

Behandeld door Rekenkamercommissie Veenendaal  
Telefoonnummer (0318) 538 256

Bijlage(n) 4

Raadsleden en commissieleden van de  
gemeente Veenendaal

Datum 29 augustus 2022  
Onderwerp Burgerparticipatie en de rol van de Raad

Geachte raads- en commissieleden,

### Inleiding

Burgerparticipatie is geen nieuw fenomeen, maar is wel een onderwerp dat de laatste jaren bij verschillende bestuurslagen extra onder de aandacht staat. Zo ook in de gemeente Veenendaal. In oktober 2019 is in Veenendaal de Participatievisie 'Samen maken we de stad' (hierna: de Visie), gekoppeld aan het 'Veens Stappenplan Participatie', vastgesteld door de gemeenteraad. Dit is te zien als het vertrekpunt van het huidige participatiebeleid in Veenendaal. In november 2020 is de motie Participatie (M2020.33) aangenomen die voorschrijft dat vanaf 2021 ieder raadsvoorstel moet zijn voorzien van een participatieparagraaf. In april 2021 is een implementatieplan toegevoegd aan de genoemde visie.

#### **Kader 1 – Definitie en scope: deze brief richt zich op burgerparticipatie: projecten en beleid waarbij het initiatief bij de gemeente ligt**

Burgerparticipatie is gericht op het meedenken en meewerken aan gemeentelijk beleid, aan projecten én aan de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Burgers denken of doen mee met overheidsinitiatieven. De gemeente nodigt inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties of andere belanghebbenden uit om mee te denken of mee te doen.

Overheidsparticipatie (ook bekend als bewonersinitiatieven, waarbij het initiatief bij burgers ligt) valt buiten de scope van deze brief. In het geval van overheidsparticipatie wil de burger iets realiseren in haar directe leefomgeving, of wil de burger dat de gemeente een taak anders of beter uitvoert. De gemeente treedt in dit geval op als ondersteuner of samenwerkingspartner.

Voor de nieuwgekozen gemeenteraad heeft burgerparticipatie prioriteit. Al in het proces van opstellen van het Raadsakkoord Samen werken in vertrouwen zijn burgers<sup>1</sup> actief betrokken. In dit raadsakkoord heeft burgerparticipatie een prominente rol in de beschrijving van de bestuursstijl die men wil hanteren. Er wordt geschreven dat “participatie waar mogelijk wordt ingezet in overeenstemming met het ‘Veens Stappenplan Participatie’ en in het raadsvoorstel wordt duidelijk gemaakt hoe het voorstel tot stand gekomen is, welke afwegingen in dat verband zijn gemaakt, wordt verslag gedaan van het participatieproces en worden waar mogelijk scenario’s opgenomen.” Ook de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 januari 2023 ingaat, eist dat burgers in een vroeg stadium worden betrokken. Dit zorgt ervoor dat de vrijblijvendheid van burgerparticipatie er af is.

Burgerparticipatie komt ook naar voren in verschillende dossiers die in de gemeenteraad worden besproken, zoals bijvoorbeeld bij de projecten De Meesters en 't Goeie Spoor<sup>2</sup>. Door verschillende raadsleden wordt in het kader van deze dossiers hardop afgevraagd of de burgerparticipatie voldoet.

Dit alles laat zien dat burgerparticipatie hoog op de politieke agenda staat. Dat vraagt veel van het college van B&W als bestuurlijk verantwoordelijke op dit thema en de ambtelijke organisatie die invulling en uitvoering moet geven aan het beleid. Maar het vraagt ook veel van de gemeenteraad. Immers is het de gemeenteraad die de stem van burgers vertolkt door het college kaders mee te geven en haar te controleren.

De rekenkamercommissie Veenendaal zag hierin aanleiding zich te verdiepen in dit thema en specifiek op de rol van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie wil u als gemeenteraad met deze brief ondersteunen in uw kaderstellende en controlerende rol.

Als basis voor deze rekenkamerbrief is er geen volledig rekenkameronderzoek gedaan, maar is een beknopte variant daarvan uitgevoerd. Er zijn verschillende (vastgestelde) beleidstukken bestudeerd en er is gebruik gemaakt van de openbaar gepubliceerde lessen die andere gemeenten hebben opgedaan op dit thema. Ook is er gesproken met ambtenaren van de gemeente die vanuit verschillende rollen betrokken zijn bij burgerparticipatie(beleid). Een lijst van alle bestudeerde stukken en geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1 van deze brief.

Deze brief is opgebouwd aan de hand van de volgende vier vragen:

1. Wat zijn de doelstellingen van het burgerparticipatiebeleid in Veenendaal?
2. Wat is er afgesproken om de burgerparticipatie-doelstellingen te behalen?
3. Wat gebeurt er daadwerkelijk m.b.t. burgerparticipatie?
4. Op welke wijze kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol beter invullen?

---

<sup>1</sup> Wanneer in deze brief wordt gesproken over ‘burgers’ dan worden ‘burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven’ hieronder verstaan.

<sup>2</sup> De Meesters en 't Goeie Spoor zijn twee nieuwbouwprojecten die om verschillende redenen tot veel weerstand onder omwonenden hebben geleid (bijv. gebrek aan inspraakmogelijkheid op bouwhoogte).

