

# **Samen voor Apeldoorn**

Adviezen ten aanzien van burgerparticipatie

**Raadswerkgroep (burger)participatie**

**December 2017**

## Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding en leeswijzer	4
• Waarom een raads werkgroep burgerparticipatie?	4
• Om mee te beginnen: Grote waardering voor alle inzet!	4
De Apeldoornse situatie	5
• Gebiedsgericht werken	5
• De Omgevingswet	5
• De gemeenteraad	5
• Het college	6
Participatievormen en initiatieven	7
• De participatievormen in schema gezet	8
• Hoe doen we het samen?	9
• Scenario's voor omgang met de verschillende participatievormen	10
De Dorps- en Wijkraden	12
Vernieuwende experimenten	14
Conclusies, advies en aanbevelingen	15
• Wat past het beste bij Apeldoorn en de tegenwoordige tijd?	15
• Adviezen aan het college en de organisatie	16
• Adviezen aan de gemeenteraad	18
Nawoord	19
Geraadpleegde bronnen	20

Bijlage 1	Achtergrond	22
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat is burgerparticipatie eigenlijk?</li></ul>	
Bijlage 2	Landelijke ontwikkelingen:	23
	<ul style="list-style-type: none"><li>• De terugtrekkende overheid en de acterende burger</li><li>• De ervaren afstand tussen overheid en burger</li><li>• Nieuwe wetgeving stelt participatie centraal</li><li>• Andere steden</li></ul>	
Bijlage 3	Onderzoeken	25
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Monitor Burgerparticipatie</li></ul>	
Bijlage 4	Reactie van de raads werkgroep op de Koersnotitie gebiedsgericht werken	26
	<ul style="list-style-type: none"><li>• De genoemde elementen</li><li>• Geformuleerde uitgangspunten</li><li>• Het initiatievenfonds</li><li>• De participatieladder</li></ul>	
Bijlage 5	Enquetes Burgerpanel en Jong Apeldoorn over participatie	31

## Samenvatting

De raads werkgroep is van mening dat er krachtig moet worden ingezet op een scenario van verbreding en uitbreiding van alle vormen van participatie. Verbreding in de zin van betrokkenheid van meer en andere mensen en vernieuwende vormen. Uitbreiding in de zin van meer (burger)initiatieven die Apeldoorn, vanuit een positieve ondernemende houding mooier en beter maken.

De raads werkgroep denkt dat de methodiek van werken met Gebiedsfoto's en Vitaliteitsagenda's, zoals die in de Koersnotitie van het college wordt geschetst, hiervoor een prima basis biedt. Voor de gewenste verbreding en uitbreiding van de participatievormen is het van belang dat deze instrumenten openbaar beschikbaar zijn. Daarnaast vindt de raads werkgroep intensivering van de gemeentelijke communicatie cruciaal.

Instrumenten zoals het in de Koersnotitie voorgestelde initiatievenfonds (evt. in de vorm van een subsidieverordening) en een crowdfundingplatform dragen volgens de raads werkgroep zeker bij aan de gewenste uitbreiding van het aantal (burger)initiatieven die Apeldoorn mooier en beter maken. Daarbij dient het uitgangspunt te zijn dat de initiatieven bijdragen aan één of meer van de Apeldoornse strategische doelen en/of in lijn zijn met de desbetreffende Vitaliteitsagenda. De raads werkgroep zou daarnaast graag zien dat er een platform komt waarop alle Apeldoornse initiatieven zich kunnen presenteren. Dit leidt tot inspiratie en kruisbestuiving.

De raads werkgroep meent dat het goed zou zijn om de verhouding tot de Dorps- en Wijkraden te moderniseren door afscheid te nemen van de huidige Verordening op de Dorps- en Wijkraden en met hen maatwerkafspraken te maken over hun rolname. Het model van de gemeente Haarlemmermeer kan daarbij als voorbeeld dienen.

Financieel gezien dient volgens de raads werkgroep in ieder geval te worden ingezet op het verschuiven en breder inzetten van de bestaande budgetten, zoals de (norm)budgetten die nu volgens een vast principe aan de Dorps- en Wijkraden worden toebedeeld. Dit betekent overigens niet automatisch een verlies van budget: keuzes in rolname kunnen immers leiden tot het beschikbaar komen van budget uit bijvoorbeeld het initiatievenfonds. Voor de vulling van dit initiatievenfonds zijn, is de conclusie van de raads werkgroep, extra middelen nodig.

Tot slot beveelt de raads werkgroep het werken met experimenten van harte aan onder het motto: 'laat je inspireren door andere steden maar kies wat bij Apeldoorn past' .

## Inleiding en leeswijzer

### **Waarom een raads werkgroep burgerparticipatie?**

Nadat Apeldoorn een tiental jaar heeft gewerkt met de zogeheten Stadsdeelaanpak, is het college eind 2016 akkoord gegaan met de een vernieuwende koersnotitie over gebiedsgericht werken met als titel 'Helder in ambitie, flexibel in de uitvoering'. Het college heeft deze ter consultatie aan de raad doen toekomen. Tegelijkertijd heeft zij de notitie voor inspraak opengesteld.

In de koersnotitie wordt het nodige geschreven over met name gebiedsgerichte burgerparticipatie. De koersnotitie leidde bij de raad tot de behoefte om zich voor de behandeling zelf eerst goed in het onderwerp burgerparticipatie te verdiepen. Op basis van de koersnotitie en door zelf vrij te denken\*. Niet om het werk van het college over te doen, maar om een aanvullende bijdrage te leveren.

Een bijdrage die eerst ingaat op de Apeldoornse situatie en komt tot een schematische indeling van de verschillende participatievormen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beïnvloedingsparticipatie en participatie die gericht is op waardecreatie: het zelf iets opzetten wat Apeldoorn mooier of beter maakt.

Hierop aansluitend worden scenario's geschetst voor de manier waarop de gemeente met deze vormen kan omgaan.

Daarna wordt ingezoomd op mogelijke modernisering van de (omgang met) de Dorps- en Wijkraden.

Tot slot wordt aandacht besteedt aan mogelijke experimenten.

De raads werkgroep sluit het kerndeel van deze notitie af met een reeks aanbevelingen voor zowel het college als voor de raad zelf.

De bijlagen bieden een breed spectrum aan relevante constatering en bespiegelingen en bieden enig zicht op de door de raads werkgroep gevolgde werkwijze.

De raads werkgroep heeft deze notitie een titel meegegeven die volgens haar precies weergeeft waar het bij participatie om gaat: Samen voor Apeldoorn!

### **Om mee te beginnen: Grote waardering voor alle inzet!**

Burgers en bedrijven\*\* die zich betrokken voelen bij hun stad, dorp, wijk of buurt zijn van grote waarde. Zij ontplooiën initiatieven die Apeldoorn mooier, beter of leuker maken of helpen de gemeente om het beleid en de uitvoering daarvan goed te laten aansluiten bij de wensen van de samenleving.

In Apeldoorn zijn er veel mensen die zich betrokken voelen. Voor de inzet van al deze mensen wil de raads werkgroep haar waardering uitspreken. Zonder hen zou Apeldoorn niet de prettige, leefbare stad zijn die zij is.

\* In bijlage 3 wordt in vergelijkende en becommentariërende zin op de koersnotitie ingegaan

\*\* In deze notitie wordt vooral ingegaan op participatie van burgers. Dat neemt niet weg dat er grote waardering bestaat voor de maatschappelijke inzet van bedrijven. In de koersnotitie voor gebiedsgericht werken, worden bedrijven, bedrijfsterreinen en de relatiemanagers bedrijven meer gelijkgesteld met burgers, dorpen en wijken en stadsdeelmanagers. De raads werkgroep beschouwt dit als een interessant experiment.

## De Apeldoornse situatie

### **Gebiedsgericht werken**

De gemeente Apeldoorn werkt al geruime tijd met de zogeheten 'Stadsdeelaanpak'. Gebiedsgerichte ambtenaren zoals de Stadsdeelmanagers, werken met en voor een gebied. Zij onderhouden de contacten, brengen signalen vanuit het gebied de organisatie in en helpen de organisatie om het beleid en de uitvoering daarvan zo goed mogelijk bij de buurten, wijken en dorpen te laten aansluiten. Instrumenten zoals de Toekomstagenda, het Stadsdeelplan en Premie op actie (in 2013 wegbezuinigd), maken deel uit van de Stadsdeelaanpak. Binnen de Stadsdeelaanpak werd en wordt af en toe voorzichtig geëxperimenteerd met het verschuiven van de verantwoordelijkheid van de gemeente naar de burger. Dit 'loslaten' blijkt echter zeker voor de gemeente nog niet zo eenvoudig.

