Conclusies	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Algemene conclusies	14
2.3 Beantwoording onderzoeksvragen.....	15
3 Aanbevelingen.....	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad	20
3.3 Aanbevelingen voor het college van burgemeester en wethouders.....	21
3.4 Aanbevelingen voor de Werkorganisatie Druten Wijchen	22
Bijlage A Dossiers.....	23
A.1 Inleiding	23
A.2 Kerkeveld	23
A.3 Herinrichting Oosterpark.....	26
A.4 Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders	29
A.5 Samen naar een duurzaam Wijchen.....	31
A.6 Omgekeerd afval inzamelen	32
A.7 Windenergie	35
A.8 Milieubeleidsplan 2019-2028 en Strategische waternota 2019-2028	37
A.9 MFA Batenburg.....	38
A.10 Hart van Zuid	40
A.11 Tussen Kasteel en Wijchens Meer	42
Bijlage B Interviews ambtenaren.....	45
B.1 Uitkomsten interviews.....	45
B.2 Vragenlijst ambtenaren	46
Bijlage C Beslisnota Uitwerking Dag van de Raad	48
Bijlage D Opbouw raadsvoorstellen.....	53
D.1 De 'oude' opbouw van raadsvoorstellen	53
D.2 De 'nieuwe' opbouw van raadsvoorstellen	53

1 De evaluatie van de Wijchense participatieladder

1.1 Inleiding

De gemeenteraad van Wijchen werkt sinds september 2017 met de zogenaamde Wijchense participatieladder (WPL). Dit verslag beschrijft de evaluatie van deze Wijchense participatieladder. Dit eerste hoofdstuk gaat in op het ontstaan van de WPL en wat de WPL inhoudt.

Vervolgens wordt het doel van dit evaluatieonderzoek aangegeven alsmede de opzet en uitvoering van het evaluatieonderzoek. Dit eerste hoofdstuk besluit met enkele relevante inzichten uit de literatuur over burger- en inwonersparticipatie en enkele voorbeelden van inwonersparticipatie uit andere gemeenten.

1.2 Het ontstaan van de Wijchense participatieladder

Van 2008 tot 2016 kende Wijchen al een participatieladder.² Deze ladder is opgesteld vanuit de ambtelijke organisatie. Naar aanleiding van een studiedag voor de gemeenteraad over inwonersparticipatie op 8 juli 2016 heeft de werkgroep burgerparticipatie³ kritisch naar het beleidsproces van deze ladder gekeken. Er is gelet op de volgende punten:

- De toenmalige checklist Overheids- en burgerparticipatie die werd gebruikt om vast te stellen hoe participatie op een bepaald dossier georganiseerd diende te worden
- Of het onderwerp (achteraf gezien) geschikt was voor samenwerken tussen overheid en burgers
- Welke vormen van participatie zijn gebruikt
- Of de rol en mate van invloed van alle verschillende betrokkenen (college, raad, ambtenaren, inwoners en soms nog andere betrokkenen) in het besluitvormingsproces helder was voor al deze verschillende betrokkenen.

Aan de hand van vijf cases heeft de werkgroep het functioneren van de oude participatieladder onderzocht:

- Spoortunnel
- Windenergie
- Tweede ontsluiting Kerkeveld
- Herinrichting Oosterpark
- Woningbouw Balgoij

² In dit verslag wordt hieraan gerefereerd als de oude participatieladder.

³ De werkgroep heette de Werkgroep Burgerparticipatie in de raadsperiode 2014-2016. Zie ook paragraaf 1.5

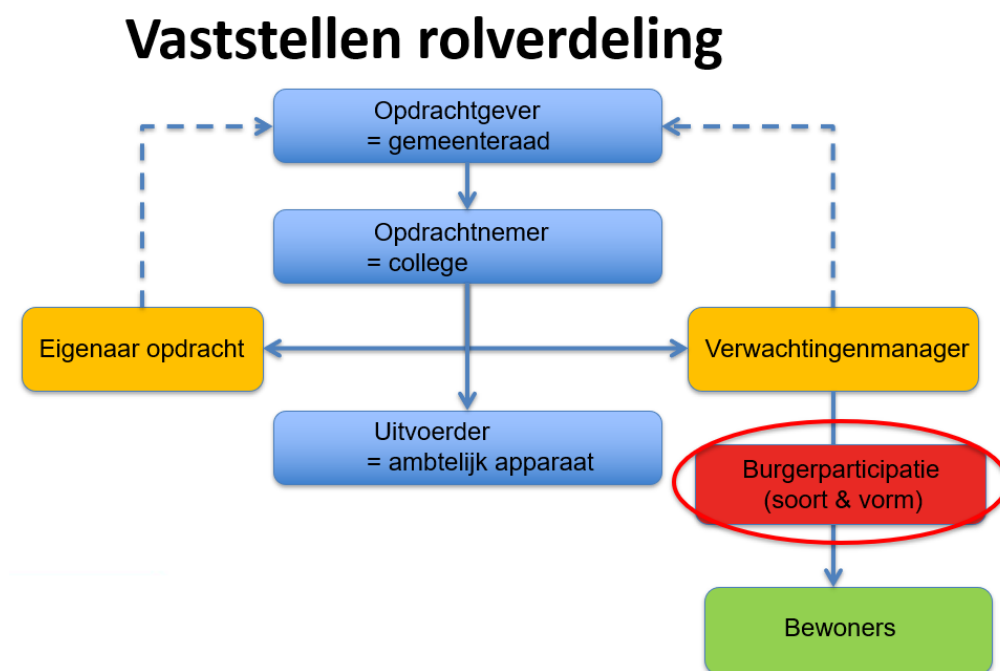
Dit leverde een aantal inzichten op:

- a. "De raad geeft in nota's het college een onduidelijke of geen opdracht op het gebied van burgerparticipatie.
- b. Het college wisselt gedurende het proces van participatiesoorten en -vormen zonder dat de raad hier een rol in speelt. Het komt voor dat bij bovengenoemde onderwerpen 3 á 4 participatievormen en soorten tijdens het proces worden toegepast, alvorens het onderwerp ter besluitvorming in de raad terugkomt.
- c. Verwachtingenmanagement naar bewoners over hun rol en de mate van invloed tijdens het participatieproces moet beter."⁴

Vervolgens heeft de werkgroep de Wijchense participatieladder (WPL) ontwikkeld, waarin deze drie inzichten zijn verwerkt.

1.3 De Wijchense participatieladder

De Wijchense participatieladder (WPL) is ingevoerd om de verhoudingen tussen raad en college inzake inwonersparticipatie te verduidelijken. Er is gekozen voor het "opdrachtgever-opdrachtnemer"-model om duidelijk te maken wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van inwonersparticipatie. Dit is uitgewerkt in het volgende schema:

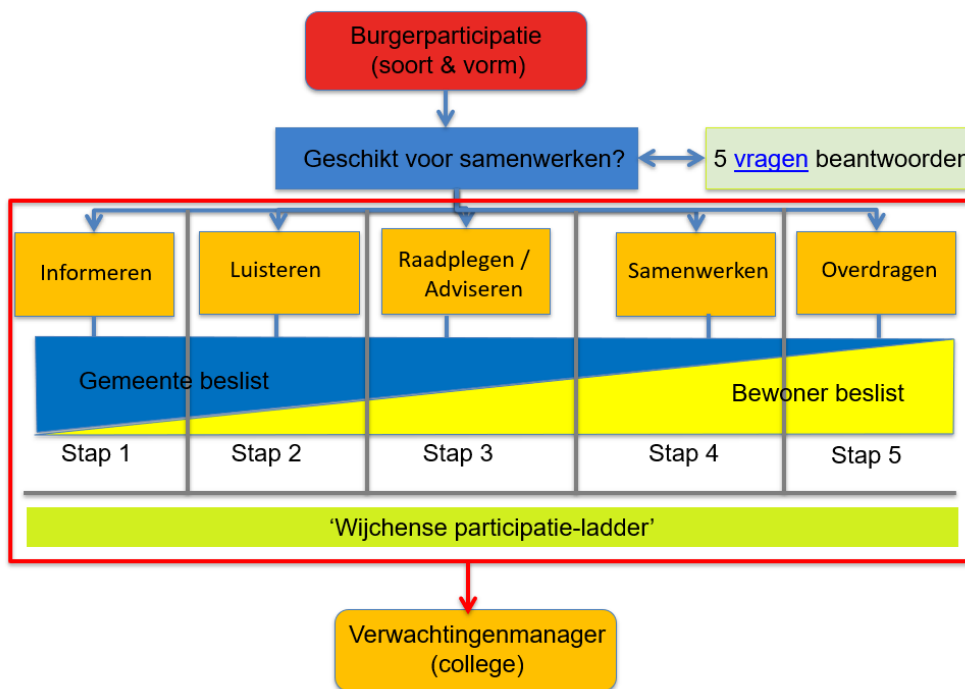


Schema 1: Vaststellen rolverdeling inwonersparticipatie⁵

⁴ 17 7A 5981A Uitwerking van de dag van de raad

⁵ 17 7A 5981A Uitwerking van de dag van de raad, bijlage

In dit schema geeft de gemeenteraad opdracht aan het college om op een dossier met inwonersparticipatie aan de slag te gaan. Het college wordt daarmee eigenaar van de opdracht en dus verantwoordelijk voor de uitvoering. Ook is het college verwachtingsmanager. De werkgroep bedoelt hiermee dat het college aan alle betrokkenen goed uitlegt hoe het participatieproces gaat verlopen, welke inbreng alle betrokkenen kunnen leveren en hoe het college de inbreng weegt. Het college informeert de raad over de voortgang van de opdracht en over het participatieproces. Het college legt de uitvoering van de opdracht, die het gekregen heeft van de raad, neer in de ambtelijke organisatie. Tot 1 januari 2018 was dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Wijchen. Na de fusie van de ambtelijke organisaties van de gemeenten Druten en Wijchen is dat de Werkorganisatie Druten Wijchen. De ambtelijke organisatie maakt met het college uitvoeringsafspraken, o.a. over hoe de wethouder die politiek verantwoordelijk is voor het dossier wordt geïnformeerd door de ambtelijke organisatie.



Schema 2 : Participatieladder⁶

De WPL biedt ook een basis om de soort en vorm van participatie vast te stellen. De verschillende soorten participatie worden vaak verbeeld als verschillende treden op de participatieladder, van de minst intensieve vorm van participatie, trede 1 (informeren) tot de hoogste vorm, trede 5 (overdragen). In het schema is ook de verschuiving te zien naar wie de besluiten neemt. Als de gemeente informeert over een dossier ligt de

⁶ 17 7A 5981A Uitwerking van de dag van de raad, bijlage

beslissingsbevoegdheid op het dossier bij de gemeente. Zodra een dossier is overgedragen aan inwoners, beslissen de inwoners over de uitwerking van het dossier.

Voordat het proces van inwonersparticipatie start, is het belangrijk vast te stellen wat nut en noodzaak kan zijn om een proces van inwonersparticipatie te starten. Om dit vast te stellen moeten onderstaande vijf vragen aan het begin van het participatietraject worden gesteld:

1. Is invloed van inwoners mogelijk?
2. Dient het onderwerp het algemeen belang?
3. Is de gemeente bereid energie in participatie te stoppen?
4. Is overeenstemming mogelijk tussen alle betrokkenen?
5. Is er voldoende capaciteit, tijd en geld beschikbaar binnen de gemeente en bij de betrokkenen?

Als al deze vragen met "ja" beantwoord kunnen worden, dan pas is het zinvol, volgens de raad, om een participatietraject met inwoners op te starten.

De opzet van de WPL is verder uitgewerkt in het raadsbesluit van 28 september 2017.⁷ Deze is bijgevoegd als bijlage C. Hierin staat ook aangegeven dat de werkgroep burgerparticipatie aan de Agendacommissie van de raad⁸ vraagt om voorstellen van het college te toetsen. De toets van de Agendacommissie bestond uit het vaststellen of onder het kopje "Burgerparticipatie" duidelijk omschreven stond hoe het college voorstelde het participatieproces in te richten.⁹ In bijlage D is te zien dat de opbouw van een raadsvoorstel in maart 2017 is veranderd, waardoor de Agendacommissie niet goed kan checken op het goed toepassen van de WPL.

Een zorg van de werkgroep was dat er een bureaucratisch systeem opgetuigd zou worden waarbij de Wijchense participatieladder geen middel meer is, maar een doel op zich. Zo blijkt uit de uitwerking van de Dag van de raad uit 2016.¹⁰ Ook het college van B&W had deze vrees, zoals blijkt uit de reactie van het college op het verzoek van de werkgroep burgerparticipatie van 19 juni 2017.¹¹ Deze vrees is ook onderwerp van onderzoek in deze evaluatie. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de vrees van het college voornamelijk

⁷ 17 7A 5891a Uitwerking Dag van de raad 2016 burgerparticipatie.

⁸ De Agendacommissie van de raad bepaalt welke nota's geagendeerd worden voor bespreking door de raad tijdens een bijeenkomst of vergadering.