## **1. Doelstellingen burgerparticipatiebeleid**

De doelstellingen van het burgerparticipatiebeleid in de gemeente Veenendaal zijn niet expliciet omschreven in de (vastgestelde) beleidsstukken. In algemene zin wordt in de “Visie op Participatie Veenendaal” (vastgesteld op 17 okt 2019) als overkoepelend doel benoemd dat de gemeenteraad wil dat iedereen in Veenendaal meedoet, dat burgers meer zelf verantwoordelijk zijn voor hun leef- en werkomgeving, met ruimte om (mee) te beslissen en initiatieven te ondernemen.

Tussen de regels worden in het participatiebeleid van Veenendaal de volgende impliciete doelstellingen genoemd:

- Het verbeteren van plannen en besluiten door het benutten van kennis, kunde en kracht: Burgers weten wat er speelt, bezitten waardevolle vaardigheden en brengen energie en initiatief
- Het creëren van draagvlak: burgers worden gehoord, beslissen mee en worden mede-eigenaar van plannen en besluiten.
- Het verhogen van sociale cohesie in straten, buurten, wijken en in de stad
- Het verhogen van inclusiviteit: iedereen die dat wil, voelt zich gehoord en gezien.

Idealiter kent ieder participatietraject haar eigen doelstelling(en), in lijn met de beleidsdoelstellingen die hierboven beschreven staan. In de Visie staat dat voorafgaand aan ieder participatietraject een weloverwogen participatieplan gemaakt wordt. Hierin wordt gestart met het bepalen van het doel. Deze is met name afhankelijk van het onderwerp en de ruimte om keuzes te kunnen maken.

Om deze doelstellingen te bereiken kan een bepaald niveau van participatie worden ingezet. In de eerdergenoemde Motie 2020.33 constateerde de gemeenteraad dat er twee verschillende participatiemodellen werden gebruikt. De gemeenteraad riep het College op om één van twee te kiezen en die verder te gebruiken.

- Participatietrap: (1) Informeren; (2) Inventariseren – meedenken; (3) Verdiepen – adviseren; (4) Samendoen – meebepalen (*genoemd in Visie en in Motie 2020.33*).
- Participatieladder: (1) Informeren; (2) Raadplegen; (3) Adviseren; (4) Coproductie; (5) Meebeslissen; (6) Faciliteren (*genoemd in Motie 2020.33*).

Er is in de beleidsdocumenten die na aannemen van Motie 2020.33 werden opgesteld geen duidelijke keuze aangetroffen voor één van beide modellen. In de interviews met ambtenaren viel op dat er soms over andere, afwijkende tredes wordt gesproken. Dit is een signaal dat er niet één model is dat consistent wordt toegepast in de organisatie. Dit verdient aandacht.

## **2. Afspraken/beleid rondom burgerparticipatie**

In de beleidsstukken van de gemeente Veenendaal wordt slechts in beperkte mate uiteengezet wat in concrete zin gedaan moet worden om te voldoen aan de doelstellingen van het participatiebeleid.<sup>3</sup> De rekenkamercommissie onderscheidt de volgende uitgangspunten, die niet altijd expliciet worden genoemd – waarbij we later in deze brief ingaan op de naleving:

### *(1) Participatieparagraaf in ieder raadsvoorstel*

Ieder raadsvoorstel dient van een participatieparagraaf te zijn voorzien, waarin wordt ingegaan op het niveau van participatie (trede op de ladder), inschatting van de ambtelijke inzet c.q. kosten van het traject en een beeld te geven van de doelgroepen die betrokken zijn/ gaan worden.<sup>4</sup>

### *(2) Zorgvuldige afweging start participatietraject*

Bij plannen en besluiten dient (vooraf) zorgvuldig te worden afgewogen of een participatietraject dient te worden gestart. Hierbij dient te worden afgewogen of participatie toegevoegde waarde heeft, burgers niet worden overvraagd en of het voldoet aan de vier gestelde randvoorwaarden<sup>5</sup>:

1. Participatie draagt bij aan het ontwikkelen van beleid of een betere leefomgeving, aan het creëren van draagvlak of een democratisch proces. Hierbij is de gemeenteraad en/of het college bereid een actieve bijdrage te leveren en ruimte te bieden voor de inbreng van belanghebbenden;
2. Het onderwerp is voor de deelnemers relevant en sluit aan bij hun belevingswereld;
3. De deelnemers hebben werkelijk een stem;
4. Er is voldoende (voorbereidings-)tijd, ambtelijke tijd en budget om participatie te faciliteren.

### *(3) Participatie- en communicatieplan*

Voorafgaand aan ieder participatietraject wordt een weloverwogen participatieplan en communicatieplan opgesteld, volgens de stappen in het 'Veens stappenplan', en vervolgens uitgevoerd.

### *(4) Ruimte voor participatie*

Het college en de gemeenteraad geven ruimte voor participatie.

---

<sup>3</sup> In het Implementatieplan Participatie wordt – aldus de inleidende beschrijving – uiteengezet hoe ervoor wordt gezorgd dat de Visie en het Veens stappenplan Participatie op een eenduidige manier worden ingezet. In dit plan wordt echter met name ingegaan op de randvoorwaarde voor (succesvolle) participatie zoals het aanstellen van een participatiespecialist, kennis en vaardigheden van alle medewerkers op peil hebben, enzovoorts. Er wordt niet beschreven wat het vigerende beleid omvat.