De Stadsdeelaanpak blijkt vooral goed te werken als het gaat om praktische, snel uitvoerbare of oplosbare kwesties. Zodra het gaat om agendering, beleidsvorming en/of langdurige zaken wordt het lastiger. De gemeente blijkt moeilijk los te kunnen laten of mee te kunnen bewegen, er blijken verschillende verwachtingen over de mate en vorm van participatie te leven en de betrokkenheid van burgers neemt snel af als een proces lang duurt of een onderwerp niet wordt opgepakt.

Voor het werk van de gebiedsgerichte ambtenaren bestaat veel waardering. Zij worden zowel door de gebieden waarvoor zij werken als door de organisatie ervaren als sleutel- en verbindingspersonen die het gebied kennen, daardoor knelpunten voorkomen en oplossen en zo de afstand tussen overheid en samenleving verkleinen. Daarnaast wordt de hands-on en meedenkmentaliteit sterk geprezen.

Met het oog op nieuwe ontwikkelingen en ervaringen in andere steden heeft het College de Stadsdeelaanpak geëvalueerd en gekozen voor een aantal in de genoemde Koersnotitie vastgelegde vernieuwingen. Zo wil zij 'Gebiedsfoto's' en 'Vitaliteitsagenda's' invoeren, anderen dan de gebruikelijke groepen en partijen betrekken en gaan werken met een 'Initiatievenfonds'. Daarnaast wil zij graag experimenteren met enkele instrumenten om verschillende participatievormen te faciliteren, zoals bijvoorbeeld een platform voor crowdfunding.

### **De Omgevingswet**

Apeldoorn werkt aan de implementatie van de Omgevingswet en heeft een pilot lopen om vooruitlopend daarop te ervaren en leren met een Omgevingsplan voor de binnenstad. Zowel in deze pilot als in de uiteindelijke implementatie van de Omgevingswet zal een sterke nadruk liggen op het betrekken van de samenleving. De raads werkgroep is geïnteresseerd in de ervaringen en effecten daarvan.

### **De gemeenteraad**

De Apeldoornse gemeenteraad is van mening dat de bevolking teveel op afstand staat en de agenda te weinig door de raad en de samenleving wordt bepaald. Een zogeheten 'Denkgroep' heeft zich gebogen over de situatie en wat de gemeenteraad zelf zou kunnen doen.

Zij heeft het volgende geconstateerd:

- De raad kent het referendum als een vorm van een formeel burgerinitiatief. Dit is echter een vorm die niet benut wordt. Ook een instrument als 'In gesprek met de raad' brengt (nog) niet wat men ervan verwacht. Het afgelopen jaar is het wel gelukt om met de cursussen 'Politiek Actief', in samenwerking met ProDemos, een vergrote betrokkenheid van burgers te creëren
- De kracht uit de samenleving kan beter benut worden. Burgerparticipatie en ruimte voor burgerinitiatieven kunnen er toe leiden dat burgers zelfs bepaalde taken van de gemeente kunnen en willen uitvoeren. De democratische besluitvorming moet echter aan de raad voorbehouden blijven.
- Mogelijk kan de raad een rol spelen waar het gaat om de diversiteit en exclusiviteit van burgerinitiatieven en voorkomen dat altijd dezelfde mensen participeren en invloed hebben.

- De gemeenteraad moet voor zijn opinievoering en besluitvorming niet alleen informatie uit de organisatie halen maar ook uit wat er in de samenleving gebeurt. Daarnaast vindt zij dat naast volksvertegenwoordiging, controleren en kaderstellen, 'verbinden' haar vierde taak is. Er zijn verschillende manieren waarop raadsleden verbinding en voeling kunnen houden met de Apeldoornse samenleving, zoals burgertoppen, panels en gemeentelijke peilingen\*. Maar ook in het kader van het gebiedsgericht werken, kan de gemeente volgens de raad experimenteren met vormen van vertegenwoordiging.

### **Het college**

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft onderkend dat het een uitdaging is om de representatieve democratie te verbinden met de participatieve. Daartoe heeft zij een vijftal interventies in voorbereiding waarvan enkele zich duidelijk richten op burgerparticipatie en initiatieven:

- **Zichtbaar en aanspreekbaar:** We zoeken, ongericht, aansluiting bij burgers die niet in de dominante netwerken bivakkeren. We zijn zichtbaar en aanspreekbaar voor iedereen, waarbij de alledaagse werkgelijkheid (werk, inkomen, zorg, veiligheid, gezondheid en directe leefomgeving) het vertrekpunt is van ons handelen.
- **De Wijken in:** We gaan actief gericht op zoek naar aansluiting bij initiatieven vanuit de samenleving en daarmee bij de participatie-elite.
- **We rukken uit:** We pakken heel gericht (klein) leed aan en gaan daarover in gesprek met burgers, boos of niet.
- **Respect, aandacht en dienstbaarheid:** We werken aan een goed contact (respectvol, dienstbaar, luisterend etc.) en aan de competenties die nodig zijn voor het nieuwe samenspel en voorkomen daarmee procedurele onhandigheid.
- **De sociale media:** We optimaliseren het gebruik van sociale media om nog meer inwoners te bereiken. Niet alleen voor participatie maar ook voor informatieverstrekking.

Dit programma van het college bevindt zich nog in de opstartfase zodat er nog geen ervaringen te delen zijn. Meerdere van de voorgenomen interventies lijken ook voor de gemeenteraad interessant om aan mee te doen of minstens te volgen.

*\*Ook voor deze notitie is gebruik gemaakt van een tweetal peilingen door middel van enquêtes*

## Participatievormen en initiatieven

De Apeldoornse burger zit niet stil. Een forse groep Apeldoorners zet zich vrijwillig voor zijn stad, dorp, wijk, buurt, straat of buurt in. Binnen die inzet zijn verschillende vormen te onderscheiden:

- Geïstitutionaliseerd zoals de thematische WMO- en VWI-raad en de territoriale Dorps- en Wijkraden. Het geïstitutionaliseerde karakter bestaat eruit dat zij door de gemeente zijn ingesteld of erkend, een structureel karakter hebben en gefaciliteerd worden middels een verordening of andersoortige overeenkomst, die deze vormen van burgerparticipatie rechten en plichten geeft. Zij houden zich met name bezig met wat de gemeente doet of volgens hen zou moeten doen (beïnvloeding) en hebben daar van de gemeente dus een formele positie in gekregen.
- Ook zijn er niet-geïstitutionaliseerde vormen van burgerparticipatie die zich bezig houden met wat de gemeente doet of volgens hen zou moeten doen (beïnvloeding). Denk daarbij aan actiegroepen zoals 'Comité Passend AZC, Verkeersontsluiting Zuidbroek, fietspad Apeldoorn Noord etc. Zij zijn niet erkend, in principe kortstondig en worden in principe niet door de gemeente gefaciliteerd.
- Daarnaast zien we vormen van burgerparticipatie waarbij burgers elkaar vinden in een doel of een streven om iets op te zetten dat volgens hen in Apeldoorn ontbreekt en aanvullend nodig is (in deze notitie noemen we dat 'waardecreatie'). Denk daarbij aan initiatieven zoals DEA, Kerschoten en Loenen Energie Neutraal. Een variant daarop is het 'Right to Challenge' een vorm van burgerparticipatie die zich richt op het beter uitvoeren van een gemeentelijke taak. Een voorbeeld daarvan is de Buurtcoöperatie 'Zuid doet Samen'. Dit soort participatievormen zijn vaak professioneel opgezet, met als doel om structureel actief te blijven en veelal - zij het soms pas na enkele jaren, als het initiatief zich 'bewezen heeft' - door de gemeente wordt ondersteund of gesubsidieerd.
- En we zien kleinschalige en/of kortstondige participatievormen die gericht zijn op een bepaald doel: de organisatie van een feest, het inrichten van een speelveld etc. Als er hierbij sprake is van gemeentelijke ondersteuning of facilitering, dan met name vanuit de wijkgerichte werkers zoals de stadsdeelmanagers of wijkbeheerders.

Dit onderscheid is niet star. In ieder geval niet meer. Zo zien we dat met name Dorpsraden zich, naast beïnvloeding, ook bezig houden met waardecreatie. Een aantal wijkraden zet ook voorzichtige stappen in die richting. Sowieso zien we dat de burgerinitiatieven die gericht zijn op waardecreatie sterk in opkomst zijn. Blijkbaar zijn mensen steeds meer bereid om zich hiervoor actief in te zetten.

Ook zien we dat kleinschalige, incidentele of niet geïstitutionaliseerde participatievormen zich soms ontwikkelen naar structurele en geïstitutionaliseerde vormen. Daarnaast zijn er mengvormen zoals de Fietzersbond. Zij richten zich op beïnvloeding en op waardecreatie.