⁹ 17 7A 5891, p 3.

¹⁰ 17 7A 5981A Uitwerking van de dag van de raad 2016 burgerparticipatie.

¹¹ 17 7A 5981C reactie college verzoek werkgroep burgerparticipatie.

op een misverstand berustte. Het college (alsmede een deel van de raad) had het voorstel van de werkgroep burgerparticipatie anders geïnterpreteerd. Men dacht dat bij elke wijziging in het proces van inwonersparticipatie door het college een beslisnota aan de raad diende te worden gestuurd.¹² Dit is niet het geval, alleen wanneer de trede op de Wijchense participatieladder verandert, dient het college een beslisnota aan de raad te sturen.

1.4 Onderzoek

In het raadsbesluit 17 7A 5891 Uitwerking Dag van de raad 2016 (Burgerparticipatie) stond ook dat de Wijchense participatieladder voor 1 januari 2019 geëvalueerd moest worden. Die termijn was te krap, zo vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018.

Als centrale onderzoeksvraag formuleerde de werkgroep Inwonersparticipatie:

Is de Wijchense participatieladder toegepast op basis van het raadsbesluit van 28 september 2017?

Om deze vraag te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld. Deze kunt u hieronder lezen, waarbij tevens beknopt is aangegeven wat er is gedaan om een antwoord te vinden op deze vragen:

1. Heeft de raad zijn rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?
 - Dit is onderzocht door te kijken of de raad in alle gevallen waar inwonersparticipatie toegepast is, het college een duidelijke opdracht heeft meegegeven. Er is, als dit niet het geval blijkt, gekeken waarom dit niet is gebeurd.
2. Heeft het college de rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?
 - Om dit inzichtelijk te maken zijn de beslisnota's van het college aan de raad getoetst aan het schema van de Wijchense participatieladder. Hierbij is er extra aandacht besteed aan of er tijdens het proces wijzigingen in de trede van de participatieladder zijn geweest en hoe de raad geïnformeerd is over deze wijzigingen.
3. Heeft de ambtelijke organisatie haar rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?

¹² Verslag van de openbare raadsvergadering van de gemeente Wijchen gehouden op 28 september 2017, Agendapunt 8.

- Informatie om deze vraag te beantwoorden staat in de nota's die het college gedurende de uitvoering van het proces aan de raad heeft gestuurd. Ook zijn betrokken ambtenaren geïnterviewd.
4. Is met de invoering van de Wijchense participatieladder de vrees van het college en de werkgroep burgerparticipatie dat de bureaucratie zou toenemen, bewaarheid geworden?
 - Dit is onderzocht door te kijken hoe vaak het college een nieuwe nota heeft geschreven en hoe vaak in een nota de passage over inwonersparticipatie is herschreven.
 5. Heeft de invoering van de Wijchense participatieladder de verhoudingen tussen raad, college en de ambtelijk organisatie veranderd?
 - De beantwoording hiervan is gebaseerd op de interviews met de ambtenaren.
 6. Welke optimalisatieslag is nog mogelijk in het interne proces van de Wijchense participatieladder?
 - Op basis van de bevindingen van deze evaluatie is deze vraag beantwoord. De mogelijkheden om het interne proces te verbeteren zijn uitgewerkt in aanbevelingen.

Door al deze deelvragen te beantwoorden, is ook de hoofdvraag beantwoord.

1.5 Literatuur

Over burgerparticipatie en inwonersparticipatie is erg veel geschreven. Er is verschil tussen deze termen: bij burgerparticipatie staat de rechtsverhouding tussen inwoner en overheid centraal. Bij inwonersparticipatie staat het overheidsbeleid centraal. In dit verslag is gekozen voor de term inwonersparticipatie omdat het in de onderzochte dossiers meer ging over het uitvoeren van het gemeentelijk beleid dan over de rechtsverhouding tussen de gemeente en alle betrokkenen.

Een groot probleem bij inwonersparticipatie, zo blijkt uit de literatuur, is schijnparticipatie. Dit ontstaat wanneer overheden 'op goed geluk' participatie als instrument inzetten. Overheden nemen in dat geval vaak een leidende rol in de participatie. Hierdoor krijgen inwoners te veel opgelegd in het participatieproces en dit leidt vaak tot het verliezen van de interesse in de participatie door inwoners. Dit staat haaks op de actieve bijdrage die de overheid verwacht van haar inwoners. Hieruit ontstaat de paradox van schijnparticipatie: participatie zonder de inwoners centraal te stellen.¹³

¹³ Rob de Wilde en Antonie van Nistelrooij, 'Voorbij burgerparticipatie', *Openbaar bestuur* (2010), 29-31, aldaar 29.

Met de inbreng van inwoners moet zorgvuldig worden omgegaan. Wanneer (schijnbaar) weinig tot niets gebeurt met deze inbreng, zullen inwoners ook afhaken. Dit leidt tot een ongelijkheid in participatie. Mensen die politiek actief zijn participeren meer dan gemiddeld. Mensen die weinig vertrouwen in de politiek hebben participeren daarentegen minder dan gemiddeld. Als dit weinige vertrouwen dan ook nog “gevoed” wordt door een gebrek aan duidelijkheid wat er met de resultaten van participatie gebeurt, wordt de kloof tussen verschillende groepen inwoners onderling nog groter. Ook de kloof met de overheid wordt breder. Om deze kloof te verkleinen moet inwonersparticipatie consistent en structureel worden ingezet.¹⁴

1.5.1 Inwonersparticipatie in andere gemeenten

Dit is geen vergelijkend onderzoek, waarbij onderzocht is hoe inwonersparticipatie in Wijchen is georganiseerd en hoe de participatie in andere gemeenten verloopt. Maar omdat de raad van Wijchen wil leren van de eigen ervaringen en de ervaringen elders is er naar enkele voorbeelden gekeken in andere gemeenten die een toevoeging zouden kunnen zijn voor de Wijchense aanpak van inwonersparticipatie. Er is naar voorbeelden van drie gemeenten gekeken, te weten: Nijmegen, Arnhem en Tiel.

In Nijmegen heeft de gemeenteraad een initiatiefvoorstel aangenomen over inwonersparticipatie. De raad gaat meer richtlijnen en kaders meegeven aan het college waarbij de kwaliteit van participatie bovenaan staat. Bij trajecten met een grote impact¹⁵ gaat het college aan de raad vragen om op voorhand kaders mee te geven. Er wordt ook goed gelet op wie er meedoen met inwonersparticipatie, zodat er alertheid is op mogelijke belangenverstrengeling.¹⁶

Ook heeft de gemeenteraad besloten om niet langer te eisen dat inwoners die willen inspreken bij de gemeenteraad dit alleen kunnen doen als het onderwerp waarover ze willen inspreken op de agenda van de raad staat.¹⁷ In Arnhem wordt ingezet op regelmatig contact met de inwoners. Er wordt inwoners regelmatig gevraagd wat zij belangrijk vinden.¹⁸

¹⁴ Tom van der Meer, ‘De lokale democratie en het probleem van participatieongelijkheid’, *Mens & maatschappij* 91:4 (2016) 367-380, aldaar 375.

¹⁵ In het initiatiefvoorstel wordt dit aangegeven als “impact financieel en emotioneel”

¹⁶ Gemeenteraad van Nijmegen, *Initiatiefvoorstel Inwonersparticipatie. Actualiseren en activeren van de ambities ‘Meedoen in Nijmegen’* (Nijmegen 2019).

¹⁷ Concept – verslag giffierskring Gelderland Zuid 18 juni 2019.

¹⁸ ‘Burgerparticipatie geeft Arnhemmers meer invloed’ in: *Mijnbuurtje*, <https://www.mijnbuurtje.nl/meer-invloed-door-burgerparticipatie/> (geraadpleegd 22 mei 2019).

In Tiel heeft de gemeente wijkregisseurs aangewezen. In samenspraak met inwoners en organisaties is er een wijkbudget beschikbaar waaruit participatie-initiatieven worden ondersteund.¹⁹

¹⁹ L.A.E. Vullings, A.E. Buijs, J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, H. Kramer & S. de Vries, 'Monitoring van groene burgerinitiatieven. Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten', *Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu* (2018), 17+22.

2 Conclusies

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de conclusies van het uitgevoerde evaluatieonderzoek. De conclusies zijn getrokken op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook zijn geraadpleegde literatuur en de voorbeelden van andere gemeenten in deze conclusies betrokken. Op basis van deze conclusies en inzichten is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Die staan in het volgende hoofdstuk.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn tien dossiers onderzocht: Tweede ontsluiting Kerkeveld; Herinrichting Oosterpark; Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders; Duurzaam Wijchen; Omgekeerd afval inzamelen; Windenergie; Multifunctionele accommodatie (MFA) Batenburg; Milieubeleidsplan en Waternota²⁰; Hart van Zuid; Tussen Kasteel en Wijchens Meer (TKWM).

Deze tien dossiers zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Het dossier is tussen september 2017 en maart 2019 in een raadsvergadering behandeld.
- Er is aandacht voor inwonersparticipatie in het dossier.
- Het dossier is geen bestemmingsplanwijziging (hiervoor geldt een wettelijk participietraject).

In dit hoofdstuk zullen eerst algemene conclusies naar aanleiding van de interviews met de ambtenaren worden behandeld. Vervolgens wordt antwoord gegeven op alle onderzoeksvragen.

2.2 Algemene conclusies op basis van de interviews

- De geïnterviewde ambtenaren vinden inwonersparticipatie belangrijk en willen graag de tijd krijgen om hier goed mee aan de slag te gaan.
- Er bestaan grote verschillen bij ambtenaren in welke mate ze bekend zijn met de Wijchense participatieladder (WPL). Ook hun kennis over de uitvoering van inwonersparticipatie is wisselend.
- Er is bij ambtenaren behoefte aan een centrale plek om kennis en ervaringen van inwonersparticipatie te bundelen.
- Naar aanleiding van de bestudering van één van de dossiers en het interview met de verantwoordelijk ambtenaar werd geconcludeerd dat het dossier weliswaar over participatie ging, maar over een andere vorm van participatie dan in dit onderzoek bedoeld was. Het dossier is als niet van toepassing in het onderzoek gekwalificeerd.

²⁰ Dit zijn eigenlijk twee parapluplannen, maar in het onderzoek zijn ze als één plan geteld.

2.3 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek:

Is de Wijchense participatieladder toegepast op basis van het raadsbesluit van 28 september 2017?

De Wijchense participatieladder is bij 30% van de onderzochte dossiers toegepast op basis van het raadsbesluit van 28 september 2017. In 60% van de dossiers gaan er één of meerdere zaken niet volgens de gemaakte afspraken. In 10% van de dossiers wordt de WPL niet toegepast.

Doordat veel ambtenaren onvoldoende op de hoogte zijn van de inhoud van de Wijchense participatieladder wordt de ladder niet altijd consequent toegepast. Tijdens de uitvoering van het project wordt wel systematisch aandacht besteed aan inwonersparticipatie. Er is een duidelijk verschil met dossiers van voor de invoering van de Wijchense participatieladder. Het proces verloopt systematischer en er wordt nauwelijks gewisseld in trede en vorm van participatie.

Dossiers:	Kerke- veld	Ooster- park	Status- houders	Duur- zaam Wijchen	Omge- keerd afval in- zamelen	Wind- energie	MFA Baten- burg	Milieube- leidsplan en water- nota	Hart van Zuid	TKWM
Heeft de raad een duidelijke opdracht aan B&W gegeven?	Ja	Ja	N.v.t.	Voorals-nog niet	Nee	Niet een- duidig te bepalen	Nee	Voorals-nog niet	Ja	Ja
Verwachtingsmanage- ment: Heeft het col- lege van tevoren be- paald wat ieders rol, invloed en zeggen- schap is in het partici- patieproces?	Ja	Ja	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Niet een- duidig te bepalen	Ja	N.v.t.	Ja	Ja
Zijn de vijf vragen be- antwoord om te bepa- len of het onderwerp geschikt is voor sa- menwerken?	Nee	Ja	N.v.t.	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Wordt gewerkt op ba- sis van de Wijchense Participatieladder?	Niet volledig	Ja	N.v.t.	Niet volledig	Nee	Nee	Niet volledig	Niet volledig	Ja	Ja

Schema 3: overzicht beantwoording onderzoeksvragen

1. Heeft de raad zijn rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?

De raad heeft in 40% van de dossiers een duidelijke opdracht gegeven. In 30% is dit nog niet gebeurd omdat dit parapludossiers betreft. Het is de bedoeling dat via deelprojecten de doelstellingen van deze parapludossiers gehaald worden. Per deelproject zal bekeken worden of en hoe inwonersparticipatie uitgevoerd kan worden. In 20% is er geen duidelijke opdracht gegeven. In de overige 10% is ook geen opdracht gegeven maar bij dit dossier (Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders) is nooit inwonersparticipatie toegepast. Het gaat in dit dossier om een ander soort participatie; deelname aan projecten om de integratie van statushouders te bevorderen.