<sup>4</sup> M2020.33

<sup>5</sup> Bron: Samen maken we de stad Veenendaal, p. 7.

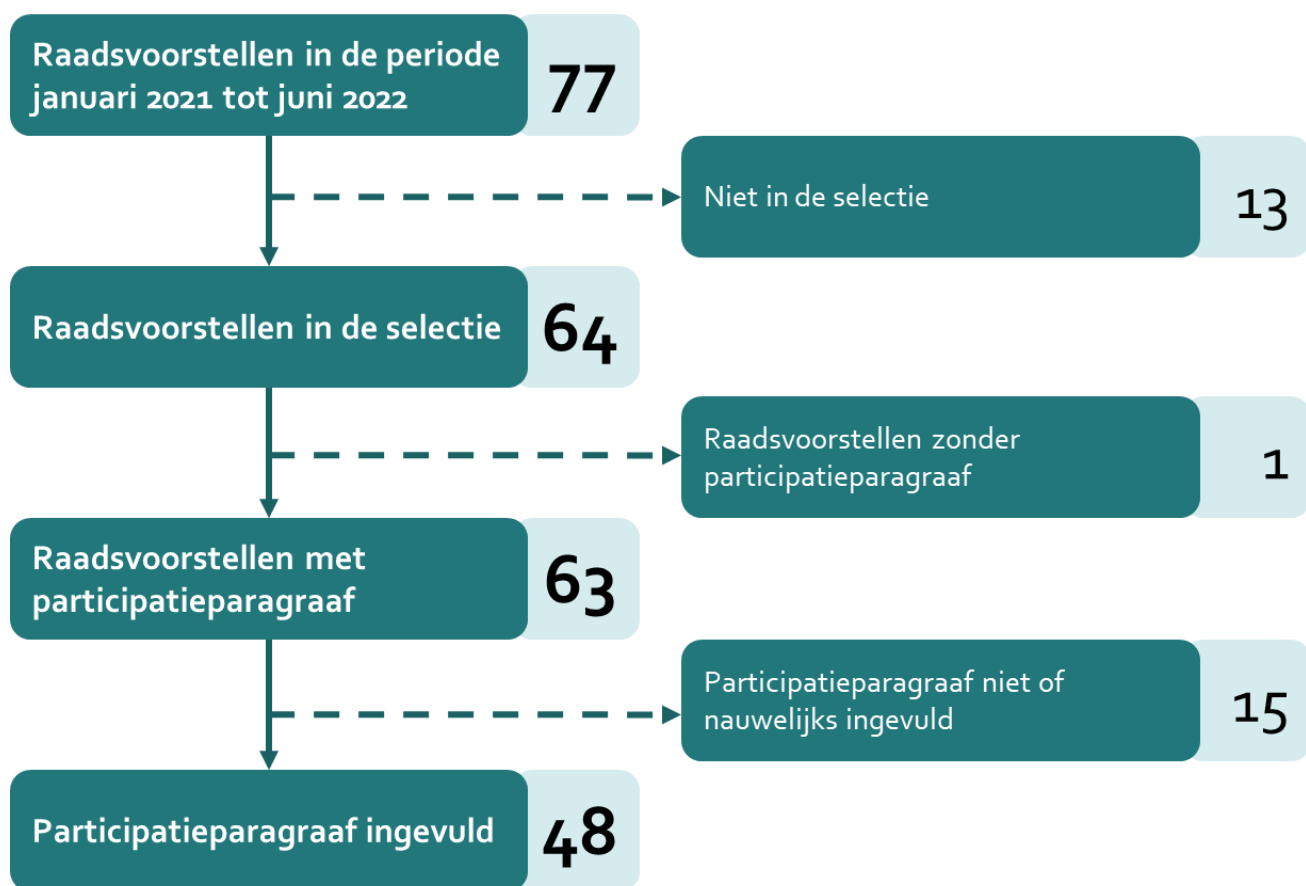
### 3. Daadwerkelijke inzet burgerparticipatie

De gerealiseerde inzet op en wijze van burgerparticipatie hebben wij vastgesteld uit documentanalyse en gesprekken met enkele ambtenaren. Dit is ook gevalideerd bij eerder betrokken ambtenaren.

#### (1) Participatieparagraaf in raadsvoorstellen

In onderstaande figuren is opgenomen in hoeverre motie 2020.33 wordt nageleefd. In de periode 2021 tot juni 2022 heeft het college 77 raadsvoorstellen aan de gemeenteraad gestuurd. 64 hiervan zijn opgenomen in de selectie.<sup>6</sup> Onder 'raadsvoorstel' verstaan we hier 'een voorstel ingediend door het college van burgemeester en wethouders, behandeld in de gemeenteraad.'<sup>7</sup>

Figuur 1 – participatieparagraaf in raadsvoorstellen<sup>8</sup>



De volgende zaken vallen op:

<sup>6</sup> Selectie omvat niet de raadsvoorstellen omtrent in- en uitdiensttreding griffier, (schaduw)raadsleden en rekenkamercommissieleden. Datum van zoeken: 1 juni 2022.

<sup>7</sup> Gezocht via [veenendaal.raadsinformatie.nl](http://veenendaal.raadsinformatie.nl) onder de zoekterm 'raadsvoorstel' met de volgende filters: periode 2021, 2022. Vergadercategorie gemeenteraad. Documenttype raadsvoorstel.