Veel participatievormen en -initiatieven zijn overigens wel gericht op een bepaald gebied of komen daaruit voort.



### De participatievormen in schema gezet

Hieronder zijn de verschillende participatievormen in een schema geplaatst. Alhoewel dit Apeldoornse participatieschema goed gevuld is, wordt er naar de mening van de raads werkgroep nog niet genoeg geparticipeerd. Zij zou graag zien dat iedereen die dat wil betrokken wordt en in de gelegenheid is om initiatieven te ontwikkelen.

De raads werkgroep is unaniem van mening dat met name de incidentele en/of kleinschalige initiatieven die aan eigen waardecreatie doen veel steun verdienen.

	Beïnvloeding gemeentelijk beleid	Waardecreatie
Structureel en/of omvangrijk	<p>Dorps- en wijkraden</p> <p>WMO en VWI-raad</p> <p>Lobby-groepen zoals de Fietzersbond, FAO, SWMA</p>	<p>DEA</p> <p>Buurtcoöperatie Zuid</p> <p>Kerschoten- /Loenen Energie Neutraal</p> <p>Stadsakkers</p> <p>Energiefabriek Apeldoorn</p>
Incidenteel en/of kleinschalig	<p>Comité Passend AZC</p> <p>Actiecomité Zuidbroek</p> <p>Actiegroep fietspad Noord</p>	<p>Buurtfeest</p> <p>Moestuin Havenpark</p> <p>Kunst in de Openbare Ruimte</p> <p>Vrienden van het park van Zuidbroek</p>

*N.B. Er is geen sprake van een uitputtende opsomming, slechts van voorbeelden*

## Hoe doen we het samen?

Hierbij gaat het om de relatie tussen de vertegenwoordigend democratie en de participatieve democratie zoals in het participatie-schema gevat.

De verhouding van de politiek en de gemeentelijke organisatie tot de participatievormen en -initiatieven die het gemeentelijk beleid (pogen te) beïnvloeden ligt vaak gevoelig. Input die men ervaart als constructief meedenken (positief(-kritisch), oplossings- en toekomstgericht) wordt door de gemeentelijke organisatie en de politiek gewaardeerd, maar input die als negatief, ondermijnend en probleemgericht wordt ervaren minder. Zeker als de verwachtingen daarbij 'dwingend' blijken en men daardoor gevoelsmatig op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten. Daarbij is het interessant om te constateren dat de relatie beter is, als sprake is van een door de gemeente ingestelde adviesraad zoals de WMO-raad, die volgens duidelijke afspraken werkt en ook maar op een beperkt terrein vanuit deskundigheid actief is. De Dorps- en Wijkraden zijn door hun verenigingsstructuur en hun brede speelveld, veel 'ongrijpbaarder'.

Genoemde gevoeligheid speelt nog meer bij actiegroepen. Hier gaat het immers om een rechtstreeks verzet tegen een (voorgenomen) besluit. In de 'strijd' houdt men zich bewust of onbewust lang niet altijd aan de geschreven of ongeschreven regels die in de vertegenwoordigende democratie gelden.

De verhouding met betrekking tot de participatievormen en initiatieven die zich richten op waardecreatie (zelf iets opzetten dat waarde toevoegt aan de Apeldoornse samenleving), ligt minder gevoelig. Dat lijkt overigens weer te veranderen als er sprake is van een (potentiële) subsidierelatie is.

Op de vraag welke rol en positie de gemeente en de raad bij de verschillend participatievormen kan en wil innemen, zijn meerdere antwoorden te geven en opties mogelijk. Deze zijn in onderstaand schema gevat.

	Beïnvloeding gemeentelijk beleid	Waardecreatie
Structureel en/of omvangrijk	<p>Optie 1: Intensief benutten door nauwe contacten te (laten) leggen en te onderhouden. Samenwerken en faciliteren.</p> <p>Optie 2: Niet langer een formele positie geven en faciliteren, maar hen beschouwen als één van de partijen die zijn input kan leveren in het politieke proces.</p>	<p>Optie 1: Het bestaan en de doorontwikkeling van deze participatievormen en initiatieven zien als van grote waarde voor de stad en daarom faciliteren.</p> <p>Optie 2: Zien als bedrijven en instellingen die 'hun eigen broek moeten ophouden'.</p>
Incidenteel en/of kleinschalig	<p>Optie 1: Beschouwen als een belangrijke 'stem van de samenleving' en hen (laten) betrekken en hen zo nodig faciliteren.</p> <p>Optie 2: Huidige situatie handhaven: geen bijzondere positie geven of faciliteren. Naar bevind van zaken mee om gaan.</p>	<p>Optie 1: Zien als de initiatieven bij uitstek, die Apeldoorn mooier, beter en leuker maken en daarom faciliteren. Actief streven naar vermeerdering.</p> <p>Optie 2: zien als initiatieven die zelf wel van de grond komen en zich ontwikkelen.</p>

## Scenario's voor omgang met de verschillende participatievormen

Elke keuze uit genoemde opties heeft consequenties. Voor de wijze van omgang, voor het beleid en voor het budget. De raads werkgroep onderscheidt daarin de volgende scenario's:

### Scenario 1 Alle participatievormen zijn belangrijk (bij alle participatievormen optie 1)

Elke vorm van participatie is belangrijk en verdient erkenning en ondersteuning. Dat betekent dat de banden met de beïnvloedingsparticipanten worden versterkt en dat zij worden ondersteund, ook als hun boodschap eigenlijk niet welkom is of niet respectvol gebracht wordt. Daarnaast worden ook de participatievormen die waarde creëren ondersteund. Door hen een podium te bieden en door hen met geld of andere faciliteiten te helpen.

€ Dit betekent dat het budget van de Dorps- en Wijkraden in stand blijft, er daarnaast extra budget wordt toegevoegd voor de ondersteuning van actiegroepen en het vullen van het initiatievenfonds ten behoeve van de participatievormen die waarde creëren.

### Scenario 2 Inzetten op verbreding en uitbreiding van alle participatievormen

Elke vorm van participatie is belangrijk en we zetten in op verbreding en uitbreiding. De groepen die nu beïnvloedingsparticipatie vorm geven, zoals de Dorps- en Wijkraden, beschouwen we voortaan als één van velen. Hun bevoorrechte positie laten we los. Ook zetten we in op uitbreiding van de participatievormen die waarde toevoegen. Dat doen we actief door uit te nodigen, te stimuleren en te ondersteunen.

€ Dit betekent dat we het thans beschikbare budget van de Dorps- en Wijkraden gaan verdelen over de verschillende bekende en nieuwe groepen die zich bezig houden met participatie. Daarnaast helpen we de al bestaande participatievormen die waarde creëren door het vullen van het initiatievenfonds en stimuleren we onder andere daarmee ook de uitbreiding.

### Scenario 3 Met name beïnvloedingsparticipatie is van belang (bij het gele en groene kwadrant optie 1, bij het blauwe en rode kwadrant optie 2)

Met name de beïnvloedingsparticipatie is van belang. Dat betekent een sterke inzet op het aangaan of versterken van de relatie en het optimaal benutten van hun input. De participatievormen die waarde creëren weten hun eigen weg wel te vinden en/of kunnen steun verkrijgen via crowdfunding of in het eigen netwerk. We vinden het geen gemeentelijke taak om hen te ondersteunen.

€ Dit betekent dat niet wordt ingezet op instrumenten zoals een initiatievenfonds maar dat het budget van de Dorps- en Wijkraden wordt gehandhaafd of zo nodig wordt uitgebreid en dat daarnaast extra budget wordt toegevoegd voor de ondersteuning van andere groepen die zich met beïnvloedingsparticipatie bezig houden..

### Scenario 3a Met name (semi) structurele en formele beïnvloedingsparticipatie is van belang.

### Scenario 3b Met name incidentele en kortstondige beïnvloedingsparticipatie is van belang.

### Scenario 4 Met name participatie die zelf waarde creëert is belangrijk (bij het gele en groene kwadrant optie 2, bij het blauwe en rode kwadrant optie 1)

Met name de participatievormen die zelf waarde creëren zijn van belang en verdienen ruimhartig ondersteuning. Vooral de incidentele of kleinschalige vormen die het in zich hebben om uit te groeien tot bedrijven of Stichtingen.

- € Dit betekent dat we meer budget bij de Dorps- en Wijkraden gaan weghalen en dit samen met extra budget gaan inzetten voor een initiatievenfonds en voor de ondersteuning van initiatieven die van wijk of buurtniveau naar stadsniveau kunnen uitgroeien. Actiegroepen gaan we niet (financieel) ondersteunen.

Scenario 4a Met name (semi) structurele participatie die waarde creëert is van belang.