In een aantal van de onderzochte dossiers geeft de raad geen duidelijke opdracht terwijl er wel sprake is van inwonersparticipatie: Omgekeerd afval inzamelen en Multifunctionele accommodatie Batenburg.

Bij het dossier Omgekeerd afval inzamelen is geen duidelijke opdracht gegeven. De oorzaak ligt in het feit dat dit dossier al speelde voor de invoering van de WPL. Er is bij dit dossier nog geen 'doorstart' gemaakt onder de WPL, omdat de raad (nog) geen duidelijke opdracht heeft gegeven aan het college om met dit dossier een nieuwe weg in te slaan waarbij een trede op de WPL wordt vastgelegd.

Wat betreft het dossier Multifunctionele Accommodatie Batenburg is ingezet op trede vier: samenwerken. Er is geen duidelijke opdracht gegeven door de raad om inwonersparticipatie volgens de WPL toe te passen. Een oorzaak hiervoor kon niet gevonden worden.

2. Heeft het college de rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?

Het college heeft verschillende rollen in de WPL. Als eigenaar van de opdracht is het college verantwoordelijk voor het inwonersparticipatietraject. Wanneer de raad een duidelijke opdracht geeft aan het college, voert het college zijn rol, zoals vastgelegd, uit. Er is dan te zien dat het inwonersparticipatietraject goed verloopt.

Het verwachttingsmanagement is ook een taak van het college; in geval van een duidelijke opdracht is dit ook op orde. In 40% van de dossiers is verwachttingsmanagement (nog) niet van toepassing. In 50% van de dossiers is het verwachttingsmanagement op orde. Het college is opdrachtgever aan de ambtelijke organisatie. Wat betreft het dossier Kerkeveld zijn er twee periodes te onderscheiden. Er werd al gewerkt aan dit dossier voordat de raad het besluit nam over de Wijchense participatieladder. Nadat het besluit door de raad is genomen is er nog gewerkt aan een aantal zaken die te maken hadden met de consequenties van het raadsbesluit over het niet aanleggen van een tweede ontsluitingsweg.

Wat betreft het verwachtingsmanagement van het college m.b.t. het dossier Omgekeerd afval inzamelen, kan er geen oordeel geveld worden *op basis van het toepassen van de Wijchense participatieladder*, omdat de start van het dossier speelde voordat de raad de WPL had aangenomen.

Het dossier Windenergie is ook voor de invoering van de Wijchense Participatieladder ontstaan. Echter enerzijds zou m.b.t. dit dossier wel gesteld kunnen worden dat er een opdracht is gegeven door de raad, maar dan niet zo zeer aan het college als wel via het college (als uitvoerder van het raadsbesluit) aan de initiatiefnemers.

3. Heeft de ambtelijke organisatie haar rol, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 september 2017, uitgevoerd?

Voor zover de ambtenaren bekend waren met de Wijchense participatieladder hebben deze hun rol volgens deze ladder uitgevoerd. Slechts 10% van de ondervraagde ambtenaren gaf aan goed bekend te zijn met de Wijchense participatieladder (WPL). Een groter deel van de ambtenaren (40%) heeft vaag gehoord van de WPL. Dat wil zeggen dat de helft van de geïnterviewde ambtenaren niet bekend was, ten tijde van het interview, met de WPL.

In 60% van de gevallen worden de vijf vragen om nut en noodzaak van inwonersparticipatie vast te stellen, niet gesteld. Dit is logisch omdat deze ambtenaren niet of onvoldoende bekend waren met de WPL.

4. Is met de invoering van de Wijchense participatieladder de vrees van college en de werkgroep burgerparticipatie dat de bureaucratie zou toenemen, bewaarheid geworden?

Deze vrees is niet uitgekomen. Het college heeft geen enkele keer een nieuwe nota hoeven te schrijven. De Agendacommissie van de raad was gevraagd om bij de beoordeling of nota's voor de raad besluitrijp waren, ook te toetsen of het college onder het kopje "Burgerparticipatie" in de nota voldoende informatie gaf over het inwonersparticipatietraject. Totdat het kopje "Burgerparticipatie"²¹ uit het format van de nota's is verdwenen, heeft het college geen enkele keer een nota terug gestuurd gekregen door de Agendacommissie. Met het verdwijnen van dit kopje uit het format van de nota kon de Agendacommissie haar toets niet meer uitvoeren, tenzij zij uitgebreid nota's en bijlagen ging doornemen. Dit voert te ver voor de werkzaamheden van de Agendacommissie.

²¹ Zie bijlage D bij dit Evaluatieverslag

5. Heeft de invoering van de Wijchense participatieladder de verhoudingen tussen raad, college en de ambtelijk organisatie veranderd?

Uit het onderzoek is gebleken dat de meerderheid van de ambtenaren niet bekend was met de Wijchense participatieladder. De raad heeft slechts in 40% van de onderzochte dossiers een opdracht gegeven aan het college. Op basis van deze uitkomsten kan geen uitspraak worden gedaan over of de verhoudingen veranderd zijn.

6. Welke optimalisatieslag is nog mogelijk in het interne proces van de Wijchense participatieladder?

Er zijn verschillende optimalisatieslagen te maken. Hoe die vormgegeven kunnen worden, staat in de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

3 Aanbevelingen

3.1 Inleiding

Vanuit de onderzochte dossiers, interviews en literatuur zijn aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor raad, college en ambtelijke organisatie.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de Wijchense Participatieladder door alle betrokkenen beter toegepast kan worden. De aanbevelingen zijn een uitwerking van deze algemene conclusie.

Misschien ten overvloede, maar het gaat bij de aanbevelingen nadrukkelijk om dossiers die geschikt zijn voor inwonersparticipatie en om die dossiers samen met betrokkenen en belanghebbenden uit te werken.

3.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

- a. Zorg voor een duidelijke opdracht aan het college.

De gemeenteraad kan dit doen door:

- i. Alert te zijn of in de beslispunten van een beslisnota een opdracht voor de vormgeving van inwonersparticipatie opgenomen staat;
 - ii. Als er geen beslispunt in de beslisnota staat, de nota te amenderen en als raad zelf aan te geven hoe de raad inwonersparticipatie vorm wil geven. De raad dient dan ook eerst de vijf vragen te beantwoorden om nut en noodzaak te bepalen van inwonersparticipatie. Vervolgens kan de raad in de opdracht aangeven welke trede van inwonersparticipatie hij uitgevoerd wenst te zien.
- b. Verzoek het college om in de nota's voor de raad weer het kopje Inwonersparticipatie op te nemen. Verzoek het college om onder dit kopje o.m. in te vullen: de antwoorden op de vijf vragen, zoals ze geformuleerd zijn in de bijlage bij de Wijchense participatieladder en een omschrijving van het proces dat het college wil gaan volgen incl. de trede op de participatieladder. Het college vermeldt ook of het een project is waarin de gemeente het initiatief heeft genomen of dat een groep inwoners het project heeft gestart. Ook geeft het college aan in hoeverre de groep die betrokken wordt representatief is. Representativiteit is overigens geen vereiste. Maar de raad krijgt wel inzicht in hoe bijvoorbeeld een klankbordgroep is samengesteld. Als het proces/project in fasen is onderverdeeld, laat het college dan per fase aangeven hoe het participatieproces eruitziet. Onder dit kopje vermeldt het college ook de kosten voor het participatieproject en de inzet van de ambtelijke uren.
- c. Verzoek het college om bij de start van projecten die een grote impact op inwoners hebben (bijv. plannen op het gebied van ruimtelijke ordening of op het gebied van duurzaamheid) een meningsvormende nota aan de raad voor te leggen, zodat de raad kaders kan stellen hoe inwonersparticipatie dient te worden vormgegeven.

- d. Overweeg als raad om te experimenteren met vormen van inspraak. Als de raad wegens de verbouwing van het Kasteel op een andere plaats moet vergaderen, zou dit een mooie aanleiding kunnen zijn voor experimenteren. Een voorbeeld van zo'n experiment zou kunnen zijn om één keer per maand een uur te reserveren voor inwoners en organisaties die willen inspreken over een onderwerp dat niet op de agenda van de raad staat. Zo kunnen inwoners invloed uitoefenen op de agenda van de raad i.p.v. dat inwoners zich dienen aan te passen aan de agenda van de raad. Voor deze vorm van inspraak dienen wel spelregels opgesteld te worden, bijv. dat het gaat over een wens, knelpunt of iets dergelijks dat een aantal inwoners raakt, dat er geen juridische procedure of een mediationtraject loopt tussen de inspreker en de gemeente, enz.. De werkgroep Inwonersparticipatie kan een voorstel hierover aan de raad voorleggen.
- e. Evalueer eenmaal per raadsperiode samen met het college het gebruik van de Wijchense participatieladder. Wellicht is het raadzaam om eenmaal per raadsperiode de uitvoering van inwonersparticipatie in zijn algemeenheid te evalueren met raad, college en ambtelijke organisatie.

3.3 Aanbevelingen voor het college van burgemeester en wethouders

- a. Inventariseer het coalitieakkoord 2018 – 2022 om te bepalen welke projecten geschikt zijn voor inwonersparticipatie op basis van de beantwoording van de vijf vragen. Het college legt deze inventarisatie voor aan de raad incl. een procesnotitie over hoe het college aan de slag wil met inwonersparticipatie bij deze projecten.
- b. Bied gelijktijdig met het coalitieakkoord 2022 – 2026 een inventarisatie aan, zoals in de vorige aanbeveling wordt genoemd.
- c. Geef expliciete opdrachten aan de ambtelijke organisatie m.b.t. de vormgeving en uitvoering van inwonersparticipatie.
- d. In aanvulling op aanbeveling 3.2.c: Leg aan de raad een meningsvormende nota voor bij projecten die een grote impact hebben op inwoners. Op basis van deze meningsvormende nota kan de raad kaders stellen m.b.t. de vormgeving en uitvoering van inwonersparticipatie.
- e. Geef externen een concrete opdracht mee, als aan externen de opdracht wordt gegeven om draagvlak te creëren voor een plan dat de gemeente helpt bij het halen van een beleidsdoelstelling. (Zie ook 3.4.c.). Geef aan waar de verantwoordelijkheid van de gemeente begint en waar deze eindigt, zodat onder meer schijnparticipatie vermeden wordt. Wellicht ten overvloede, maar voor de volledigheid: geef aan waar de verantwoordelijkheid van de externe begint en eindigt.

3.4 Aanbevelingen voor de Werkorganisatie Druten Wijchen

- a. Bundel de kennis over en ervaringen met inwonersparticipatie binnen de Werkorganisatie Druten Wijchen, bijv. via een digitaal toegankelijke omgeving. Maak een Domein hier verantwoordelijk voor. Dit Domein kan dan als vraagbaak dienen voor ambtenaren die aan de slag gaan met inwonersparticipatie. Op deze wijze wordt het risico dat telkens opnieuw het wiel wordt uitgevonden beperkt.
- b. Experimenteer met vormen van inwonersparticipatie. Laat de vorm aansluiten bij de doelgroep die de WDW wil bereiken. Oriënteer je op de zogenaamde “best practices” bij andere gemeenten, maar houd goed in gedachten of deze ook geschikt zijn om inwoners en organisaties uit Wijchen te betrekken.
- c. Wees alert op belangenverstrengeling bij inwonersparticipatie. Maak dit bespreekbaar. (Zie ook 3.3.e).
- d. Wees alert op wie je *niet* bereikt (hebt) en op schijnparticipatie. Geef aan in hoeverre de groep die betrokken is bij inwonersparticipatie wel of niet representatief is. Onderzoek ook of er sprake is van een “zwijgende meerderheid” en geef aan hoe je hiermee wilt omgaan of bent omgegaan.

Bijlage A Dossiers

A.1 Inleiding

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn tien dossiers onderzocht. Deze dossiers zijn geselecteerd door de volgende criteria te hanteren:

- Het dossier is tussen september 2017 en maart 2019 in een raadsvergadering behandeld.
- Er is aandacht voor inwonersparticipatie in het dossier.
- Het dossier is geen bestemmingsplanwijziging (hiervoor geldt een wettelijk participietraject).

A.2 Kerkeveld

A.2.1 Waar het dossier over gaat

Dit dossier kwam tot stand vanuit het coalitieakkoord 2014-2018. Nut en noodzaak van een tweede ontsluiting in de wijk Kerkeveld werden onderzocht, hieruit volgde een advies. Dit is in 2015 opgestart. In de commissievergadering van 15 februari en de raadsvergadering van 21 februari 2017 was de raad van mening dat er niet goed met inwonersparticipatie was omgegaan. Dit deel van het dossier is uitgebreid onderzocht door de werkgroep burgerparticipatie.²²

A.2.2 Participatieproces

Hierin is het participatieproces vanaf de zomer van 2017 in kaart gebracht. Er zijn twee nota's in kaart gebracht, een informatienota van 11 juli 2017²³ en een hierop volgende beslisnota van 24 oktober 2017.²⁴

A.2.2.1 Opdrachtgever

Alhoewel dit niet in de nota's zelf staat, is door de discussies van de raad in de commissievergadering van 15 februari 2017²⁵ en de raadsvergadering van 21 februari 2017²⁶ duidelijk dat de raad een duidelijke opdracht heeft gegeven om met inwonersparticipatie aan de slag te gaan.