<sup>8</sup> In bijlage 4 is een tabel opgenomen met de exacte aantallen en percentages. Deze tabel is gebruikt om figuur 1 en figuur 2 op te stellen.

- Met de uitzondering van één voorstel hebben alle raadsvoorstellen een participatieparagraaf. De participatieparagraaf is standaard onderdeel van een raadsvoorstel en zit verwerkt in het te gebruiken format. De ambtenaar die het raadsvoorstel moet schrijven krijgt een standaard invulinstructie (zie kader). Het valt echter op dat deze instructie niet alle elementen bevat die in Motie 2020.33 gevraagd worden.

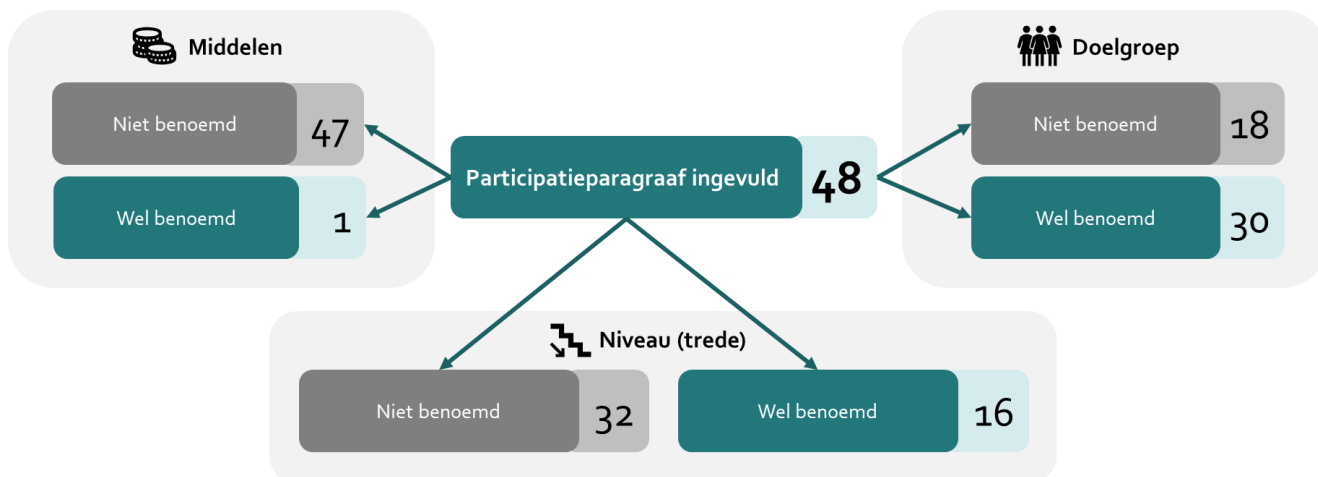
#### **Kader 2 – Invulinstructie raadsvoorstel bij kopje ‘Participatie’**

“Beschrijf of en hoe inwoners, adviesraden, maatschappelijke partners, bedrijven, enzovoort betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit voorstel en/of de uitwerking ervan. Vat samen wat hun input was en/of wat zij van het voorstel vinden.”

- Bij ongeveer een kwart van de raadsvoorstellen (15 van de 64) is de participatieparagraaf zeer beperkt gevuld. Dit is echter in deze gevallen wel te begrijpen, want dit gebeurt bij onderwerpen die zich niet direct lenen voor participatie (bijv. stukken rondom P&C cyclus). Het is – naar oordeel van de rekenkamercommissie – in deze gevallen begrijpelijk dat er niet wordt ingegaan op het niveau, de middelen en de doelgroep.
- Bij driekwart van de voorstellen mét participatieparagraaf is er wel tenminste enigszins invulling gegeven aan de participatieparagraaf. De gekozen invulling is echter zeer divers en kent geen standaard opbouw/structuur. Het is (met uitzondering van, onder voorbehoud van de algemene instructie, zie kader) aan de individuele ambtenaar hoe de invulling precies wordt vormgegeven. Hierbij valt het op dat veel voorstellen een kwalitatieve omschrijving bevatten van de uitgevoerde activiteiten. In figuur 2 is af te lezen in hoeverre de aspecten die in Motie 2020.33 zijn genoemd, zijn opgenomen:
  - In slechts 16 van de 48 van de enigszins ingevulde participatieparagrafen wordt er ingegaan op het participatieniveau (trede op de participatieladder).
  - Een inschatting van de ambtelijke inzet c.q. kosten van het traject (middelen) wordt vrijwel nooit (1 van de 48) gegeven. Wel wordt genoemd dat de kosten voor het opstellen van de ruimtelijke en programmatische kaders – incl. participatie – gedekt zijn via een overeenkomst met de ontwikkelende partijen.
  - De doelgroep voor participatie wordt vaker omschreven, maar zeker ook nog niet altijd (30 van de 48)).

Daarmee kan geconcludeerd worden dat motie 2020.33 niet of niet volledig wordt nageleefd.

Figuur 2 – invulling participatieparagraaf in raadsvoorstellen



### (2) Zorgvuldige afweging start participatietraject

Bij de start van een participatietraject staat met name de term 'zorgvuldig' centraal. Deze term is niet geconcretiseerd in de bestudeerde stukken.