Scenario 4b Met name incidentele en kortstondige participatie die waarde creëert is van belang.

Vanuit het scenario denken zou er ook een scenario dienen te worden benoemd waarbij ervan uit wordt gegaan dat participatie altijd op eigen kracht moet plaatsvinden. Erkenning en ondersteuning zijn daarbij dan ook niet aan de orde. De raads werkgroep is echter van mening dat dit scenario in Apeldoorn en in de huidige tijd niet aan de orde is en dient te zijn.

## De Dorps- en Wijkraden

Veel van de Apeldoornse Dorps- en Wijkraden bestaan al lang. Dat betekent echter niet dat zij allemaal even sterk gekend en gewaardeerd worden. Tijdens haar onderzoek is de raads werkgroep duidelijk geworden dat de meeste Dorpsraden de 'spin in het web' zijn van de leefbaarheid in de vorm van activiteiten die het dorp mooier, beter en leuker maken (waarderecreatie). Daarnaast viel de raads werkgroep op dat deze Dorpsraden daarbij steeds de verbinding lijken te zoeken door constructief samen te werken met de andere verenigingen en initiatieven die het dorp kent. De meeste Wijkraden lijken zich vooral bezig te houden met beïnvloedingsparticipatie. Op zich kan hen dit niet verweten worden, want dat zijn ook de taken die op grond van de gemeentelijke Verordening op de Dorps- en Wijkraden van hen worden verwacht\*. Vaak bereiken de gemeente echter signalen dat inwoners hun Wijkraad niet (willen) kennen of niet vinden dat deze hun mening kent en in contacten met de gemeente goed weergeeft. Met name de wat jongere generaties (die veelal studeren of (nog) werken), geven aan dat zij zo nodig zelf hun weg naar de gemeente kunnen vinden en/of verwachten van de gemeente dat die hen rechtstreeks betreft zonder de tussenkomst van een Wijkraad. De raads werkgroep trekt daaruit de conclusie dat er sprake is van een wens tot verschuiving in taak richting verbinding en leefbaarheid in plaats van beïnvloeding van het gemeentelijke beleid.

Dit stelt de gemeente voor een dilemma: hoe behoud je van het bestaande de waarde en kom je toch tot vernieuwing? Om een antwoord op die vraag te vinden heeft de raads werkgroep burgerparticipatie kennis genomen van de manier waarop er in andere steden met een bestaande structuur van Dorps- en Wijkraden, met de wens tot vernieuwing wordt omgegaan. Hierdoor is zij in contact gekomen met de gemeente Haarlemmermeer en het model dat daar wordt ingevoerd. De raads werkgroep is van mening dat dit een model is dat ook voor Apeldoorn passend (te maken) is en adviseert dan ook om dit model over te nemen.

In grote lijnen ziet het model er als volgt uit:

- De Verordening op de Dorps- en Wijkraden wordt ingetrokken\*\*.
- College en/of raad maken met de Dorps- en Wijkraden enkele algemene afspraken. Gerelateerd aan hetgeen wordt voorgesteld in de Koersnotitie van het college, kunnen dat de volgende afspraken zijn:
  - De Gebiedsfoto, bestaande uit data en een overzicht van de in het gebied lopende of op de planning staande projecten, wordt openbaar beschikbaar gesteld op de website van de gemeente, zodat iedereen kan weten wat er in een gebied speelt.
  - De Vitaliteitsagenda wordt openbaar beschikbaar gesteld op de website van de gemeente zodat iedereen kan weten wat er in een gebied nodig is.
  - Er komt een Initiatievenfonds (evt. opgezet als een subsidieverordening) dat beschikbaar is voor initiatieven die in lijn zijn met Vitaliteitsagenda en/of de gemeentelijke strategische doelen.
  - Met de Dorps- en Wijkraden worden door de stadsdeelmanager, met betrokkenheid van de gebiedsbestuurder, maatwerkafspraken gemaakt over de door hen in te vullen rollen die aansluiten bij de behoeften en samenstelling van een dorp of wijk, zoals weergegeven in de Gebiedsfoto en Vitaliteitsagenda.
- Bij de te maken maatwerkafspraken tussen de stadsdeelmanager en een Dorps- of Wijkraad, die zo nodig/desgewenst per thema of project kunnen verschillen, gaat het over een of meer van de navolgende rollen:
  - Initiatiefnemer
  - Samenwerkingspartner
  - Procesbewaker

- Adviseur / klankbord
- Belangenbehartiger

Met het intrekken van de Verordening verdwijnen de formele taken die de Dorps- en Wijkraden nu hebben, evenals de op basis van de Verordening verstrekte subsidie. De maatwerkafspraken ten aanzien van de in te vullen rollen kunnen echter leiden tot een bepaalde vorm van subsidie, al dan niet via het initiatievenfonds.

Ten aanzien van de huidige taken van de Dorps- en Wijkraden merkt de raads werkgroep op dat in haar ogen informatieverstrekking en communicatie veel meer dan nu het geval is vanuit de gemeente dient te worden ingevuld en niet automatisch op het bordje van de Dorps- en Wijkraden terecht behoort te komen. Het is een gemeentelijke taak om de bewoners zo goed mogelijk voor te lichten. Het beter opzetten van de communicatie van de gemeente naar buiten kan veel onvrede, onduidelijkheid en vragen voorkomen en verkleint de afstand tussen gemeente en burger.

Invoering van dit model zal niet van de ene op de andere dag mogelijk zijn. Het zal gaan om een groeimodel van naar verwachting twee à drie jaar. In deze periode kan worden gewerkt aan een goede opbouw van de Gebiedsfoto's, het samen met de gebieden komen tot Vitaliteitsagenda's, het openbaar en laagdrempelig beschikbaar stellen van de Gebiedsfoto's en de Vitaliteitsagenda's en de opzet en financiële vulling van het initiatievenfonds. Ook is er mogelijk tijd nodig voor de afbouw van de huidige subsidie omdat er bijvoorbeeld sprake blijkt van langlopende verplichtingen.

De raads werkgroep hecht er aan nadrukkelijk op te merken dat zij de Dorps- en Wijkraden niet wil zien verdwijnen, maar gezien de gewijzigde inzichten over burgerparticipatie hun rol tegen het licht gehouden dient te worden, passend bij de behoeften van de samenleving in de huidige tijd.

*\*Door de gemeente als zodanig erkende Dorps- en Wijkraden worden op basis van de gemeentelijke Verordening op de Dorps- en Wijkraden gesubsidieerd voor de uitoefening van hun taken. De gemeente toetst niet op de inhoud maar alleen of de normsubsidie rechtmatig is besteed.*

*In de Verordening worden de volgende taken en bevoegdheden genoemd:*

- *Gevaagd en ongevraagd advies uitbrengen over beleidsvoornemens die het algemeen belang in het dorp of de wijk beïnvloeden*
- *Communicatieve taken als intermediair naar de inwoners in het werkgebied*
- *Betrokkenheid bij ontwikkelingen in het werkgebied en bij beleidsprocessen in het werkgebied*
- *Betrokkenheid bij de Stadsdeelaanpak*
- *Het recht van voorinspraak.*

*\*\*Dorps- en Wijkraden zijn zelfstandig functionerende verenigingen die aan hun achterban verantwoording afleggen over hun beleid en financiële bestedingen. Intrekking van de Verordening betekent dus niet dat daardoor automatisch de vereniging wordt opgeheven.*

## Vernieuwende experimenten

In Apeldoorn zijn nog geen experimenten met andere vormen van beïnvloedingsparticipatie gestart. Een initiatief voor een G1000 is niet doorgezet. Wat wel als vernieuwende ontwikkeling kan worden genoemd is het platform Jong Apeldoorn dat zorgt voor de inbreng van de visie en mening van jongeren en het meer gebruiken van Facebook bij projecten zoals het afvalbeleid en het Omgevingsplan. Ook noemenswaardig zijn initiatieven als de al langer bestaande 'Dag van de dialoog' en de dit jaar gestarte 'Tegenlicht Meetups' die ervoor zorgen ervoor dat mensen in een andere dan politieke sessie met elkaar in gesprek komen over maatschappelijke thema's.

De raads werkgroep is van mening dat het goed zou zijn om ook in Apeldoorn met nieuwe participatievormen te experimenteren. Hierdoor wordt verbreding en meer betrokkenheid verkregen. Experimenten zoals een vorm van loting, (incidentele) gesprekken met deskundigen op een bepaald gebied en/of direct betrokkenen, zoals gezinnen bij het strategische doel 'Comfortabele Gezinsstad' of creatieve vormen van samenwerken aan een vraagstuk zoals een 'hackaton', vindt de raads werkgroep zonder meer interessant.