²² 17 7A 5891a Uitwerking Dag van de raad 2016 burgerparticipatie.

²³ 17 6 3437a Plan van aanpak verkeersproblemen Kerkeveld, informatienota.

²⁴ 17 6 3437a Verkeersveiligheid Kerkeveld, beslisnota.

²⁵ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 15 februari 2017.

²⁶ Vastgesteld verslag openbare raad 21 februari 2017.

A.2.2.2 *Betrokken partijen*

De raad en het college waren beide betrokken bij dit participatietraject. De raad heeft opdracht gegeven en het college heeft deze opdracht duidelijk overgebracht naar de betrokken ambtenaren. In 2015 was er vanuit de ambtelijke organisatie ingezet op inwonersparticipatie. In dit onderzochte traject, vanaf 2017, kreeg men wel duidelijke kaders mee vanuit het bestuur. In de informatienota is ervoor gekozen om inwonersparticipatie te beperken tot een aantal wijken in Kerkeveld omdat de meningen in de hele buurt te ver uiteenliepen. Alleen de inwoners die direct met de voorgestelde verkeersveiligheidsmaatregelen te maken hebben konden participeren door geraadpleegd te worden (trede drie van de WPL). In de beslisnota is de hele buurt geïnformeerd (trede twee van de WPL).

A.2.3 Chronologisch verloop van het dossier

Zoals afgesproken kwam het college voor het zomerreces van 2017 met een informatienota over hoe verder te handelen inzake de (gevoelde) verkeersonveiligheid in Kerkeveld.²⁷ In deze nota is geprobeerd tot een compromis tussen de gepolariseerde meningen van de buurtbewoners te komen. Daarom is er bewust voor gekozen de mening van een kleiner deel van de buurt te betrekken bij de plannen, namelijk alleen dat deel dat direct met de voorgestelde plannen te maken heeft.²⁸ Er is na het zomerreces veel gediscussieerd over deze informatienota.²⁹ Naar aanleiding van deze discussie zijn ook veel reacties van buurtbewoners binnengekomen over het afsluiten van De Meren 11^{de} straat naar De Meren 10^{de} straat.³⁰

Deze reacties kregen op de commissievergadering van 7 november 2017 aandacht in de discussie, ook waren er enkele sprekers die hun zorgen uitten over het afsluiten van de 11^e straat De Meren. Daarnaast hadden de sprekers moeite met de informatievoorziening vanuit het college, deze zou laat en onvolledig zijn.³¹ Na discussie is op de raadsvergadering van 9 november besloten om het voorstel geamendeerd aan te nemen.³² De 11^e straat De Meren wordt niet volledig afgesloten, maar alleen voor voertuigen langer dan 6 meter.³³ Hiermee is door de raad tegemoet gekomen aan de bezwaren van omwonenden.

²⁷ 17 6 3437a Plan van aanpak verkeersproblemen kerkeveld, informatienota.

²⁸ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 14 september 2017, p. 5.

²⁹ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 14 september 2017.

³⁰ 17 6 3437h Reactie bezorgde Kerkeveldbewoner; 17 6 3437i Reacties burgers afsluiting 11^e straat de Meren.

³¹ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 7 november 2017, p. 1-3.

³² Vastgesteld verslag openbare raad 9 november 2017.

³³ 17 6 3437a Verkeersveiligheid Kerkeveld, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

A.2.4 Eindresultaat dossier

De tweede ontsluiting Kerkeveld is er niet gekomen. Er zijn maatregelen genomen om de verkeersveiligheid in de wijk aan te pakken, deze werkzaamheden zijn nog niet afgerond.

A.2.5 Conclusie participatieproces

Alhoewel verschillende inwoners niet blij waren met de informatievoorziening, bleek in de discussie dat de raad van mening is dat het toepassen van de Wijchense participatieladder door het college in dit dossier goed is verlopen. De gekozen trede, raadplegen, is consequent toegepast in de informatienota. In de beslisnota werden enkele keuzes aan de raad gelaten. Het college informeerde de betrokken inwoners hier over (trede informeren). In deze dossiers zijn opdrachtgever (raad), opdrachtnemer en verwachtingsmanager (college) duidelijk.³⁴

³⁴ Vastgesteld verslag openbare raad 9 november 2017.

A.3 Herinrichting Oosterpark

A.3.1 Waar het dossier over gaat

Dit dossier bestaat uit twee delen. Enerzijds gaat dit over de daadwerkelijke herinrichting van het Oosterpark, een park in Wijchen-Zuid, waarbij het doel was deze groene buffer in stand te houden en vanuit inwonersparticipatie deze herinrichting vorm te geven.³⁵ Anderzijds is een deel van het speelruimtebeleid 2015-2025 opgenomen in de plannen van de herinrichting van het Oosterpark. Dit laatste deel speelt in 2016 en kent (vooralsnog) geen vervolg in latere jaren. Dit deel van het dossier is toch meegenomen in deze analyse omdat de participatie in dit plan zich richt op jongeren. Hier is in andere dossiers geen voorbeeld van te vinden.

A.3.2 Participatieproces

Twee van de drie onderzochte nota's zijn uit 2016. Toen was de WPL nog niet in werking. Toch is het participatieproces vanaf 2016 in kaart gebracht. Het gaat om drie onderzochte nota's: een informatienota van 20 september 2019,³⁶ een beslisnota van 18 oktober 2016³⁷ en een beslisnota van 23 oktober 2018.³⁸

A.3.2.1 *Opdrachtgever*

De gemeenteraad is duidelijk de opdrachtgever. Deze opdracht is al in 2014 gegeven en is tussendoor meermaals bevestigd. Dit was duidelijk bij het college en de betrokken ambtenaren.

A.3.2.2 *Betrokken partijen*

Bij dit dossier waren veel partijen betrokken. Raad, college en ambtenaren werkten op dit dossier goed samen en het verwachtingsmanagement van het college was duidelijk. Bij de herinrichting van het Oosterpark waren inwoners in de onderzochte periode vertegenwoordigd via een klankbordgroep, waarin goed gelet is op of de leden van de klankbordgroep representatief waren voor de inwoners. Qua speelbeleid waren jongeren uit Wijchen-Zuid betrokken in een projectgroep. Om de jongeren te bereiken is tevens samengewerkt met MeerVoormekaar en de leefbaarheidsgroep Wijchen-Zuid.

³⁵ 18 2 11187a Aangepast herinrichtingsplan Oosterpark, beslisnota.

³⁶ 16 3842a Planvorming toekomst Oosterpark, informatienota.

³⁷ 18 2 11187a Aangepast herinrichtingsplan Oosterpark, beslisnota.

³⁸ 18 2 11187a Aangepast herinrichtingsplan Oosterpark, beslisnota.

A.3.3 Chronologisch verloop dossier

Bij plannen voor de herinrichting van het Oosterpark is in 2014 ingezet op inwonersparticipatie. Vooral na een vraag van Kernachtig Wijchen werd duidelijk dat het college in dit dossier in ging zetten op inwonersparticipatie.³⁹ Vervolgens hebben de verantwoordelijke ambtenaren het inwonersparticipatieproces in werking gezet, er werd gewerkt met trede vier, samenwerken. Nadat in de ingestelde werkgroep een patstelling was ontstaan en duidelijk werd dat het tot 2018 zou duren voordat er geld beschikbaar was voor het plan, is de werkgroep opgeschort.

Bij de herstart van dit dossier in 2016 is ervoor gekozen om de trede van inwonersparticipatie te verlagen naar trede drie, raadplegen. Hiervoor is gekozen om de patstelling die in de werkgroep was ontstaan te doorbreken. De gemeente koos ervoor de regie te nemen. Dit is via een informatienota aan de raad medegedeeld.⁴⁰ Er is in plaats van de werkgroep een klankbordgroep gevormd waar een aantal leden van de oude werkgroep zitting in heeft.

De informatienota uit 2016 is opvallend, de Wijchense participatieladder was nog niet uitgerold, maar de raad werd wel op de hoogte gebracht van de wijziging van trede. Op 23 oktober 2018 is een beslisnota over de herinrichting naar de raad gestuurd. Hierin is de rol van inwonersparticipatie helder uiteengezet.⁴¹

Het speelruimtebeleid 2015-2025, het tweede deel van dit dossier, is gericht op jongeren. Op initiatief van de PvdA is dit opgenomen in de plannen voor de herinrichting van het Oosterpark. De inwonersparticipatie in dit dossier is gericht op kinderen van 12-19 jaar.⁴² Deze jongeren zijn geraadpleegd over wat voor voorzieningen ze in het Oosterpark wilden.

In 2018 kwam dit dossier terug op de politieke agenda. Na commotie over de impact op de flora en fauna in het Oosterpark tijdens een gesprekstafel begin 2018, is er nader onderzoek gedaan naar deze impact. De plannen bleken meer effect op de natuur te hebben dan was aangenomen. Inwoners zijn geraadpleegd over hoe de inrichting er dan uit moet zien, het resultaat hiervan is vastgelegd in de beslisnota van 23 oktober 2018.⁴³ In de vergadering wordt het inwonersparticipatietraject door de raad geroemd, ook wordt opgemerkt dat dit dossier duidelijk maakt dat goede inwonersparticipatie lang duurt.⁴⁴

³⁹ 14 IZ 033 a Schriftelijke vraag K8W Aanwakkeren burgerparticipatie Oosterpark, antwoord.

⁴⁰ 16 3842a Planvorming toekomst Oosterpark, informatienota.

⁴¹ 18 2 11187a Aangepast herinrichtingsplan Oosterpark, beslisnota.

⁴² 16 4095a Speelruimtebeleid 2015-2025, beslisnota.

⁴³ 18 2 11187a Aangepast herinrichtingsplan Oosterpark, beslisnota.

⁴⁴ Vastgesteld verslag openbare raad 20 december 2018.

A.3.4 Eindresultaat dossier

De herinrichting van het Oosterpark gaat binnenkort van start. Er is veel commotie ontstaan rond een gepland struinpad. Dit zal voorlopig niet worden aangelegd. In het voorjaar van 2020 komt het college hierop terug bij de raad om te informeren hoe het nu staat met de plannen. De uitkomst van het participatieproces in het speelbeleid is dat de jongeren een skatepark wilden, deze is inmiddels aangelegd.

A.3.5 Conclusie participatieproces

Een voorbeeld van een dossier waarbij inwonersparticipatie goed verloopt. Het grootste deel van dit dossier speelt voordat de Wijchense participatieladder is ingevoerd. Toch zijn alle drie de nota's conform de WPL. Vooral de nota van 2018 een duidelijke nota waarin er systematisch volgens de WPL met inwonersparticipatie is omgegaan.

A.4 Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders

A4.1 Waar het dossier over gaat

Dit dossier gaat over het toekennen van subsidies aan Stichting Vluchtelingenwerk. De participatie van statushouders is hierbij niet bedoeld als inwonersparticipatie, maar als het meedoen van vluchtelingen in de samenleving. Het stuk uit de beslisnota: 'daar waar mogelijk worden burgers betrokken bij de begeleiding van statushouders'⁴⁵ is niet bedoeld als zijnde inwonersparticipatie. De bedoeling hiervan was niet in de beleidsmatige zin bedoeld, maar in de uitvoerende zin. Specifiek naar Vluchtelingenwerk, die met vrijwilligers werkt. Deze vrijwilligers zijn met voornoemde opmerking bedoeld.

A.4.2 Participatieproces

In dit dossier is geen aandacht voor inwonersparticipatie. Dit is verkeerd geïnterpreteerd. Toch is ook dit dossier interessant om te onderzoeken. Er is namelijk een bewuste keuze gemaakt om op dit dossier geen inwonersparticipatie toe te passen. Wanneer de vijf vragen om te kijken of het dossier geschikt is voor inwonersparticipatie gesteld waren, was op de vraag 'is overeenstemming mogelijk?' het antwoord "nee" geweest. Dit laat het belang zien van het stellen van de vijf vragen. Deze zijn in dit dossier niet bewust gesteld maar desondanks is besloten om geen inwonersparticipatie op dit dossier toe te passen.

A.4.3 Chronologisch verloop dossier

Op 12 september 2017 kwam het college met een beslisnota aangaande subsidiëring voor statushouders. Er wordt niet duidelijk gespecificeerd wat inwonersparticipatie inhoudt. 'Daar waar mogelijk worden burgers betrokken bij de begeleiding van statushouders.'⁴⁶

In de commissievergadering van 5 oktober is over deze beslisnota gediscussieerd. Het ging in deze discussie nadrukkelijk niet over inwonersparticipatie.⁴⁷ Ook in de raadsvergadering van 26 oktober was er discussie over deze beslisnota. Er zijn een drietal amendementen ingediend. Deze gaan deels over een betere evaluatie en het SMART maken van de doelstellingen en resultaten. Een ander amendement gaat over hoe een deel van het beschikbare geld besteed dient te worden. Alle drie de amendementen worden aangenomen waarop het voorstel anoniem door de raad is aangenomen.