De betrokken ambtenaren geven aan dat er in veel gevallen geen expliciete afweging wordt gemaakt om wel of niet een participatietraject te starten. Dit is maatwerk per plan en vindt met name plaats op basis van de sensitiviteit en ervaring van de betrokken ambtenaren. Er wordt geen gebruik gemaakt van een afwegingskader waarbij de toegevoegde waarde van een participatietraject, overvraging burgers en het voldoen aan de randvoorwaarden worden beoordeeld. Hierdoor is ons beeld dat de 'keuze' om te starten met een participatietraject vooral wordt gemaakt op basis van gewoonte. Op sommige thema's en bij sommige afdelingen is men altijd geneigd om een participatietraject te starten, en vice versa. Er wordt ook in de ambtelijke gesprekken genoemd dat burgers niet op alle onderwerpen behoefte hebben aan participatie.

De afweging om een participatietraject wel of niet te starten en de juiste vorm daarbij te kiezen, wordt volgens de rekenkamercommissie niet op een consequente en daarmee zorgvuldige wijze genomen.

### (3) Participatie- en communicatieplan

Uit de interviews met betrokken ambtenaren is gebleken dat – anders dan omschreven in de Visie – niet in alle gevallen voorafgaand aan een participatietraject een participatie- en communicatieplan wordt opgesteld. Het opstellen van een participatieplan is wel de standaard bij uitgebreide participatietrajecten waarbij de gemeente zelf (en niet een derde partij) een participatietraject uitvoert. Bij kleinere projecten wordt het participatieplan dikwijls geïntegreerd met het communicatieplan of het

projectplan. In hoeverre participatieplannen (al dan niet onderdeel van een ander plan) voldoen aan de stappen in het Veens Stappenplan Participatie is niet onderzocht in dit beknopte onderzoek.

Het opstellen van een 'weloverwogen' (in overeenstemming met het stappenplan) participatieplan gebeurt bij kleinere projecten niet of niet volledig. Het wordt door de ambtelijk verantwoordelijke in veel gevallen ervaren als onevenredig veel werk. Bij grotere projecten wordt het opstellen van een weloverwogen participatieplan wel gezien als nuttig en nodig.

#### *(4) Ruimte voor participatie*

In de gesprekken met de betrokken ambtenaren is naar voren gekomen dat, naar hun mening, de gemeenteraad dikwijls (te) strakke kaders meegeeft voor gemeentelijke plannen zodat de manoeuvreerruimte in een participatietraject beperkt is. Het doel van het door de gemeenteraad vastgestelde burgerparticipatie is dat burgers meedoen en (mee) beslissen. Dan moet er wel 'iets te kiezen zijn'.

De ruimte voor participatie hangt samen met de gekozen trede op de participatieladder en het moment van burgerparticipatie. Bij de vergadering van de raadscommissie van 17 mei 2022, waarin het project De Meesters is behandeld, valt op dat hoewel de trede 'adviserend' is gekozen, de burgerparticipatie toch vooral een 'informerend' karakter lijkt te hebben gehad. Dit komt onder andere doordat de belangrijkste keuzes al zijn gemaakt bij het vaststellen van het programmatisch kader, waar geen burgerparticipatie over is geweest.

#### *(..) Overige bevindingen van de rekenkamercommissie op basis van dit onderzoek*

- Het is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor (de uitvoering van) een participatietraject. Er zijn meerdere partijen betrokken. De inhoudelijke afdeling is verantwoordelijk dat het participatieproces zorgvuldig wordt doorlopen. De uitvoering kan echter liggen bij een andere afdeling of derde partij (in het geval van marktpartijen zoals projectontwikkelaars). Expertise op het gebied van participatie is (op papier) belegd bij de afdeling communicatie. Zij adviseren inhoudelijke afdelingen over het participatietraject (participatieplan) en de communicatie hieromtrent. De communicatie wordt gedaan door de uitvoerende partij.
- Naar aanleiding van het vaststellen van de Visie is een Implementatieplan opgesteld, dat op 29 april 2021 aan de gemeenteraad is gestuurd. In dit Implementatieplan wordt uitgesproken dat de gemeente voornemens is om een participatiespecialist aan te stellen.
- Het valt de rekenkamercommissie op dat hoewel het Implementatieplan op 29 april 2021 aan de gemeenteraad is gestuurd, deze vacature pas op 18 januari 2022 intern is uitgezet (tot 28 januari 2022) en pas vanaf 11 maart 2022 extern is uitgezet. Er werd in het implementatieplan ook gesproken om als mogelijk alternatief een tijdelijke kwartiermaker voor twee jaar aan te trekken,



maar hier is geen gebruik van gemaakt. Bij absentie van de participatiespecialist lijkt het initiëren van acties van het participatiebeleid op een waakvlam te hebben gestaan.

- De rekenkamercommissie heeft vernomen dat de participatiespecialist onlangs is geworven. De rekenkamercommissie wijst erop dat het takenpakket en de verwachtingen van deze functionaris naar onze mening groter zijn dan hetgeen redelijkerwijs verwacht kan worden. Dit vormt een risico.
- Expertise op het gebied van participatie ontbreekt gemeente breed en ook bij de afdeling communicatie. Deze problematiek wordt onderkend in het Implementatieplan. Participatie zou integraal onderdeel moeten zijn van het werk van de ambtenaren en zij zouden hierin getraind moeten worden.
- De gemeenteraad wordt in veel gevallen pas na afloop van het participatietraject geïnformeerd via een raadsvoorstel. Hierdoor zijn hun sturingsmogelijkheden beperkt.
- Evaluatie van een participatietraject maakt geen onderdeel uit van het Veens Stappenplan Participatie. Het bereik en effect van participatietrajecten wordt ook niet of slecht gemonitord. Hierdoor wordt er mogelijk onvoldoende geleerd van successen en fouten.