Nieuwe methodes om te werken met participatie zijn natuurlijk niet alleen voorbehouden aan het gebiedsgericht werken. Zeker bij strategische doelen of grote projecten zoals de Omgevingswet kunnen zij hun nut bewijzen

## Conclusies, advies en aanbevelingen

Zoals al in de inleiding gesteld, is de raads werkgroep van mening dat burgerparticipatie van grote waarde is. De raads werkgroep ziet zowel tekortkomingen aan de representatieve democratie waar zij zelf deel van uitmaakt, als aan de participatieve democratie van burgerparticipatie. Zij beschouwt burgerparticipatie dan ook niet als vervanger voor de representatieve democratie maar als kans voor aanvulling en versterking. Om elkaar optimaal te kunnen benutten en echt 'samen voor Apeldoorn' te gaan, moet gewerkt worden aan de relatie.

De raads werkgroep heeft er kennis van genomen dat in het hele land wordt geëxperimenteerd met de rol van de overheid bij burgerinitiatieven. Zij kan zich vinden in de voorlopige conclusie van het experimentenprogramma Democratic Challenge, dat de manier van samenwerken niet bestaat maar per gemeente zal verschillen.

### **Wat past volgens de raads werkgroep dan het beste bij Apeldoorn en bij de tegenwoordige tijd?**

Het antwoord daarop is kortweg:

Een rijk palet aan (nieuwe) participatievormen die allen gericht zijn op constructieve samenwerking en versterking van elkaars bijdragen. Samen voor Apeldoorn.

Mede door de ervaringen met de inzet van gebiedsgericht werkers, is de raads werkgroep ervan overtuigd dat elkaar ontmoeten en kennen de belangrijkste factor tot samenwerking is. Daar moet naar haar mening dan ook door zowel gemeente als burger(initiatief) stevig op ingezet worden.

De raads werkgroep hecht er daarbij aan om de volgende richtinggevende uitgangspunten mee te geven:

- We zijn gericht op samenwerking tussen de gemeente en burgers: ieder heeft daarbij zijn eigen rol, we gaan niet op elkaars stoel zitten maar proberen elkaar te stimuleren en versterken
- We zijn gericht op het houden of creëren van respect en een goede relatie: we kennen elkaar en waarderen elkaar
- We zijn gericht op het positieve: we richten ons vooral op wat goed gaat en wat in de toekomst nog beter zou kunnen. Daarbij maken we gebruik van elkaars kennis en kunde en bouwen we op elkaar. Onze reactie op wederzijdse bijdragen kenmerkt zich niet door 'maar', maar door 'èn'

Bij dit alles is communicatie van cruciaal belang. De werkgroep is van mening dat het goed is als de gemeente de communicatie met haar burgers intensiveert. Zowel offline als online via nieuwe technieken en instrumenten. Daarbij gaat het om feitelijke informatie over bij voorbeeld op handen zijnde projecten en om informatie over participatiemogelijkheden.

Van de Dorps- en Wijkraden wordt met name verwacht dat zij zich inzetten voor de leefbaarheid en de verbinding in hun gebied. Indien het in de ogen van bewoners nodig is, vinden zij zelf hun weg naar de representatieve democratie in de vorm van actiegroepen, of gaan zij gewoon hun eigen gang bij het opzetten van grote of kleine initiatieven die waarde toevoegen.

Het is in de ogen van de raads werkgroep zeker mogelijk om de in de koersnotitie van het college geschetste gebiedsgerichte werkwijze als basis voor de participatie in Apeldoorn te nemen. Instrumenten zoals een openbare Gebiedsfoto en een in een breed gezamenlijk proces opgestelde Vitaliteitsagenda geven een kader voor verdere participatie. Deze kan vervolgens invulling krijgen door maatwerkafspraken met de Dorps- en Wijkraden en door instrumenten als een initiatievenfonds en een crowdfundingplatform.

Dit gezegd hebbende komt de raads werkgroep tot adviezen en aanbevelingen voor het college en voor de gemeenteraad zelf.



## College en organisatie

Verzoek het college om:

- De informatie die in de 'Foto van het gebied' wordt verzameld, openbaar beschikbaar te stellen door plaatsing op de gemeentelijke website. Daarbij ook aandacht te besteden aan het up-to-date en beschikbaar houden van informatie ten aanzien van de in een gebied lopende of op de planning staande projecten en werkzaamheden, openbare gegevens vanuit het Stadhuis en eventuele voorwaarden voor participatie. Hierdoor is de informatie voor iedereen beschikbaar en bereikbaar, waardoor ruis en onnodige negativiteit vermeden kan worden. Inwoners die initiatieven willen ontplooiën kunnen zo de informatie eenvoudig benutten. Daarnaast per gebied de informatie toevoegen die voorheen in het orakel stond (wijkagent, huisartsen etc.).
- Bespreking van de Foto van het gebied en de inhoud van een eventuele Vitaliteitsagenda voor een gebied, een breed en open proces te laten zijn en dit ook actief te stimuleren en organiseren: Een 'open wijkplatform': een plek waar iedereen zijn ideeën kan delen, zodat ook anderen dan de tot nu toe gebruikelijke partners hun input kunnen geven. Aanbevolen wordt om hiertoe te experimenteren met nieuwe instrumenten zoals social media en werkvormen zoals loting van burgers, expertgroepen en het betrekken van raadsleden.
- De relatie met de dorps- en wijkraden te moderniseren door het maken van maatwerkafspraken op basis van de scenario-keuze, en de behoeften en mogelijkheden van een gebied en van de desbetreffende dorps- of wijkraad (rolkeuze geïnspireerd op het model van de gemeente Haarlemmermeer). Deze afspraken kunnen leiden tot versmalling of verbreding van de taken en bevoegdheden: bijvoorbeeld inzet op beïnvloeding of juist op waardecreatie. Ook hebben zij invloed op de ter beschikking staande budgetten.
- Te bezien wat andere partijen, groepen of individuen nodig hebben om in het gebiedsgericht werken een met een dorps- en wijkraad gelijkwaardige rol te kunnen spelen en dit zo mogelijk te faciliteren. Eventueel door ook met hen maatwerkafspraken over rolneming te maken.
- Tenminste eenmaal per jaar per gebied een breed gebiedsoverleg te voeren onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van de Stadsdeelbestuurder, en hiervoor ook de raad uit te nodigen.
- De gebiedsgericht werkende ambtenaren meer invloed en budget te geven. Bijvoorbeeld door de stadsdeelmanager tot 'gebiedscoördinator te benoemen, waarmee de benaming duidelijker de taak aangeeft, en ze direct onder de Concernstaf te plaatsen. Daardoor wordt hun slagvaardigheid vergroot en wordt de mogelijkheid geboden om dwars door eenheden heen te kunnen opereren.
- Als bestuur samen met de organisatie stevig in te zetten op het leren kennen van de burgers en de participatie-initiatieven die zij nemen of zouden willen nemen.
- Bij de vormgeving van elk beleidsproces stil te staan bij de participatiemogelijkheden die dit biedt en hierover bij de start van het beleidsproces aan de raad te rapporteren. Daarbij niet louter kiezen voor de vertrouwde partijen maar ook nieuwe groepen of vernieuwende vormen inzetten. Hierbij niet (alleen) kiezen voor inspraak van of gesprekken met partijen afzonderlijk, maar zeker ook de gezamenlijke dialoog faciliteren.
- Het instrument Lange Termijn Agenda optimaler benutten. Dat betekent: vroegtijdig in overleg met de raad te bezien welke onderwerpen wanneer agendering behoeven en hier actief op sturen. Hierdoor wordt de raad meer in de gelegenheid gesteld om positie in te nemen tav burgerparticipatie.
- Experimenteren met participatie ten behoeve van de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

En daarnaast bij de scenario's 1, 2 en 4

- Een experiment aan te gaan door het, bijvoorbeeld middels het initiatievenfonds, toekennen van een budget aan een gebied dat daarom vraagt ten behoeve van beheer en onderhoud of het zelf uitvoeren van werkzaamheden.

En bij keuze voor de scenario's 2 en 4

- Te experimenteren met manieren om participatie en betrokkenheid te vergroten. Naast een initiatievenfonds en een platform voor crowdfunding kan het volgens de raads werkgroep ook gaan om het bijvoorbeeld in het Huis van de stad faciliteren van initiatieven of het opzetten van een digitaal platform voor exposure en kruisbestuiving.
- Waarderingsinstrumenten zoals prijzen (her) in te voeren of te (laten) ontwikkelen.
- De samenleving vooral uit te nodigen om incidentele en/of kleinschalig initiatieven te ontplooiën die zich richten op eigen waardecreatie en deze ook het meest ruimhartig te faciliteren. Het daarbij vooral leuk en luchtig te houden, bijvoorbeeld door te bekijken of een aansprekend strategisch doel zoals 'Comfortabele Gezinsstad' een trigger voor initiatieven kan zijn.