⁴⁵ 17 5 618a Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders, beslisnota.

⁴⁶ 17 5 618a Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders, beslisnota.

⁴⁷ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 5 oktober 2017.

Het is onduidelijk of dit onderwerp zich überhaupt leent voor inwonersparticipatie. Heeft de betrokken ambtenaar dit vastgesteld? Ook geeft de raad in dit dossier geen duidelijke opdracht aan het college om met inwonersparticipatie aan de slag te gaan.

Er is door het college tot dusverre twee keer teruggekomen op de geamendeerd aangenomen beslisnota. Op 27 februari 2018 komt het college met een nieuwe beslisnota, naar aanleiding van het geamendeerd aangenomen raadsvoorstel van 26 oktober over statushouders.⁴⁸ Na een korte discussie in de commissievergadering van 17 mei,⁴⁹ wordt de beslisnota in de raadsvergadering van 31 mei als hamerstuk ongewijzigd aangenomen.⁵⁰ Een beslisnota van 18 december 2018, waarin het college de maatschappelijke begeleiding voort wil zetten, is op eenzelfde manier door de raad goedgekeurd.⁵¹

Een nota die samenhangt met dit dossier heeft, is het initiatiefvoorstel 'Wél-doen bij de gemeente (werkervaringsplek statushouders bij gemeente)' van de PvdA.⁵² Ook in dit voorstel is geen aandacht aan inwonersparticipatie besteed. Het voorstel is op 28 februari ongewijzigd aangenomen door de raad.⁵³

A.4.4 Eindresultaat dossier

De subsidie aan Vluchtelingenwerk is toegekend. Ook is er een participatieproject voor statushouders, afgestemd op de doelgroep, ontwikkeld.⁵⁴

A.3.4 Conclusie participatieproces

Dit dossier lijkt op het eerste gezicht een voorbeeld van het niet goed inzetten van de Wijchense participatieladder. Na beter te kijken blijkt inwonersparticipatie nooit ingezet te zijn op dit dossier.

⁴⁸ 18 5 4352a Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders, beslisnota.

⁴⁹ Vastgesteld verslag commissievergadering 17 mei 2018.

⁵⁰ Vastgesteld verslag openbare raad 31 mei 2018.

⁵¹ 19 6 16234a Maatschappelijke begeleiding statushouders 2019, beslisnota; Vastgesteld verslag commissievergadering 14 februari 2019; Vastgesteld verslag openbare raad 28 februari 2019.

⁵² 19 3 23521a Initiatiefvoorstel PvdA Wél-doen bij de gemeente, beslisnota.

⁵³ Vastgesteld verslag openbare vergadering 28 februari 2019.

⁵⁴ 18 5 4352a Maatschappelijke begeleiding en participatie statushouders, beslisnota.

A.5 Samen naar een duurzaam Wijchen

A.5.1 Waar het dossier over gaat

Een parapluplan waarin de wens staat dat Wijchen in 2040 energieneutraal is.

A.5.2 Participatieproces

In al deze dossiers is er aandacht voor inwonersparticipatie. Dit komt onder andere omdat in het energieplan staat dat de gemeente moet zorgen voor de maatschappelijke acceptatie van hernieuwbare energieopwekking.⁵⁵ Dit dossier is een parapluplan, dit houdt in dat er in dit dossier zelf geen aandacht is voor inwonersparticipatie.

A.5.3 Chronologisch verloop dossier

In 2018 heeft het college een energieplan op hoofdlijnen gepresenteerd aan de raad.⁵⁶ Na een uitgebreid debat is de bijbehorende beslisnota geamendeerd aangenomen op 25 oktober 2018.⁵⁷ Een aantal van de plannen uit dit energieplan hebben met inwonersparticipatie te maken. Deze plannen zijn verderop in dit verslag besproken.

De behandelde dossiers:

- Omgekeerd afval inzamelen
- Windenergie
- Milieubeleidsplan
- Strategische waternota

A.5.4 Eindresultaat dossier

Ook hiervoor dient gekeken te worden naar de bovenstaande individuele dossiers die onderdeel van dit parapluplan zijn.

A.5.5 Conclusie participatieproces

Dit dossier is meegenomen in de analyse omdat er verschillende dossiers onder vallen die werken met inwonersparticipatie.

⁵⁵ 18 440b Samen naar een duurzaam Wijchen (energieplan op hoofdlijnen), bijlage 1, p. 10.

⁵⁶ 18 1 440a Samen naar een duurzaam Wijchen, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

⁵⁷ Vastgesteld verslag openbare raad 25 oktober 2018.

A.6 Omgekeerd afval inzamelen

A.6.1 Waar het dossier over gaat

Dit is een ingewikkeld dossier. Dit dossier kent een lange geschiedenis wat voor dit verslag niet allemaal in kaart is gebracht. Voor dit verslag zijn drie nota's uit 2016, 2017 en 2018 onderzocht. Er is in dit dossier getracht om omgekeerd afval inzamelen in te voeren. Dit wil zeggen dat mensen hun restafval zelf naar een ondergrondse afvalcontainer brengen.

A.6.2 Participatieproces

Op 16 februari 2016 is er een Afvalconferentie gehouden. Dit is een vorm van inwonersparticipatie en was bedoeld om te kijken of de inwoners van Wijchen omgekeerd afval inzamelen zagen zitten. Aan de hand van de bevindingen van deze conferentie bestond het idee dat omgekeerd afval inzamelen wenselijk was en snel ingevoerd kon worden. Er werd daadkrachtig gehandeld in dit dossier. In het kader van deze daadkracht werd besloten de werkgroep afval, die een aantal inwoners hadden gevormd, niet mee te nemen in het participatieproces. Er zijn nog enkele goedbezochte gesprekstafels georganiseerd door de raad.

A.6.2.1 Opdrachtgever

Er is in dit dossier geen duidelijke opdrachtgever. Het college heeft bepaald hoe inwoners geïnformeerd dienden te worden. De ambtenaren zijn hiermee aan de slag gegaan.

A.6.2.2 Betrokken partijen

Alhoewel de raad tweemaal unaniem heeft ingestemd met omgekeerd afval inzamelen was hij weinig betrokken bij het proces van inwonersparticipatie. Er is geen duidelijke opdracht tot inwonersparticipatie gegeven. De ambtenaren en het college waren wel duidelijk betrokken partijen. Ook de werkgroep afval speelde uiteindelijk een rol in het participatieproces, zie conclusie.

A.6.3 Chronologisch verloop dossier

Op 20 december 2016 vroeg het college de raad om in te stemmen met omgekeerd afval inzamelen per januari 2018.⁵⁸ Dit werd geamendeerd aangenomen op 21 februari 2017

⁵⁸ 16 803a Versnellen afvalbeleid, beslisnota.

waardoor is besloten dit per 1 juni 2018 te implementeren.⁵⁹ Voorafgaand aan de beslisnota was er een afvalconferentie voor inwoners georganiseerd.⁶⁰ Op 26 januari 2017 volgde een gesprekstafel, hierin gaf een groep inwoners aan dat ze omgekeerd inzamelen geen goed idee vonden. Er werd, naar eigen zeggen, voorgesteld om met de gemeente de werkgroep Afval Wijchen te vormen, wat niet door de gemeente ondersteund werd. Er zou aangegeven zijn dat er pas de mogelijkheid tot samenwerking was als de besluitvorming had plaatsgevonden.⁶¹ De bezwaren van deze inwoners zijn niet terug te zien in de amendementen van de raad.⁶² Dit speelde zich af voor de implementatie van de Wijchense participatieladder.

In november 2017 is er aandacht voor omgekeerd afval inzamelen in zowel de commissievergadering als de raadsvergadering. Dit naar aanleiding van een beslisnota van het college van 27 juli 2017, waarin een stappenplan is gepresenteerd om tot omgekeerd inzamelen te komen.⁶³ In beide vergaderingen is een spreker van de werkgroep Afval Wijchen aanwezig om de raadsleden te verwittigen over het standpunt van deze werkgroep: omgekeerd afval inzamelen is geen goed idee. Desalniettemin gaat de discussie in de commissievergadering niet over de vraag of omgekeerd afval inzamelen moet worden ingevoerd, maar hoe en onder welke voorwaarden.⁶⁴ De raadsvergadering van 30 november 2017 is een herhaling van zetten, en met grote meerderheid wordt de beslisnota geamendeerd aangenomen. De amendementen gaan over financiën, inwoners in het buitengebied en over de grootte van de inwerpopening van de ondergrondse restafvalcontainers.⁶⁵

Alhoewel het niet expliciet benoemd is, lijkt het college trede één van de Wijchense participatieladder toe te passen; informeren. Dit blijkt uit de bijlage bij de beslisnota van 27 juli 2017, waarin een schema staat over wanneer inwoners waarover geïnformeerd worden.⁶⁶ De raad heeft in dit dossier geen duidelijke opdracht aan het college gegeven om de Wijchense participatieladder toe te passen.

Aan de hand van reacties van inwoners op inloopavonden en via brieven en gesprekken kwamen Kernachtig Wijchen, de VVD en Wijchen Lokaal op 16 januari tot de

⁵⁹ 16 803a Versnellen afvalbeleid, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

⁶⁰ 16 803a Versnellen afvalbeleid, beslisnota.

⁶¹ 16 803d Reactie burgers iz Versnellen afvalbeleid.

⁶² 16 803a Versnellen afvalbeleid, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

⁶³ 17 2 803a versnellen afvalbeleid, vervolg omgekeerd inzamelen, beslisnota.

⁶⁴ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 16 november 2017.

⁶⁵ 17 2 803a versnellen afvalbeleid, vervolg omgekeerd inzamelen, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

⁶⁶ 17 2 803c Versnellen afvalbeleid vervolg omgekeerd inzamelen, bijlage 1.

conclusie dat de voorbereidingen om omgekeerd afval in te zamelen gestopt moeten worden. Hiervoor dienden ze een initiatiefvoorstel in.⁶⁷ Dit initiatiefvoorstel wordt, na debat, uiteindelijk geamendeerd aangenomen door de raad.⁶⁸

A.6.4 Eindresultaat dossier

Na alle voorbereidingen is omgekeerd afval inzamelen niet ingevoerd. Er is momenteel een herbezinning gaande waarin wordt nagedacht over hoe het afval inzamelen dan wel uitgevoerd kan worden.

A.6.5 Conclusie participatieproces

Het is niet gelukt genoeg draagvlak te creëren voor dit plan, dit heeft ook te maken met hoe inwonersparticipatie is ingezet. Op het moment dat de locaties van de ondergrondse afvalcontainers bekend werden, kwamen er veel reacties vanuit de inwoners. De werkgroep afval werd weer actief en wist 3000 handtekeningen te verzamelen. Dit deed de gemeenteraad beslissen om omgekeerd afval inzamelen niet door te laten gaan.

Daadkracht en een goed inwonersparticipatieproces bleken in dit dossier niet verenigbaar. Goede participatie kost veel tijd. De opdrachten die de raad gaf waren niet concreet en het verwachtingsmanagement vanuit het college was ook niet duidelijk. In de uitvoering kreeg inwonersparticipatie in dit proces niet genoeg aandacht van zowel de raad, het college als de ambtenaren.

⁶⁷ 18 2 13777a Initiatiefvoorstel K8W VVD WL beleid behalen landelijke afvaldoelstellingen.

⁶⁸ Vastgesteld verslag openbare raad 22 februari 2018 (incl bijlagen).

A.7 Windenergie

A.7.1 Waar het dossier over gaat

De raad heeft op 26 juni 2014 unaniem de motie windenergie 14 RZ 019 aangenomen met daarin de opdracht aan het college om een plan van aanpak te maken voor een zorgvuldig communicatieproces met eventuele initiatiefnemers, bewoners en leefbaarheidsgroepen gericht op de vraag hoe Wijchen kan gaan bijdragen aan doelstellingen ten aanzien van windenergie.

Eind 2015 is de raad geïnformeerd over het rapport van bevindingen van de werkgroep Windenergie. Op 4 februari 2016 heeft de raad ingestemd met de door de raad gewijzigde gedragscode Windenergie Wijchen als beleidskader voor het in behandeling nemen van initiatieven voor windenergie.

A.7.2 Participatieproces

Bij de totstandkoming van het Rapport van Bevindingen en de Gedragscode Windenergie Wijchen is er veel werk verzet door de werkgroep Windenergie Wijchen. Hier hebben alle leefbaarheidsgroepen een actieve rol in gehad. Met de totstandkoming van de stukken is dus nauw samengewerkt.