#### **4. Conclusies en suggesties aan de raad**

De rekenkamercommissie constateert dat er vijf concrete handvatten zijn die de gemeenteraad kan gebruiken om meer zicht en sturing te krijgen op burgerparticipatie.

##### *(1) Stel criteria vast wanneer burgerparticipatie wel/niet gewenst is*

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om helder te omschrijven in welke situaties burgerparticipatie gewenst is. De rekenkamercommissie suggereert daarvoor niet een nieuw kader te ontwikkelen, maar het kader van de Nationale Ombudsman te gebruiken. De criteria die daarin zijn opgenomen zijn:

- (a) 'heeft het invloed op de (sociale) leefomgeving?'
- (b) 'is er ruimte voor participatie?'
- (c) 'is er ruimte voor (mee-)beslissen?'
- (d) 'heeft de burger behoefte te participeren/mee te beslissen?'
- (e) 'staan de benodigde participatie-inspanningen (in termen van capaciteit en middelen) in verhouding tot het maatschappelijk belang van de plannen?'

##### *(2) Vermeld bij elk raadsvoorstel de score op ieder van deze criteria voor het wel of niet toepassen van burgerparticipatie en zo ja op welk niveau c.q. trede*

De expliciete vermelding van de afweging op ieder van de 5 criteria om wel of niet een participatietraject te starten als onderdeel van een project kan in een standaard tabel bij ieder

voorstel. Het geeft de ambtelijk verantwoordelijken een explicieter afwegingskader voor een zorgvuldig besluit en het geeft de raad duidelijker handvatten om het beleid te beoordelen.

Als bovendien ook het niveau (de trede op de ladder) van de participatie expliciet vermeld moet worden is ook voor alle betrokkenen meteen duidelijk op welk niveau er sprake is van participatie, hetgeen teleurstellingen voorkomt.

*(3) Bepaal wanneer burgerparticipatie per niveau/trede succesvol is*

Burgerparticipatie kan pas consequent succesvol worden wanneer er overeenstemming is tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie wanneer een participatietraject geslaagd is. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een traject pas geslaagd is als alle betrokken burgers tevreden zijn. Ook zal de definitie van succes verschillen per gekozen niveau/trede van burgerparticipatie. Het is dus nodig om per niveau/trede te bepalen wanneer burgerparticipatie succesvol is.

De rekenkamercommissie suggereert om een praktisch normenkader te definiëren waar burgerparticipatie aan moet voldoen (met onderscheid per niveau/trede). Met een dergelijk praktisch normenkader kan ook een ambtenaar die geen burgerparticipatiespecialist is, eenvoudiger een succesvol participatietraject opzetten

Als voorbeeld verwijst de rekenkamercommissie naar het normenkader uit de gemeente Zeist dat een goede basis vormt voor een variant in de gemeente Veenendaal (zie bijlage 2). Dit normenkader uit de gemeente Zeist is weer afgeleid van de 'Tien spelregels voor goede burgerparticipatie' die de Nationale Ombudsman (zie bijlage 3) heeft opgesteld.

*(4) Maak een keuze welk model in Veenendaal wordt gehanteerd en zorg ervoor dat alle medewerkers deze keuze kennen*

[Motie M2020.33](#) vraagt al om een heldere keuze te maken tussen twee bestaande participatiemodellen (zie bovenstaand). In de gesprekken met ambtenaren constateerde de rekenkamercommissie dat deze keuze niet eenduidig gemaakt lijkt te zijn, of dat deze keuze in ieder geval niet door alle ambtenaren wordt gekend, want nu worden afwijkende niveaus/tredes genoemd in de gesprekken. Dat is verwarrend; een eenduidig vocabulaire en referentiekader kan de implementatie van het participatiebeleid bevorderen.

De rekenkamercommissie heeft geen uitgesproken voorkeur voor één van beide modellen, maar acht doorgaan met 2 modellen onverstandig. Maak een keuze en/of zorg ervoor dat het gekozen model organisatie breed gebruikt wordt.

*(5) Zorg er voor dat participatie 'in de genen' komt van alle ambtenaren*

Uit interviews met de ambtenaren blijkt dat er hooggespannen verwachtingen zijn van de bijdrage(n) van deze functionaris.

De rekenkamercommissie vindt dit zorgelijk. Participatie zou een cultuuraspect moeten zijn dat 'in de genen van' alle ambtenaren van de gemeente zit en niet de taak van één specialist moeten zijn. Het is benodigd dat ambtenaren organisatiebreed beseffen wat burgerparticipatie voor hun werkzaamheden betekent en dit integreren in de normale werkwijze. Daar moeten zij ook de nodige training en middelen voor krijgen (zie ook advies 3).

### **Slot**

Met deze rekenkamerbrief is beoogd u meer inzicht te geven in de uitvoering van het huidige participatiebeleid en u als gemeenteraad handvatten mee te geven om meer zicht en sturing te krijgen op dit thema.