N.b.

Scenario 1: alle vormen zijn belangrijk

Scenario 2: we zetten in op verbreding en uitbreiding van alle vormen

Scenario 3: met name beïnvloedingsparticipatie is belangrijk

Scenario 4: met name participatie die waarde creëert is belangrijk

## Gemeenteraad

Onderneem als raad zelf actie om:

- De nabijheid met de burger te vergroten door zoveel mogelijk op locatie te vergaderen en daarbij de dorpen niet te vergeten.
- Meer hoorzittingen te houden over onder handen zijnde kwesties en ook op zoek te gaan naar andere gespreksvormen waarbij raadsleden en burgers gelijkwaardiger aan tafel zitten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan incidentele expertgroepen.
- Aanwezig te zijn op laagdrempelige plaatsen zoals op de warenmarkt, bij evenementen en in cafés of winkelcentra. Dit gezamenlijk en herkenbaar te doen met als doel om informatie op te halen, vragen te beantwoorden en relaties aan te gaan met burgers en burgerinitiatieven.
- Te werken aan de relatie met gebieden en de mensen die daar actief zijn. Dit kan bijvoorbeeld door raadsleden aan een gebied te verbinden en ook gebiedsoverleggen te laten bijwonen.
- Het programma van het college op het gebied van het verbinden van de lokale democratie met de nieuwe (netwerk)samenleving nauwlettend te volgen en zo mogelijk mee te doen of voor de raad over te nemen.
- Blijvend aanjager te zijn bij initiatieven die gericht zijn op democratische scholing en opleiding zoals cursussen 'Politiek Actief' het 'Burgerschapspel' op scholen etc.
- De gebiedsambtenaren meer te benutten en de samenwerking op te zoeken. Hierover zo nodig afspraken met het college te maken.
- Tenminste eenmaal per jaar te overleggen met de gebiedscoördinatoren, de stadsdeelbestuurder en de in het gebied aanwezige participatievormen en initiatieven.
- Open te staan voor en actief mee te doen aan experimenten tav participatie en gebiedsgericht werken. Namens de eigen partij of namens de hele raad.
- Te onderzoeken of experimenten zoals een motiemarkt nuttig en uitvoerbaar zijn.

## Nawoord

De totstandkoming van deze notitie heeft de nodige tijd en energie gekost. De raads werkgroep kon zich op zich vinden in veel elementen van de koersnotitie voor gebiedsgericht werken maar was wel van mening dat deze niet op alle relevante onderwerpen voldoende richting of antwoord bood.

Zo was de raads werkgroep met name geïnteresseerd in de omvang en vorm van de Apeldoornse participatie en de waarde die daaraan toegekend kan en moet worden. Daarnaast vond zij dat er in de koersnotitie onvoldoende was ingezoomd op een mogelijke modernisering van (de omgang met) de Dorps- en Wijkraden. Tot slot vond zij het van belang om te kijken naar de mogelijkheden van de gemeenteraad en hierin aanbevelingen te doen.

Het globaal in kaart brengen en waarderen van de verschillende participatievormen bleek een relatief eenvoudig en dankbaar werk omdat het snel inzicht bood en leidde tot de conclusie dat ingezet moet worden op verbreding en uitbreiding. Actieve inzet op nieuwe instrumenten en experimenten zal daarbij van grote waarde zijn.

De Dorps- en Wijkraden bleken een moeilijker onderwerp. In haar onderzoek is het de raads werkgroep duidelijk gebleken dat de Dorps- en Wijkraden zelfbewust zijn en vaak kritisch tegen de gemeente aankijken. Daarentegen is haar ook gebleken dat Apeldoornse inwoners zich op hun beurt lang niet altijd door hen vertegenwoordigd voelen. De raads werkgroep is van mening dat zij niet 'om de hete brij heen moet draaien' maar duidelijk en ferm moet constateren dat de huidige formele positie zoals vastgelegd in de Verordening op de Dorps- en Wijkraden niet meer bij de huidige participatiesamenleving past. Modernisering is dan ook aan de orde. De raads werkgroep laat het niet alleen bij deze constatering maar doet een concrete suggestie voor de wijze waarop.

Het is in de ogen van de raads werkgroep overigens zeker zo dat de gemeente ook naar zichzelf moet kijken en de wijze waarop zij met haar burgers omgaat moet verbeteren. Met name op het gebied van informatie en communicatie lijkt een wereld te winnen. Dit moet de gemeente zelf doen en niet, zoals nu het geval lijkt, grotendeels overlaten aan de Dorps- en Wijkraden.

Tot slot heeft de raads werkgroep geconstateerd dat de gemeenteraad zelf meer de verbinding met de samenleving moet zoeken. Elkaar kennen en waarderen leidt immers tot samenwerking. De raads werkgroep heeft daar een aantal concrete aanbevelingen voor geformuleerd die grotendeels meteen in de praktijk kunnen worden gebracht.

De raads werkgroep wenst de huidige en nieuwe gemeenteraad veel succes bij het verder vormgeven van een sterk participierend Apeldoorn.

## Geraadpleegde bronnen

### **Landelijke rapporten**

- Staat van het Bestuur  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016
- Meer democratie, minder politiek  
SCP-rapport, oktober 2015

### **Gemeentelijke rapporten en notities**

- Evaluatie project bewonersparticipatie gemeente Stede Broec  
I&O Research bv, 2010
- Koersnotitie Gebiedsgericht werken; 'Helder in ambitie, flexibel in de uitvoering'  
College van burgemeester en wethouders, gemeente Apeldoorn, november 2016
- Doorvertaald  
Collegewerkprogramma 2014-2018
- Doorbraaknota; Voorjaarsnota april 2017  
Gemeente Apeldoorn
- Notitie Versterking positie van de raad  
Raadsdenkgroep, mei 2017

### **Artikelen**

- Vormgeven aan uitnodigend bestuur: Scharrelambtenaar helpt burgerinitiatief  
Oratie bijzonder hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit, Arwin van Buuren, juni 2017
- De identiteit van Nederland wordt in de regio bepaald  
Opiniestuk Trendbureau Overijssel, Hans Peter Benschop, oktober 2017

### **Gemeentelijke regelingen**

- Regeling adviesraden VWI en WMO 2017
- Verordening Dorps- en Wijkraden

### **Gesprekken**

- Gesprek met de Stadsdeelmanagers en gebiedsgericht werkers van de gemeente, april 2017
- Gesprek met de Wijkraden, mei 2016
- Gesprek met de Dorpsraden, mei 2016
- Gesprek met een strategisch adviseur van de gemeente Groningen, juni 2017
- Gesprek aan de hand van stellingen over participatie met een veertigtal deelnemers aan de cursus Politiek Actief, 28 november 2017

### **Enquêtes**

- Monitor burgerparticipatie 2016; en inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie  
ProDemos, Huis voor democratie en rechtstaat
- Enquête bewonerspanel over participatie  
November 2017
- Enquête Jong Apeldoorn over participatie  
November 2017

### **Overige bronnen**

- Democratic Challenge  
Experimentenprogramma BZK/VNG, 2015-2018

## Bijlage 1: Achtergrond

### **Wat is burgerparticipatie eigenlijk?**

Dat brengt ons allereerst op de vraag hoe je het woord 'burger' kunt definiëren.

**Wikipedia** zegt daarover het volgende:

In staatsrechtelijke zin is een burger een lid van de bevolking van een staat of een gemeente. Een Burger is men ten opzichte van medeburgers maar met name tegenover bestuurders en ambtenaren van een overheid. Het is een onverbreekbare relatie waarin macht en gezag (c.q. autoriteit) een rol spelen. In de meeste betrekkingen zijn de posities ongelijk. Bij participatie en inspraak is de relatie gelijkwaardiger: de overheid vraagt, luistert of overlegt. (Wikipedia)

De **Rijksoverheid** gaat op haar website uitgebreid in op burgerparticipatie:

Burgers ondernemen steeds vaker actie in hun omgeving. Ze bedenken een oplossing voor het onderhoud van speeltuinen of de groenvoorziening. Hierdoor veranderen de verhoudingen tussen overheid en burgers.

Veel burgers voelen zich betrokken bij hun wijk of omgeving en zetten zich daar vrijwillig voor in. Ze doen vrijwilligerswerk of organiseren schoonmaakacties in de straat om de leefbaarheid te verbeteren. Ze kopen collectief zonnepanelen in. Ze richten een lokale zorgcoöperatie op. Of ze praten mee over de gemeentebegroting. Dit noemen wij burgerparticipatie.