Bij de uitvoering zal er eveneens sprake zijn van participatie. Participatie van initiatiefnemers, van (direct) omwonenden, van andere belanghebbenden en van leefbaarheidsgroepen

De gedragscode geeft spelregels o.a. voor inwonersparticipatie. Zo moeten initiatiefnemers draagvlak vinden onder de direct omwonenden.

A.7.3 Chronologisch verloop dossier

In 2015 is er door de werkgroep windenergie Wijchen een gedragscode windenergie Wijchen ontwikkeld.⁶⁹ In 2017 informeert het college de raad dat er een onderzoek naar de haalbaarheid van windturbines op industrieterrein Bijsterhuizen.⁷⁰ In de commissievergadering van 16 november 2017 werd hier, alhoewel het een informatienota betreft, veel over gediscussieerd.⁷¹ Wind in Wijchen, een initiatiefgroep die graag windturbines in Wijchen wil realiseren, geeft aan drie windturbines te willen bouwen op Bijsterhuizen. Dit plan zit in de ontwikkel- en bouwfase, waarin volgens de gedragscode ook de inwoners

⁶⁹ 16 RZ 093c Windenergie, bijlage 2 Gedragscode Windenergie Wijchen (definitief).

⁷⁰ 17 1 3073a Windscan Bijsterhuizen, informatienota.

⁷¹ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 16 november 2017.

nauw betrokken moeten worden.⁷² In het betrekken van inwoners heeft de gemeente geen actieve rol.

Op 20 november 2018 kwam het college met een nieuwe informatienota over de gedragscode windenergie; die zal in het voorjaar van 2019 geëvalueerd worden. Ook is hierin aangegeven dat de mening van betrokken inwoners meegenomen wordt in de evaluatie.⁷³

A.7.4 Eindresultaat dossier

De evaluatie van de gedragscode is nog niet aangeboden aan de gemeenteraad.

A.7.5 Conclusie participatieproces

Het dossier is gestart voor de invoering van de WPL.

Bij de totstandkoming van het rapport van bevindingen hebben de leefbaarheidsgroepen een actieve rol gespeeld.

De raad heeft initiatiefnemers die “iets” willen met windenergie via het college (dat het raadsbesluit moet uitvoeren) een opdracht gegeven dat zij draagvlak moeten vinden onder de direct omwonenden.

De evaluatie van de gedragscode is nog niet aangeboden aan de raad.

Als het participatieproces als gedachtenexperiment naast de WPL wordt gelegd, dan lijkt er sprake te zijn van “samenwerken” (trede 4 WPL) en “overdragen” (trede 5 WPL) aan initiatiefnemers om een doelstelling van de gemeente Wijchen te halen (energieneutraal in 2040). Daardoor is het moeilijk om de onderzoeksvragen eenduidig te beantwoorden m.b.t. de opdrachtverlening, het verwachtingsmanagement, enz.

⁷² <https://wijchen.nieuws.nl/nieuws/20190116/wind-in-wijchen-gaat-door-naar-tweede-fase/>

⁷³ 19 1 23528a Proces evaluatie windenergie, informatienota.

A.8 Milieubeleidsplan 2019-2028 en Strategische waternota 2019-2028

A.8.1 Waar het dossier over gaat

Twee parapluplannen waarin milieu- en waterbeleid vastgelegd wordt.

A.8.2 Participatieproces

Deze parapluplannen zijn beleidsdocumenten. Uitvoering van dit beleid kan soms samen- gaan met inwonersparticipatie. Er wordt dan ten hoogste trede drie, raadplegen/advise- ren, gebruikt omdat (ook gezien wetgeving) de gemeente de regie niet kwijt wil.

A.8.3 Chronologisch verloop dossier

In 2018 kwam het college met twee beslisnota's, één over het milieubeleidsplan,⁷⁴ en één over de strategische waternota.⁷⁵ Over beide nota's is in de raad gediscussieerd, waarbij het gaat over hoe concreet en duurzaam de plannen in de nota's zijn.⁷⁶ Het gaat in de discussie niet over inwonersparticipatie en de nota's zijn ongewijzigd aangenomen door de raad.⁷⁷ In de beslisnota's zelf is wel duidelijk aandacht voor inwonersparticipatie. Hoe dit ingevuld gaat worden en welke trede toegepast zal worden, is echter niet gespe- cificeerd.

A.8.4 Eindresultaat dossier

Het beleid is voor de aankomende jaren vastgelegd. Er zijn geen concrete plannen om in de nabije toekomst met inwonersparticipatie aan de slag te gaan op concrete uitvoerin- gen van dit vastgestelde beleid.

A.8.5 Conclusie participatieproces

Deze nota's zijn parapluplannen. Er wordt melding gemaakt van inwonersparticipatie op bepaalde aspecten van deze nota's maar hoe deze precies vorm gaan krijgen is niet vast- gelegd.

⁷⁴ 18 1 4048a Milieubeleidsplan 2018-2021, beslisnota.

⁷⁵ 18 1 4047a Strategische waternota 2019-2028, beslisnota.

⁷⁶ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 15 november 2018.

⁷⁷ Vastgesteld verslag openbare raad 29 november 2018.

A.9 MFA Batenburg

A.9.1 Waar het dossier over gaat

In dit dossier gaat het om de bouw van een Multifunctionele Accommodatie (MFA) in Batenburg. Het is een project waarin erg is ingezet op inwonersparticipatie.

A.9.2 Participatieproces

In dit dossier is in eerst instantie ingezet op de hoogste trede van participatie, trede 5, overdragen. Dit bleek al vroeg in het traject (nog voordat de beslisnota om de voorbereiding van de bouw van de MFA te bekostigen naar de raad werd gestuurd⁷⁸) politiek niet haalbaar en er is overgegaan op trede vier, samenwerken.

A.9.2.1 *Opdrachtgever*

In dit dossier is er geen duidelijke opdracht vanuit de raad gekomen om met inwonersparticipatie aan de slag te gaan. Er is vanuit de ambtelijke organisatie ingezet op inwonersparticipatie.

A.9.2.2 *Betrokken partijen*

In dit dossier heeft de raad, alhoewel er geen duidelijke opdracht is gegeven aan het college, wel een duidelijke rol. Er wordt gediscussieerd over de mate van inwonersparticipatie in de raad. Betrokken ambtenaren zijn ook zeer actief betrokken en hebben op dit dossier hoog ingezet op inwonersparticipatie. De rol van het college is wat ambigue in dit dossier. Enerzijds lijkt er moeite te bestaan met het loslaten van de controle op dit dossier. Anderzijds wordt een verhoogd kostenplaatje in de raad verdedigd met het argument dat dit het resultaat van inwonersparticipatie is.

Ook de Batenburgse betrokkenen die deel uit gaan maken van de MFA alsmede de Batenburgse leefbaarheidsgroep hebben zitting in de projectgroep en zijn hierbij ook duidelijk een belanghebbende partij. Opvallend in dit dossier is dat deze betrokkenen samen een gezamenlijk belang hebben kunnen formuleren, dit kwam het participatieproces ten goede.

⁷⁸ 16 AZ 219a Voorbereidingsfase MFA Batenburg, beslisnota.

A.9.3 Chronologisch verloop dossier

De bouw van de Multifunctionele accommodatie (MFA) Batenburg kent een lange voorgeschiedenis.⁷⁹ In 2016 is er voorbereidingskrediet door de raad beschikbaar gesteld om te beginnen met het voorbereiden van de MFA Batenburg.⁸⁰

Op 24 april 2017 volgde een informatienota over de voortgang. Hierin is aandacht voor inwonersparticipatie. Er is samengewerkt met de projectgroep MFA Batenburg, waarin vertegenwoordigers zitting hebben van verschillende verenigingen die zich graag in de MFA zouden vestigen, alsmede leden van de leefbaarheidsgroep Batenburg.⁸¹

In de beslisnota van 12 september 2017 staat dezelfde informatie wat betreft inwonersparticipatie. Er is in beide dossiers dus sprake van trede 4 op de Wijchense participatieladder, samenwerken.⁸² Opvallend genoeg wordt in de discussies over deze discussienota inwonersparticipatie als politiek middel ingezet. In de nota blijken de kosten geen 1,5 miljoen maar 3 miljoen euro voor de verbouwing van een gebouw tot de MFA Batenburg. Een van de gebruikte argumenten van de wethouder is dat dit de uitkomst van inwonersparticipatie is.⁸³

Er wordt in dezelfde discussie ook vraagtekens gesteld bij de inwonersparticipatie zelf. Er wordt intensief samengewerkt met de projectgroep, maar is dit inwonersparticipatie? Niet alle inwoners van Batenburg kunnen samenwerken met de gemeente. Alhoewel hier enige zorgen over zijn in de commissievergadering wordt er verder niet op ingegaan.⁸⁴

A.9.4 Eindresultaat dossier

De bouw van een Multifunctionele accommodatie in Batenburg is nog altijd gaande. Er wordt binnenkort met de bouw gestart.

A.9.5 Conclusie participatieproces

Dit dossier is het enige dossier van de afgelopen jaren waarin trede vier; samenwerken, is toegepast. In dit dossier zijn spanningen zichtbaar, omdat verregaande participatie loslaten vergt van de controle door de raad en het college. Ondanks deze spanning lijkt

⁷⁹ 16 AZ 219b Bijlage 1 Startnotitie, Voorbereidingsfase MFA Batenburg.

⁸⁰ 16 AZ 219a Voorbereidingsfase MFA Batenburg, beslisnota.

⁸¹ 17 2 459a MFA Batenburg, informatienota.

⁸² 17 2 459a Multifunctionele Accommodatie Batenburg, beslisnota.

⁸³ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 5 oktober 2017, p. 5.

⁸⁴ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 5 oktober 2017, p. 4.

het inwonersparticipatieproces vlot te zijn verlopen. Een aandachtspunt is wel dat een projectgroep mogelijk niet alle inwoners vertegenwoordigd.

A.10 Hart van Zuid

A.10.1 Waar het dossier over gaat

Dit dossier gaat over de wijk Wijchen-Zuid. Om problemen te voorkomen is ervoor gekozen nu in de wijk te investeren. Dit is in gang gezet door de lokale school en verschillende ondernemers in de wijk. Hieruit volgde de verkennende studie "Hart van Zuid Wijchen". Dit is met behulp van inwonersparticipatie tot stand gekomen. Hierop volgde een heel participatieproces.

A.10.2 Participatieproces

Een voorbeeld van een dossier waarin de WPL consequent wordt toegepast. In een beslissing staat een voorstel tot participatietrede twee; luisteren. De raad stemt hiermee in en geeft hiermee een opdracht aan het college om dit toe te passen. De betrokken ambtenaren waren op de hoogte van de WPL en handelen hiernaar. Er wordt door middel van een enquête vormgegeven aan trede twee en de resultaten hiervan zijn als informatie-nota aan de raad verzonden.

A.10.2.1 Opdrachtgever

De raad is hier duidelijk opdrachtgever. Het college, als opdrachtnemer, zet dit door naar de ambtelijke organisatie. Er is kennis in dit dossier van de WPL. Hierdoor wordt dit instrument correct ingezet en een, tot dusverre, soepel participatieproces volgt.

A.10.2.2 Betrokken partijen

Raad, college en ambtenaren zijn betrokken zoals vastgesteld in de WPL. Een bijzondere rol is weggelegd voor betrokken ondernemers uit Wijchen-Zuid. Zij hebben de gemeente gewezen op de problematieken in de wijk en denken ook mee over oplossingen. In het participatietraject zijn alle inwoners van Wijchen-Zuid betrokken.

A.10.3 Chronologisch verloop dossier

Naar aanleiding van de verkennende studie, waarin de kansen en toekomst voor winkelcentrum Zuiderpoort en omgeving zijn verkend, heeft het college een beslissing op laten stellen. In deze nota wordt voorgesteld: 'Inwoners van Wijchen-Zuid en belanghebbenden uitgebreid te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen. Zij worden betrokken

volgens stap 2 van de participatieladder; luisteren.⁸⁵ In de commissievergadering van 14 december 2017 is veel gediscussieerd over de gewenste trede van inwonersparticipatie,⁸⁶ het resultaat is dat de raad unaniem instemt met de nota.⁸⁷

Op 27 november 2018 kwam het college met een informatienota om de raad op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen in dit dossier. Door middel van een enquête is invulling gegeven aan het toepassen van trede twee van de Wijchense participatieladder. De resultaten van deze enquête worden in deze nota aan de raad voorgelegd.⁸⁸ De raad is te spreken over de toepassing van de Wijchense participatieladder door het college en de betrokken ambtenaren bij dit dossier.⁸⁹

A.10.4 Eindresultaat dossier

Er wordt momenteel gewerkt om de wijk Wijchen-Zuid op te knappen. Er zullen nog vele deelprojecten volgen om hier precieze aanvulling aan te geven.

A.10.5 Conclusie participatieproces

In dit dossier is inwonersparticipatie volgens de Wijchense participatieladder toegepast. De gekozen trede twee (luisteren) is een minimumtrede. Het is een groot project dat nog niet is afgerond.