Voor vragen over deze rekenkamerbrief kunt u contact opnemen met de secretaris van de rekenkamercommissie Veenendaal, Bertha Achterberg, via [rekenkamercommissie@veenendaal.nl](mailto:rekenkamercommissie@veenendaal.nl) of telefonisch via (0318) 538256

Namens de rekenkamercommissie Veenendaal,



Prof. dr. J. Telgen

Voorzitter Rekenkamercommissie Veenendaal

### **Bijlagen:**

1. Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen
2. Normenkader op basis van Rekenkamer gemeente Zeist
3. Tien spelregels goede burgerparticipatie (Participatiewijzer)
4. Tabel: Participatie paragraaf in raadsvoorstellen

*Bestudeerde documenten gemeente Veenendaal*

- Visie op Participatie 'Samen maken we de stad' (17 oktober 2019)
- Implementatie Plan Participatie (29 april 2021)
- Raadsprogramma gemeente Veenendaal 2018-2022 'Iedereen doet mee' (31 mei 2018)
- Raadsakkoord gemeente Veenendaal 2022-2026 'Samen werken in vertrouwen' (31 mei 2022)
- Motie M2020.33 inzake participatie
- Raadsvoorstel 1592730 'digitale participatietool' (26 maart 2020)
- Raadsvoorstel 1457908 'visie op participatie Veenendaal' (17 oktober 2019)
- Raadsinformatiebrief (29 april 2021) implementatieplan participatie Veenendaal.
- Artikel op de website 'Op weg naar een raadsakkoord' (14 april 2022) via <https://www.veenendaal.nl/info-over-de-gemeente/gemeenteraad/raadsnieuws/op-weg-naar-een-raadsakkoord>
- Diverse raadsvoorstellen 2021, 2022<sup>9</sup>

*Overige bestudeerde documenten (selectie):*

- Rekenkamer Zeist (2021). Lessen voor effectiever(re) burgerparticipatie in Zeist.
- Nationale Ombudsman (2014). Participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers.
- Harmsen Procesmanagement – gemeente Leerdam (2018). Burgerparticipatie en de rol van de gemeenteraad.
- Meijerstad (2021). Burgerparticipatie in de omgevingswet.

*Geïnterviewde personen*

- Teamleider Ruimtelijke Ordening en Bouwen
- Teamleider Communicatie
- Communicatieadviseur
- Communicatieadviseur Programma's & Projecten
- Wijkmanager Veenendaal Noordoost
- Adviseur wijkgericht werken

Ook zijn de feitelijke bevindingen van deze brief ter validatie aan deze personen voorgelegd.

---

<sup>9</sup> Gezocht via [veenendaal.raadsinformatie.nl](https://www.veenendaal.nl/raadsinformatie) onder de zoekterm 'raadsvoorstel' met de volgende filters: periode 2021, 2022. Vergadercategorie gemeenteraad. Documenttype raadsvoorstel. Selectie omvat niet de raadsvoorstellen omtrent in- en uitdiensttreding griffier, (schaduw)raadsleden en rekenkamercommissieleden. Datum van zoeken: 1 juni 2022.

**Bijlage 2 - Normenkader op basis van Rekenkamer gemeente Zeist** (te bewerken naar wens van gemeente Veenendaal)

Succesfactor	Detail	Concreet uit te voeren:
<i>Heldere afspraken vooraf</i>		
1 De gemeente bepaalt voor het Participatietraject van start gaat Welke rol burgers krijgen: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente is duidelijk over de rol van de inwoners in het traject (meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren).</li> <li>▪ Het is voor de deelnemende inwoners aan het participatietraject duidelijk welke rol zij hebben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In de uitnodiging die de inwoners ontvangen en bij start bijeenkomst blijkt welke rol de inwoners in het proces hebben (meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren).</li> <li>▪ In de uitnodiging en bij start bijeenkomst heeft de gemeente de rol van inwoners in heldere taal uitgelegd.</li> </ul>
2 De gemeente is helder over inhoudelijke kaders en randvoorwaarden (beleidsambities).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente is in haar communicatie naar de inwoners duidelijk over de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden (beleidsambities) die van toepassing zijn op het plan en in het proces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uit de uitnodiging die de inwoners hebben ontvangen en bij start bijeenkomst blijkt duidelijk welke inhoudelijke kaders en randvoorwaarden van toepassing zijn op het plan en in het proces.</li> </ul>
<i>Constructieve houding</i>		
3 De gemeente denkt niet vóór bewoners, maar met inwoners.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er is beïnvloedingsruimte in het plan of project om de mening en kennis van inwoners te verwerken. Dat wil zeggen ruimte voor meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen.</li> <li>▪ Inwoners voelen zich uitgenodigd om hun inbreng te leveren</li> <li>▪ Inwoners voelen zich gezien en gehoord door de gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uit de uitnodiging blijkt dat er ruimte is voor de inbreng van meningen en kennis van inwoners. Dat wil zeggen ruimte voor meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen.</li> <li>▪ De uitnodiging van de gemeente is uitnodigend van toon.</li> <li>▪ Het verslag van de bijeenkomst doet recht aan wat er door inwoners is ingebracht.</li> <li>▪ Representatieve set van inwoners geeft in evaluatie aan zich gezien en gehoord te voelen</li> </ul>