Als mensen zelf meer ideeën hebben, vraagt dat om een andere rol van de overheid. De ondersteuning van al die ideeën en plannen door de overheid heet overheidsparticipatie. De gemeente kan bijvoorbeeld voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Met een initiatief als wijkbudgetten, kunnen bewoners eigen plannen (laten) uitvoeren in hun buurt.

Actieve burgers willen niet dat de overheid alles voor hen regelt met een standaardoplossing. Ze willen maatwerk en een overheid die met hen meedenkt. Zo ontstaat een nieuwe samenwerking tussen burgers en overheid. Met nieuwe verhoudingen en werkwijzen tussen burgers en overheid. Dit heet ook wel een doe-democratie. De Rijksoverheid wil de ontwikkeling van de doe-democratie stimuleren en ondersteunen.

De overheid helpt actieve burgers op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door knellende regels weg te nemen waar dat mogelijk is. Zo hebben vrijwilligers soms te maken met omslachtige aanvragen voor subsidies.

De overheid ondersteunt burgers via verschillende platforms en organisaties, zoals:

- ProDemos, het Huis voor democratie en rechtsstaat. ProDemos wil mensen meer betrekken bij thema's als de democratie, de samenleving en de politiek.
- Movisie. Dit landelijke kennisinstituut zet zich in voor een samenleving waarin burgers zo veel mogelijk zelfredzaam zijn.

**Movisie** op haar beurt definieert burgerparticipatie als volgt:

'Bij burgerparticipatie gaat het om het betrekken van en de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid; het nemen van initiatieven door burgers; en het inspelen op ideeën en denkracht van inwoners door het faciliteren van burgerinitiatieven'.

## Bijlage 2: Landelijke ontwikkelingen

- **De terugtrekkende overheid en de acterende burger**

De laatste jaren wordt veel gesproken over een zich terugtrekkende overheid. Noodgedwongen vanwege het beschikbaar zijn van minder geld, maar ook aansluitend bij een trend van burgers die zelf meer op willen en kunnen pakken. Dit doen zij soms vanuit een negatieve motivatie: onvrede over de wijze waarop de overheid iets doet en/of een ervaren afstand tot deze overheid, maar vaak ook vanuit een positieve motivatie: ik kan dit en doe het graag. De niet meer weg te denken rol van social media en het mede daardoor ontstaan van de netwerksamenleving dragen daaraan bij. Deze trend wordt wel gevat onder de term 'participatieve democratie'.

Kernvraag bij deze ontwikkelingen is hoe de overheid zich hiertoe moet verhouden: Hoe verbind je de representatieve democratie met de participatieve. Kortom: Hoe doe je het samen? Het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoekt deze vraag samen met de VNG in een driejarig programma met als titel 'Democratic Challenge'. De resultaten van dit programma worden in 2018 verwacht. Voorzichtig wordt echter al geconcludeerd dat de beste vorm en werkwijze per gemeente kan en zal verschillen en dat dit maatwerk moet zijn.

- **De ervaren afstand tussen overheid en burger**

In het rapport 'Meer democratie, minder politiek' van het Sociaal Cultureel Planbureau (2015) wordt geconcludeerd dat het draagvlak voor ons democratisch bestel nog steeds groot is. Dit wordt bevestigd in het Trendrapport 2016 'De staat van bestuur' van het ministerie van BZK. Wel blijkt dat de burger onvoldoende vertrouwen heeft in de politiek. Zoals het SCP-rapport stelt: In de ogen van de burgers zijn politici weinig daadkrachtig. Ze luisteren niet, gaan hun eigen gang, beloven veel maar maken weinig waar. In veel gemeenten en zelfs op Rijksoverheidsniveau worden dan ook experimenten opgezet die zich vooral richten op de relatie tussen burgers en bestuur en het verkleinen van de afstand tussen burgers en overheid. G1000, D500, V100; het zijn allemaal experimenten om participatie te organiseren en betrokkenheid te vergroten en politici te voorzien van informatie over wat er in de samenleving leeft. Wat hierbij lastig blijkt is dat lang niet iedereen hiermee bereikt wordt.

- **Nieuwe wetgeving stelt participatie centraal**

Participatie speelt ook een belangrijke rol in nieuwe wetgeving. In de Omgevingswet is het een kernprincipe dat bij de invoering nader uitgewerkt moet worden. Meerdere steden zijn bezig met pilots. Er wordt met name geworsteld met de rol van de overheid: wat mag je aan een initiatiefnemer en de samenleving overlaten en waar moet je zelf een rol pakken in het licht van rechtsgelijkheid? Dit blijft lastig: Niet iedereen is een mondige burger, waardoor de overheid zal moeten blijven waken over het algemeen belang. Met andere woorden: ook de niet-mondige burger of zelfs de geïntimideerde burger, zal een stem moeten blijven houden via de volksvertegenwoordigers/de overheid.

Ook in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gaat het om participatie. Daarmee wordt dan echter vooral bedoeld dat alle mensen de mogelijkheid moeten krijgen om in de maatschappij mee te doen. Bij de term 'participatie' gaat het in dit kader dan dus vooral over het eigen welbevinden. Natuurlijk is het wel zo dat het weer meedoen in de samenleving tot andere vormen van participatie kan leiden, maar dat is in de WMO geen doel op zich.

- **Andere steden**

In vrijwel alle gemeenten is burgerparticipatie een thema. Een aantal gemeenten vaart daarin een voorzichtige koers en kijkt bijvoorbeeld naar de mogelijkheden van het instellen van dorps- en wijkraden, het aanstellen van wijkgericht werkers of het aanwijzen van wijkbestuurders. Andere gemeenten werken juist aan het afschaffen of vernieuwen van Dorps- en Wijkraden en een andere vorm van wijkgericht



werken. Veel grotere gemeenten zijn bezig met soms vergaande pilots en experimenten op het gebied van democratische vertegenwoordiging, burgerbegrotingen of wijkbudgetten. In de koersnotitie van het college wordt hier in een bijlage ruim aandacht aan besteed. Een gemeente zoals bijvoorbeeld Utrecht kent al een breed participatiebeleid.

## Bijlage 3: Onderzoeken

### Monitor Burgerparticipatie

Sinds 2010 voert ProDemos elk jaar de Monitor Burgerparticipatie uit: een onderzoek naar de inspanningen van gemeenten bij het betrekken van burgers bij beleid en besluitvorming met als kernvraag: hoe kun je wensen en kennis van burgers het beste laten doorklinken in beleid en besluitvorming.

Er wordt onder andere gevraagd naar informatievoorziening vanuit de gemeente. Dit vanuit het idee dat geïnformeerde burgers een randvoorwaarde vormen voor burgerparticipatie.

Ook worden vragen gesteld over politieke participatie. Dit omdat ProDemos ervan overtuigd is geraakt dat burgerparticipatie niet als een geïsoleerd fenomeen bestudeerd kan worden, maar altijd gerelateerd is aan politieke participatie in de lokale representatieve democratie.

*'Burgerparticipatie en het succes hiervan wordt ook beïnvloed door de inspanningen van de gemeente om burgers breder te informeren over politiek, te investeren in vertrouwen in de politiek, in transparantie en bijvoorbeeld door te investeren in kennismakingsmomenten tussen gemeenteraad en inwoners'*

ProDemos constateert naar aanleiding van de laatste Monitor Burgerparticipatie in 2016, dat burgerparticipatie in veel gemeenten in formele zin goed is geregeld maar dat er van deze formele vormen steeds minder gebruik wordt gemaakt. Dit roept bij hen de vraag op of burgers steeds minder participeren (zijn ze wel op de hoogte van de mogelijkheden om formeel te participeren?), of dat de participatie via andere wegen loopt? De beantwoording van deze vragen valt echter buiten de scope van de Monitor.