⁸⁵ 17 2 7418a Hart van Zuid en omgeving, beslisnota.

⁸⁶ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 14 december 2017.

⁸⁷ Vastgesteld verslag openbare raad 21 december 2017.

⁸⁸ 19 2 22682a Stand van zaken Hart van Zuid, informatienota.

⁸⁹ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 17 januari 2019.

A.11 Tussen Kasteel en Wijchens Meer

A.11.1 Waar het dossier over gaat

Het centrum van Wijchen wordt onder handen genomen op basis van het project getiteld 'Tussen Kasteel en Wijchens meer'. Dit is een groot stedenbouwkundig project. Er wordt vol ingezet op inwonersparticipatie in dit dossier.

A.11.2 Participatieproces

Na besluitvorming door de gemeenteraad in de zomer van 2017 is inwonersparticipatie op dit dossier het belangrijkste uitgangspunt geweest.

A.11.2.1 Opdrachtgever

De raad is in dit dossier duidelijk opdrachtgever. Via een amendement heeft de raad het college opgedragen om met een voorstel te komen welke trede van inwonersparticipatie moet worden toegepast.

A.11.2.2 Betrokken partijen

College, raad en ambtenaren zijn betrokken zoals vastgelegd in de WPL. Via een speciale aanbestedingsprocedure wordt ook de ontwikkelaar die uiteindelijk de uitvoering van dit project mag regelen, betrokken in de WPL. Er is vastgelegd dat deze ontwikkelaar inwoners dient te betrekken bij alle fases van dit project.

A.11.3 Chronologisch verloop dossier

De plek van het oude gemeentekantoor is een belangrijke plek in het centrum van Wijchen. Om deze reden heeft de raad in 2016 de motie "Iets moois voor Wijchen op de mooiste plek van Wijchen" aangenomen. Hierin staat onder meer: "De inwoners van Wijchen ook de kans geven om ideeën in te dienen. Een project "van Wijchen, voor Wijchen" is gewenst, daarbij wel rekening houdend met de grenzen welke burgerparticipatie kent. En aan deze burgerparticipatie een passende en effectieve vorm te geven."⁹⁰ Dit heeft het college meegenomen in de ontwikkelde gebiedsperspectief Centrum Wijchen 2030.⁹¹ In de bijbehorende beslisnota is ook veel aandacht voor inwonersparticipatie.⁹² Er is niet duidelijk welke trede van de Wijchense participatieladder wordt toegepast omdat deze nog niet in werking was.

⁹⁰ 16 RZ (aangenomen) Ontwikkeling locatie gemeentekantoor – iets moois.

⁹¹ 16 1 1701b bijlage Gebiedsperspectief (gewijzigde versie).

⁹² 16 1 1701a herijking visie Oostflank Westflank Centrum, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

Bij de verdere uitwerking van het gebiedsperspectief is op 17 juli 2017 een nieuwe beslisnota opgesteld.⁹³ Naar de mening van de raad was hierin te weinig aandacht voor inwonersparticipatie.⁹⁴ Via een amendement, ingediend door alle zeven fracties van de gemeenteraad, is opdracht gegeven aan het college om een beslisnota op te stellen met daarin een voorstel om de Wijchense participatieladder toe te passen in de verschillende fases van het project.⁹⁵ De beslisnota is dus geamendeerd aangenomen.⁹⁶

Op 22 december 2017 kwam het college met een beslisnota, speciaal om vast te leggen dat trede 3 van de Wijchense participatieladder toegepast zal worden op het dossier.⁹⁷ Hier is op 11 januari 2018 in de commissievergadering over gediscussieerd. Er is waardering voor de vastgestelde trede drie; raadplegen.⁹⁸ Bij dit dossier is ervoor gekozen om met behulp van inwonersparticipatie de randvoorwaarden van het proces van aanbesteding te bepalen.⁹⁹

Op 13 september 2018 is er in de commissievergadering gediscussieerd over de volgende beslisnota.¹⁰⁰ Hierin wordt aangegeven dat veel input is opgehaald bij inwoners; aan de hand hiervan zijn kaders geschetst.¹⁰¹ De raad heeft hier via enkele amendementen en een motie nog enkele kaders aan toegevoegd.¹⁰² In de raadsvergadering van 27 september 2018 zou ook een tweede beslisnota worden besproken.¹⁰³ Omdat de aangekondigde amendementen op beslisnota 18 1 18156 invloed hebben op deze tweede beslisnota, is besloten deze later te behandelen.¹⁰⁴

De daarop volgende beslisnota is naar aanleiding van de amendementen aangepast.¹⁰⁵ Op 15 november 2018 is deze nota behandeld in de commissievergadering.¹⁰⁶ Er is veel discussie over de te volgen procedures. Ook is in een amendement voorgesteld om voor de omgeving van het Wijchens Meer een aparte inwonersparticipatieprocedure in te stellen, dit amendement is niet aangenomen.¹⁰⁷ Hiermee blijft het proces van inwonersparticipatie, zoals vormgegeven door het college na opdracht van de raad, ongewijzigd.

⁹³ 17 1 1701-2 Proces, kaders en werkkrediet Centrum Wijchen 2030.

⁹⁴ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 5 oktober 2017.

⁹⁵ 17 1 1701-2 Amendement (aangenomen) PvdA K8W VVD D66 SW CDA WL – Burgerparticipatie en kaders.

⁹⁶ 17 1 1701-2 Proces, kaders en werkkrediet Centrum Wijchen 2030 (geamendeerd aangenomen).

⁹⁷ 18 1 12792a Participatie tussen kasteel en Wijchens meer, beslisnota.

⁹⁸ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 11 januari 2018.

⁹⁹ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 11 januari 2018, p. 4.

¹⁰⁰ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 13 september 2018.

¹⁰¹ 18 1 18156a Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota.

¹⁰² 18 1 18156a Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota (geamendeerd aangenomen).

¹⁰³ 18 1 19936a Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota.

¹⁰⁴ Vastgesteld verslag openbare raad 27 september 2018, p. 4.

¹⁰⁵ 18 1 19936a Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota.

¹⁰⁶ Vastgesteld verslag van de commissievergadering van 15 november 2018.

¹⁰⁷ 18 1 19936 Amendement (verworpen) 3 CDA – Uitzonderingspositie Wijchens Meer.

Op 29 januari 2019 legde het college de raad een voorstel tot de te volgen tenderprocedure voor.¹⁰⁸ Dit is een bepaalde manier van aanbesteden waarin ook inwoners meegenomen kunnen worden. Het hele aanbestedingsproces is in deze nota verwoord. Omdat een deel van dit proces vertrouwelijk is, is ervoor gekozen om met een klankbordgroep te werken. Deze klankbordgroep van vijftien Wijchenaren krijgen inzage in de vertrouwelijke stukken en vormen een controle om te zorgen dat de wensen van de Wijchense inwoners ook in deze fase gewaarborgd zijn.¹⁰⁹

A.11.4 Eindresultaat dossier

De tenderprocedure is in volle gang. Er zijn nu nog drie partijen in de race. Wanneer deze hele aanbestedingsprocedure afgerond is zal er, zoals het er nu uitziet, binnen afzienbare tijd met bouwen worden begonnen.

A.11.5 Conclusie participatieproces

Na de amendering van het voorstel van het college van juli 2017 is dit een modeldossier qua inwonersparticipatie. Er wordt veel tijd en geld aan besteed en dit leidt tot een zorgvuldig proces. Het enige wat niet helemaal in lijn is met een ideaal inwonersparticipatietraject, is dat er in verband met een tenderprocedure gekozen is voor een klankbordgroep waardoor niet alle inwoners worden betrokken bij een deel van het participatieproces. Er is een zorgvuldige afweging gemaakt en besloten om dit toch te doen, omdat het gevolg anders minder inwonersparticipatie dan trede drie op dit deel van het dossier toegepast had kunnen worden.

¹⁰⁸ 19 8 23676a Gunningsleidraad tenderproces Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota.

¹⁰⁹ 19 8 23676a Gunningsleidraad tenderproces Tussen Kasteel en Wijchens Meer, beslisnota.

Bijlage B Interviews ambtenaren

B.1 Uitkomsten interviews

De belangrijkste resultaten van de interviews met tien ambtenaren zijn hier kort weergegeven. Ook hebben de ambtenaren een aantal aanbevelingen gedaan om de werking van de Wijchense participatieladder te optimaliseren. Deze zijn terug te vinden in hoofdstuk 3 Aanbevelingen.

Alle geïnterviewde ambtenaren zijn in de Werkorganisatie Druten Wijchen ingestroomd vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Wijchen. De belangrijkste conclusies:

- 10% van de ambtenaren was ten tijde van het interview goed bekend met de Wijchense participatieladder, 50% had hier vaag van gehoord en 40% van de ambtenaren was niet bekend met de Wijchense participatieladder.
- 30% van de ambtenaren heeft van de wethouder opdracht gekregen om met inwonersparticipatie aan de slag te gaan, 20% kreeg een opdracht van de raad, 40% vanuit de ambtelijke organisatie en bij 10% is er nooit een opdracht gegeven tot het toepassen van inwonersparticipatie.
- 40% van de ambtenaren vindt dat er genoeg bestuurlijke input was (dit kan zowel van de raad als van het college zijn) om goed met inwonersparticipatie aan de slag te gaan, 10% vond dit twijfelachtig, 40% vond dat er onvoldoende bestuurlijke input was en bij 10% was dit niet aan de orde.
- 10% van de ambtenaren heeft tijdens het proces van inwonersparticipatie contact gehad met raadsleden. 90% niet.
- 20% van de ambtenaren geeft aan dat er een participatie initiatief vanuit inwoners was. De ene helft heeft dit meegenomen in het proces, de andere helft niet.
- 10% van de ambtenaren heeft van tevoren de vijf vragen gesteld om te zien of een dossier geschikt is voor verregaande inwonersparticipatie, 20% heeft deze vragen min of meer gesteld en 70% heeft deze vragen van tevoren niet gesteld.
- 80% van de ambtenaren ervaart een spanning tussen wat de (democratisch gekozen) gemeenteraad wil en wat inwoners willen.

B.2 Vragenlijst ambtenaren

Beste

In mijn onderzoek evalueer ik de Wijchense participatieladder, zoals die is vastgelegd door de raad van Wijchen via raadsbesluit 17 7A 5891 (Uitwerking Dag van de Raad 2016 (Burgerparticipatie)).

De gewenste taakverdeling in de Wijchense participatieladder kun je in de bijlage vinden. Was je voor dat ik jou benaderde voor dit onderzoek bekend met de Wijchense participatieladder?

Zo ja, wat vind je van de Wijchense participatieladder, bijv. wat betreft bruikbaarheid voor de ambtelijke organisatie in het algemeen en voor jou in het bijzonder? Hoe kijk je tegen de verdeling van de verantwoordelijkheid aan tussen raad, college en ambtelijke organisatie?

Ik heb onder andere het dossier... onderzocht. Ik heb vooral gekeken naar het proces van inwonersparticipatie in de volgende nota's: ... Bij het onderzoeken van de dossiers heb ik vooral gekeken naar hoe de afspraken die in het raadsbesluit zijn vastgelegd zijn nageleefd. In dat kader heb ik een aantal vragen voor je. Op voorhand wil ik je laten weten dat er geen "foute" of "goede" antwoorden zijn. Alle antwoorden zijn even belangrijk voor mijn onderzoek.

Van wie heb jij opdracht gekregen om aan de slag te gaan met inwonersparticipatie in dit dossier?

Zo ja, op wat voor manier heb jij opdracht gekregen en wat voor informatie kreeg je hierbij meegeleverd?

Zo nee, hoe ben je dan aan de slag gegaan met inwonersparticipatie?

Heb je, voor jouw gevoel, genoeg bestuurlijke input gehad om gericht met inwonersparticipatie te kunnen werken? Waarom wel/niet?

Hoe heb je deze bestuurlijke input vervolgens verwerkt in hoe jij met inwonersparticipatie op dit dossier omging/gaat?

Heb je in dit dossier contact gehad met raadsleden over inwonersparticipatie?

Heb je ervaringen en expertise van collega's m.b.t. inwonersparticipatie gebruikt om in dit dossier invulling hieraan te geven?

Zo ja, met wie en hoe?

Zo nee, heb je dat gemist?

Zijn er wat betreft dit dossier initiatieven vanuit inwoners geweest?

Zo ja, paste dit initiatief/ deze initiatieven binnen het proces van inwonersparticipatie dat jij zelf had bedacht?

Zo nee, heb je dit initiatief alsnog ingepast in dit proces? Waarom wel/niet?

Heb je om te bepalen of dit dossier geschikt is voor samenwerken de vijf vragen gesteld zoals die zijn beschreven in de Wijchense participatieladder (zie bijlage):

1. Is invloed mogelijk
2. Dient onderwerp het algemeen belang?
3. Is gemeente bereid energie in participatie te stoppen?
4. Is overeenstemming mogelijk?
5. Is er voldoende capaciteit, tijd en geld beschikbaar?