			(uitgebreidheid van evaluatie afhankelijk van omvang project)
4	De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, ook degenen die zich in eerste instantie niet zelf melden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente heeft op verschillende manieren (langs verschillende media) de belanghebbende inwoners uitgenodigd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente stuurt na de bijeenkomst een verslag van de bijeenkomst aan de deelnemers. Hierin staat informatie over volgende stappen en contactgegevens van de projectleider.</li> <li>▪ De gemeente onderneemt actie om ook niet-aanwezigen te informeren over voortgang en uitkomsten.</li> </ul>
5	Mensen voelen zich veilig in het participatieproces (rechtvaardigheid voor verschillende deelnemers, gemeente als benaderbare, betrouwbare en betrokken partner)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inwoners voelen zich vrij om hun mening of kennis te geven.</li> <li>▪ De gemeente zorgt dat er verschillende manieren zijn waarop inwoners hun input kunnen leveren.</li> <li>▪ De gemeente stelt zich op als benaderbare, betrouwbare en betrokken partner.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uit evaluatie blijkt dat inwoners zich vrij voelden om mening of kennis te geven.</li> <li>▪ Gemeente zorgt voor verschillende manieren om input te kunnen leveren.</li> </ul>
<i>Heldere informatievoorziening en communicatie</i>			
6	De gemeente maakt expliciet naar de participanten welk onderwerp ter discussie staat, waar beïnvloedingsruimte is en op welke wijze zij het proces in richt, zo mogelijk in overleg met belanghebbenden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeente is duidelijk over wat er ter discussie staat.</li> <li>▪ De gemeente is duidelijk over de beïnvloedingsruimte die zij inwoners biedt in dit participatieproces.</li> <li>▪ De gemeente is duidelijk over de inrichting van het participatieproces.</li> <li>▪ De gemeente is bereid om aanpassingen in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In de uitnodiging en bij start van de bijeenkomst wordt doel van bijeenkomst gesprek genoemd.</li> <li>▪ In de uitnodiging en bij start van de bijeenkomst wordt duidelijk genoemd welke informatie de gemeente wil verzamelen in de ontmoeting.</li> <li>▪ In de uitnodiging en bij start van de bijeenkomst wordt duidelijk genoemd wat de beïnvloedingsruimte is.</li> </ul>

		het proces te bespreken en (her)overwegen op verzoek van de belanghebbenden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de uitnodiging en bij start van de bijeenkomst staat welke eerdere stappen in het proces zijn genomen en/of wat er na de ontmoeting gebeurt.</li> </ul>
7	De gemeente informeert participanten gedurende het participatietraject regelmatig over de voortgang van het proces en/of wat er met hun inbreng gebeurt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente houdt de inwoners gedurende het traject op de hoogte van de voortgang.</li> <li>De gemeente maakt duidelijk wat er met de inbreng van de inwoners gebeurt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via verschillende media/kanalen krijgen bewoners informatie over de voortgang van het traject.</li> <li>Uit het verslag blijkt wat er met de inbreng van inwoners gebeurt.</li> </ul>

N.B. Zie ook bijlage 3: als gemeente Veenendaal een eigen variant van normenkader voor succesvolle burgerparticipatie opstelt, zou het ook spelregels 1 t/m 3 zoals benoemd door de Nationale Ombudsman kunnen meenemen in het normenkader voor succesvolle burgerparticipatie.

Bron: Rekenkamer Zeist (2021). Lessen voor effectiever(re) burgerparticipatie in Zeist. P55-58. Via [link](#). *Bewerking door It's Public.*

**Bijlage 3 – Tien spelregels goede burgerparticipatie (Participatiewijzer) – Nationale Ombudsman**

**Heldere keuzen vooraf**

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
  - a. Meebeslissen;
  - b. Coproduceren;
  - c. Adviseren;
  - d. Raadplegen;
  - e. Informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt: – welk onderwerp ter discussie staat; – wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn; – op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden; – op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

**Constructieve houding**

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden

**Informatieverstrekking**

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De



gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

**Bijlage 4 – Tabel: Participatie paragraaf in raadsvoorstellen**

	<i>Aantal raadsvoorstellen in selectie</i>	<i>Aantal raadsvoorstellen met participatie-paragraaf</i>	<i>Aantal raadsvoorstellen waarbij de participatie-paragraaf enigszins is ingevuld...</i>	<i>...waarvan is opgenomen welk participatieniveau u is gekozen (trede op ladder)</i>	<i>...waarvan is opgenomen hoe veel middelen er mee gemoeid zijn</i>	<i>...waarvan is opgenomen wie de doelgroep betreft</i>
2021	41	40 (98%)	31 (78%)	12 (39%)	1 (3%)	16 (52%)
2022	23	23 (100%)	17 (74%)	4 (24%)	0 (0%)	14 (82%)
<b>Totaal</b>	<b>64</b>	<b>63 (98%)</b>	<b>48 (76%)</b>	<b>16 (33%)</b>	<b>1 (2%)</b>	<b>30 (63%)</b>
		<i>% van totaal</i>	<i>% van 'met participatie-paragraaf'</i>	<i>% van 'participatie-paragraaf enigszins gevuld'</i>	<i>% van 'participatie-paragraaf enigszins gevuld'</i>	<i>% van 'participatie-paragraaf enigszins gevuld'</i>

(%) omvat het aandeel ten opzichte van het totaal raadsvoorstellen in de selectie

NB: De data in deze tabel is gebruikt om figuur 1 en figuur 2 te vullen.