Wat zijn wat jou betreft opvallende zaken aan dit dossier (vooral qua inwonersparticipatie)?

Wat kan er wat jou betreft beter, wat betreft het naleven van de afspraken die zijn gemaakt over de Wijchense participatieladder en wat is daarvoor nodig?

De gemeenteraad van Wijchen



17 7 A 5891 Politiek

Beslisnota

Uitwerking Dag van de raad 2016 (Burgerparticipatie)

Wijchen, 14 juni 2017

Geachte leden van de raad,

Wat adviseert de werkgroep Burgerparticipatie te besluiten?

1. In te stemmen met de 'Wijchense participatieladder, waarin de stappen staan die afgelopen moeten worden en de rollen van de raad en het college omschreven staan.
2. Spoedig na de besluitvorming samen te werken met het college op basis van het stappenplan uit de 'Wijchense participatieladder'.
3. De 'Wijchense participatieladder' voor 1 januari 2019 te evalueren.

Wat is de aanleiding voor dit voorstel?

Op 8 juli 2016 heeft de werkgroep Burgerparticipatie een studiedag georganiseerd over de rol van de raad bij inwonersparticipatie. De aanwezigen hebben de werkgroep Burgerparticipatie gevraagd om de resultaten van de studiedag uit te werken en voor te leggen aan de raad. De voorzichtige conclusie aan het eind van de dag was: Het is alleen zinvol voor de raad om inwoners te betrekken bij zijn besluitvorming over een beleidsonderwerp als het de kwaliteit van de besluitvorming van de raad ten goede komt.

De werkgroep heeft na het zomerreces haar tijd eerst besteed aan de organisatie van de raadpleging Wmo en Jeugdwet. Vandaar dat zij pas in het voorjaar van 2017 de uitwerking van de studiedag op kon pakken.

De werkgroep heeft een aantal beleidsonderwerpen, waarbij het betrekken van inwoners in de afgelopen raadsperiode aan de orde is geweest, onder de loep genomen. Zij heeft het beleidsproces rond deze onderwerpen geanalyseerd op basis van:

- De checklist Overheids- en burgerparticipatie, die het college nu gebruikt om vast te stellen hoe inwonersparticipatie of overheidsparticipatie dient te worden georganiseerd.
- Was het onderwerp geschikt voor samenwerking tussen overheid en inwoners?
- Welke participatievorm(en) (bijv. klankbordgroep, inspraakavond) zijn gebruikt?
- Was voor alle betrokkenen (inwoners, maatschappelijke middenveld, ambtelijke organisatie, college en raad) duidelijk welke rol en mate van invloed een ieder had in het besluitvormingsproces?

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat de werkwijze tussen raad en college beter vorm gegeven moet worden. Dit kan bijvoorbeeld doordat het college in nota's aan de raad voorstelt hoe het proces van inwonersparticipatie wordt vorm gegeven. Ook legt de raad via een duidelijke opdracht zijn rol en die van het college beter vast.

Welk resultaat willen we bereiken?

We willen dat de raad en het college gaan werken via het “opdrachtgever – opdrachtnemer”-model zodat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor wat als het om inwonersparticipatie gaat.

Tevens is het opdrachtgevers – opdrachtnemerschap gebaat bij een duidelijke opdracht aan de voorkant. Ook als het gaat over de toepassing van burgerparticipatie. Daarvoor heeft de Werkgroep de ‘Wijchense participatieladder’ opgesteld, zodat in alle beslisnota’s op een eenduidige manier dit stappenplan wordt afgewerkt en in de opdracht is vastgelegd.

Ook willen we bereiken dat taken en rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie helder verdeeld zijn, zodat het mogelijk is om elkaar (raad en college) aan te spreken op elkaars taken en rollen.

Welke argumenten zijn er voor dit voorstel?

1.1 *Uit een analyse van de werkgroep Burgerparticipatie blijkt dat processen rondom inwonersparticipatie voor verbetering vatbaar zijn.*

De werkgroep heeft een analyse gemaakt van de participatieprocessen rond Windenergie, Tweede ontsluiting Kerkeveld, Oosterpark, Woningbouw Balgoij, Stationsomgeving, Speelbeleid en Wijkplan Noord.

De conclusie was drieledig:

- De raad geeft in nota’s het college een onduidelijke of geen opdracht op het gebied van burgerparticipatie;
- Het college wisselt gedurende het proces van participatiesoorten¹¹⁰ -en vormen¹¹¹ zonder dat de raad hier een rol in speelt. Het komt voor dat bij bovengenoemde onderwerpen 3 á 4 participatievormen en soorten tijdens het proces worden toegepast, alvorens het onderwerp ter besluitvorming in de raad terugkomt;
- Verwachtingenmanagement naar bewoners over hun rol en de mate van invloed tijdens het participatieproces moet beter.

Verder is qua rolverdeling geconcludeerd dat de raad opdrachtgever is, het college opdrachtnemer is én verwachtingenmanager rondom burgerparticipatie. Het ambtelijk apparaat is uitvoerder van de opdracht.

1.2 *Het is belangrijk voordat een beleidsproces start dat helder is of een onderwerp geschikt is voor samenwerking en welke stap op de ‘Wijchense-participatieladder’ bij dit onderwerp hoort.*

De analyse van reeds doorlopen participatieprocessen in de afgelopen raadsperiode leidde tot het opstellen van de ‘Wijchense-participatieladder’.

De werkgroep heeft ernaar gestreefd een model op te stellen dat:

- Toepasbaar is op elk onderwerp;
- Leidt tot een duidelijke opdracht van de raad aan het college op het gebied van participatie;
- Ervoor zorgt dat het college vooraf aangeeft welke participatievorm -en soort het toe gaat passen en welke stap op de participatieladder het wil betreden.
- Vooraf duidelijk is wie, welk verwachtingenmanagement op zich neemt.

Uiteindelijk heeft dit streven van de werkgroep ertoe geleid dat een ‘Wijchense-participatieladder’ is opgesteld (zie bijlage 1 inclusief uitleg). Deze ladder is zo opgesteld dat in feite een stappenplan wordt doorlopen. Allereerst om te bezien of

¹¹⁰ Participatiesoorten: Overdragen, Samen werken, Raadplegen / adviseren, Luisteren en Informeren.

¹¹¹ Participatievormen: Project/Werkgroep, Klankbordgroep, Inspiraakavond en Enquête

het onderwerp geschikt is voor samenwerking en daarna welke trede op de participatieladder bij dat specifieke onderwerp hoort.

1.3 *Verduidelijkt rolverdeling tussen raad en college over burgerparticipatie.*

De raad verleent als opdrachtgever opdrachten aan het college. Die vervolgens als opdrachtnemer dit uitvoert. Burgerparticipatie moet meer en duidelijker onderdeel uitmaken van de verleende opdracht zoals beschreven in de beslisnota.

Het collegeprogramma kent diverse voornemens met betrekking tot beleidsonderwerpen. De werkgroep acht het wenselijk dat het college over deze onderwerpen in de beslisnota's een procesvoorstel voorlegt aan de raad via het stappenplan uit de 'Wijchense-participatieladder'. Hierdoor geeft de raad in de beslisnota's duidelijk de opdracht aan het college hoe inwonersparticipatie vorm krijgt. Hier kan dan ook op teruggevallen worden door de raad en het college tijdens het verdere proces.

Mocht het noodzakelijk zijn dat gedurende het proces een andere vorm van participatie moet worden toegepast dan bij de opdrachtverlening (vaststellen beslisnota) is afgesproken, dan consulteert het college de raad hierover via een korte beslisnota. In deze nota beschrijft het college waarom bij nader inzien een andere vorm van participatie wenselijk is en hoe het de verwachtingen beheert en beheerst in de nieuwe vorm en wat dit betekent voor de invloed van participerende bewoners op het onderwerp.

3.1 *De werkgroep kan zich voorstellen dat raad en college niet direct na het raadsbesluit zich de nieuwe werkwijze eigen hebben gemaakt.*

Als de raad instemt met het voorstel van de werkgroep heeft dit tot gevolg dat het college aan de hand van het stappenplan uit de 'Wijchense-participatieladder' uitgebreider in elke beslisnota het proces van inwonersparticipatie omschrijft.

De werkgroep vraagt de Agendacommissie van de raad om bij de agendering van de voorstellen van het college te toetsen of onder het kopje "Burgerparticipatie" duidelijk omschreven staat hoe het college voorstelt het proces van burgerparticipatie vorm te geven aan de hand van het stappenplan van de 'Wijchense-participatieladder'. Dit zijn in ieder geval de volgende punten:

- Beantwoording van de vijf vragen over geschiktheid tot samenwerking uit het stappenplan van de 'Wijchense-participatieladder';
- Welke trede op de 'Wijchense-participatieladder' het college neemt en waarom;
- Wie betrokken gaan worden;
- Hoe het college verwachtingen naar de bewoners gaat managen over hun rol en mate van invloed in en op het proces.

Wat zijn tegenargumenten of risico's?

1.1 *De werkgroep wil geen bureaucratisch systeem optuigen.*

De werkgroep gaat ervan uit dat raad, college en ambtelijke organisatie gezamenlijk als doel hebben het verbeteren van inwonersparticipatie/overheidsparticipatie. Zij ziet graag dat de 'Wijchense-participatieladder' als middel gebruikt wordt om tot verbetering te komen. Dit moet geen doel op zich zijn.

Waar moeten we rekening mee houden?

a. Financiën

De werkgroep ziet graag dat onder het kopje "Burgerparticipatie" in beslisnota's ook een indicatie wordt opgenomen van de kosten van de inwonersparticipatie/overheidsparticipatie.

b. Communicatie

De werkgroep gaat ervan uit dat de raad en het college zich voldoende geïnformeerd voelen door dit voorstel en het raadsbesluit. Zij wil graag meedenken hoe de ambtelijke organisatie, inwoners en het maatschappelijk middenveld geïnformeerd worden over de nieuwe werkwijze.

c. Uitvoering

Zoals in het besluit staat, verwacht de werkgroep dat spoedig na het besluit raad en college gaan werken op basis van de Wijchense participatieladder.

d. Overlegd met

Er heeft geen overleg plaatsgevonden met externe partijen.

Bijlage(n)

1. 'Wijchense-participatieladder' met uitleg

Namens de werkgroep Burgerparticipatie,

Björn Derksen
Cees Goldhoorn (commissielid)
Johan de Kievit

Kees van Galen, voorzitter
Joke Joling
Zainab Osman

17 7 A 5891 Politiek

Raadsbesluit

Uitwerking Dag van de raad 2016

Samenvatting

De werkgroep Burgerparticipatie van de raad heeft de uitkomsten van een studiedag van de raad over burgerparticipatie uitgewerkt. Zij heeft een Wijchense participatieladder opgesteld. Deze ladder helpt bij het verduidelijken van de rol van de raad (opdrachtgever) en de rol van het college (opdrachtnemer) en ambtelijke organisatie (uitvoerder). De werkgroep vraagt nadrukkelijk aandacht voor het goed omgaan door raad en college met de verwachtingen van inwoners.

De raad van de gemeente Wijchen;

Gelet op:

gelezen het voorstel van de werkgroep Burgerparticipatie van de raad van
14 juni 2017

besluit:

1. In te stemmen met de 'Wijchense participatieladder, waarin de stappen staan die afgelopen moeten worden en de rollen van de raad en het college omschreven staan.
2. Spoedig na de besluitvorming samen te werken met het college op basis van het stappenplan uit de 'Wijchense participatieladder'.
3. De 'Wijchense participatieladder' voor 1 januari 2019 te evalueren.

Aldus besloten door de gemeenteraad in zijn openbare vergadering van
28 september 2017.

De voorzitter,

De griffier,

Bijlage D Opbouw raadsvoorstellen

In maart 2017 is de opbouw van raadsvoorstellen veranderd. Hierdoor is het kopje “Burgerparticipatie” uit raadsvoorstellen verdwenen, daarom kan de agendacommissie niet goed controleren of het college zich aan de afspraken over de inhoud onder het kopje “Burgerparticipatie” houdt, zoals afgesproken in de beslisnota van 28 september 2017.

Hieronder staan de opbouw van raadsvoorstellen van voor maart 2017 (de oude opbouw) en de opbouw hierna.

D.1 De ‘oude’ opbouw van raadsvoorstellen

- Beslispunten
- Inleiding
- Beoogd effect
- Argumenten
- Kanttekeningen
- Financiën
- Uitvoering
- Burgerparticipatie
- Bijlagen
- Gerelateerde stukken

D.2 De ‘nieuwe’ opbouw van raadsvoorstellen

- Voorgesteld besluit
- Aanleiding
- Eerdere besluiten
- Gewenst resultaat
- Argumenten
- Tegenargumenten en risico's
- Financiële gevolgen
- Communicatie
- Uitvoering of vervolgstappen
- Geheimhouding
- Voorstel advies