**Arwin van Buuren**, bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, zegt hierover het volgende:

*"Initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben een hoge vlucht genomen. Onder meer door een groeiende bereidheid onder burgers om zich in te zetten voor de publieke zaak. En doordat de overheid zich steeds meer terugtrekt. Het komt daardoor voor dat een initiatief in de plaats komt van wat een gemeente doet\*. In andere gevallen komen de initiatieven bovenop wat een gemeente al doet.*

*De betekenis die burgerinitiatieven hebben, hangt sterk af van de ruimte die ze krijgen. Burgers kunnen veel, maar niet alles. Zonder steun of medewerking van de gemeente lukt het vaak niet. Hulp kan bestaan uit ambtelijke ondersteuning, regelluwe zones, vergoedingen, beschikbaar stellen van maatschappelijk vastgoed en het toegankelijk maken van data. Een uitnodigende houding van de gemeente is van groot belang. Daarmee wordt het organiserend vermogen in de samenleving veel beter benut.*

*Gemeenten zijn ingedeeld in eenheden en het budget is verdeeld in potjes. Burgerinitiatieven staan daar vaak dwars op. Het gevaar bestaat dat die initiatieven als een biefstuk in de gehaktmolen van de gemeente gaan, waarna er nauwelijks meer iets van is terug te vinden.*

*De raad moet een wethouder ook afrekenen op het realiseren van meerwaarde door de potentie van burgerinitiatieven te verzilveren".*

*\*Right to challenge: het overnemen van overheidstaken als burgers dat beter, efficiënter en met grotere betrokkenheid van bewoners kunnen ([www.VNG.nl/right-to-challenge](http://www.VNG.nl/right-to-challenge))*

## Bijlage 4: Reactie van de raads werkgroep op de Koersnotitie gebiedsgericht werken

### Reactie op de in de koersnotitie genoemde elementen

<b>Elementen (oude) Stadsdeelaanpak</b>	<b>Vernieuwingen Koersnotitie</b>	<b>Visie raads werkgroep</b>
<p>Toekomstagenda Door bewoners, elke 4 jaar</p> <p>Stadsdeelplan Antwoord van de gemeente en andere organisaties</p>	<p>Vitaliteitsagenda van bewoners en organisaties samen</p> <p>Centrale vraag: hoe houden we het gebied vitaal. Nu en op de langere termijn (10 jaar) en wat moet daarvoor gebeuren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zelfde info (foto van de wijk)</li> <li>- zelfde informatie</li> <li>- samen analyseren</li> <li>- samen issues formuleren</li> </ul>	<p>Pas ervoor op dat het niet weer een groot plan of document wordt.</p> <p>Behoeftte aan doen: actie dus!</p> <p>Ook een rol voor raadsleden &gt; experiment</p> <p>Vaststellen door college en/of raad? &gt; discussiepunt</p>
Accounthouders vakdiensten	(Beleids)medewerkers in het gebiedsoverleg	Geen mening
Actielijst	Wordt niet genoemd	<p>Als gezamenlijke actielijst terug laten keren, sluit aan bij behoefte aan 'doen'.</p> <p>Openbaar en volgbaar maken</p>
<p>Premie op actie</p> <p>Om burgerinitiatieven te belonen. Wegbezuinigd.</p>	<p>Initiatievenfonds</p> <p>Crowdfundingsplatform</p>	<p>Probleem bij Premie op Actie was dat het vooral ingezet werd voor buurtbbq's. Ook goed, maar er is meer van belang en mogelijk. Criteria initiatievenfonds daarom goed formuleren en/of de communicatie erover goed richten.</p> <p>Rol voor de raad in vaststellen kaders? &gt; discussiepunt</p>

Stadsdeelplatform Dorps- en wijkraden en andere (professionele) organisaties	Gebiedsoverleg met iedereen die mee wil doen	Positief. Wel proactief anderen erbij halen en uitnodigen. Ook deelname raadsleden? > experiment
Dorps- en wijkraden Territoriale belangenbehartiging	Blijft	Kies voor vernieuwing door te komen tot maatwerkafspraken over de rollen
Verordening Dorps- en wijkraden	Blijft	Intrekken
Budget Dorps- en wijkraden	20% afnemen voor initiatievenfonds	Kom tot toebedeling op basis van de rolname. Dat kan naar mening van de raads werkgroep leiden tot minder maar ook tot meer geld.
Stadsdeelbestuurders	Blijft	Kunnen mogelijk een sterkere rol spelen in relatie tot de burgerparticipatievormen in een gebied
6 Stadsdelen van tussen de 6000 en 35.000 inwoners	42 gebiedjes van tussen de 150 en 5000 inwoners	Bezien of dat beter gaat werken. > experiment

n.b. De raads werkgroep hecht eraan om op te merken dat bij het aangaan van een experiment aandacht dient te zijn voor goed controleerbare kaders.

Reactie op de in de Koersnotitie geformuleerde uitgangspunten

**1. We zijn geïnteresseerd in de samenleving, we kennen deze, we verwelkomen initiatief en we werken op basis van vertrouwen constructief samen**

*Raadswerkgroep: We willen als raad graag meer input uit de samenleving door meer contact.*

*Samen met de samenleving de agenda opstellen en participatie bevorderen.*

**2. De gemeente doet recht aan verschillen, we denken in kansen en durven het experiment aan te gaan, het resultaat staat centraal**

*Raadswerkgroep: Hoeft niet alleen over gebieden te gaan.*

*Proces is ook van belang en mag centraal staan, zeker in geval van burgerparticipatie.*

**3. We inventariseren en bundelen de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie in de 'Foto van het gebied'. Dit doen we integraal**

*Raadswerkgroep: Openbaar beschikbaar stellen op een goed vindbare en toegankelijke wijze. Ook 'Orakel'-informatie toevoegen.*

*Ook een rol voor de raad in de analyse? > experiment*

**4. Professionele analyse en duiding van de informatie in de 'Foto van het gebied' helpt ons bij het leggen van de juiste verbanden: wat is echt van belang voor de vitaliteit in een gebied?**

*Raadswerkgroep: Naast lange termijn doelen ook zichtbare korte termijn acties nodig. Overigens is naar mening van de raadswerkgroep niet overal cijfermatige onderbouwing voor nodig.*

**5. Afstemming van projecten vindt plaats in jaarlijks gebiedsoverleg, wat als doel heeft informatie uit te wisselen en prioritering en samenwerking te realiseren**

*Raadswerkgroep: Eens. Wel actief openstellen voor iedereen die mee wil praten of doen. Uitnodigen. Kiezen voor een bij het gebied passende vorm. > experiment. Met raadsleden? > experiment*

**6. De vitaliteitsagenda bevat de issues die aangepakt moeten worden om het gebied nu en op de langer termijn vitaal te houden**

*Raadswerkgroep: Kort en kernachtig houden anders wordt het toch weer een taai plan waardoor de energie verdwijnt. Al dan niet vaststellen en door college of raad of... ? > samen met de punten 4 en 5 als experiment opzetten*

**7. Deelname en inbreng van gebiedspartners in het overleg is essentieel**

*Raadswerkgroep: Ook een rol voor raadsleden? > experiment*

### **8. We staan open voor alle partners in het gebied**

*Raadswerkgroep: Actief op zoek gaan naar nieuwe en onbekende deelnemers. Experimenteer met de vorm en evalueer met de raad. > experiment*

### **9. Goede initiatieven verdienen een bijdrage**

*Raadswerkgroep: Eens, maar wie bepaalt wat goede initiatieven zijn? Ook tegengeluiden en -initiatieven maken kosten. Mits zij democratisch handelen en niet de grenzen van het betamelijke overschrijden, verdienen zij een bijdrage. Kom tot spelregels.*

### **10. De rol van stadsdeelmanager en relatiemanager bedrijven (blijft hetzelfde)**

*Raadswerkgroep: Versterk de rol van de stadsdeelmanager. Meer mandaat en budget en rechtstreekse ophanging onder de Concernstaf.*

*De raad moet deze functionarissen meer (kunnen) benutten.*

### **11. Rollen van de gebiedsbestuurder (blijven hetzelfde)**

*Raadswerkgroep: ook gaan werken met gebiedsraadsliden? > experiment*

#### Reactie van de raadswerkgroep op het in de koersnotitie voorgestelde Initiatievenfonds

De randvoorwaarden zoals geformuleerd in de Koersnotitie zijn als volgt:

- Initiatieven hebben betrekking op de vitaliteit van gebieden of de stad/dorp en gaan uit van gezamenlijke, niet persoonlijke belangen
- Initiatieven vergroten de leefbaarheid van Apeldoorn en hebben daarmee een positieve uitwerking op stad en dorpen.
- Belangrijk is dat initiatiefnemers zelf een actieve bijdrage leveren aan het initiatief en dat er draagvlak voor is in de buurt/wijk/stad.
- Initiatieven hoeven niet rechtstreeks genoemd te worden in vitaliteitsagenda's maar mogen hier niet mee in strijd zijn.
- Initiatieven mogen experimenteel van aard zijn, zolang deze in lijn zijn met de bedoeling van kaders en beleid.
- Het college beslist enkele malen per jaar over de bestedingen vanuit het initiatievenfonds.

De raadswerkgroep is van mening dat de raad de kaders voor het initiatievenfonds zou moeten stellen. De raadswerkgroep ziet het initiatievenfonds ook als mogelijkheid voor het bereiken van strategische- en programmadoelen.

#### Reactie van de raadswerkgroep op het gestelde in de koersnotitie tav de Participatieladder

Ten aanzien van de verschillende niveaus van de participatieladder wordt in de Koersnotitie van het college gesteld dat de niveaus informeren, raadplegen en adviseren goed op orde is en dat er gestreefd moet worden naar minimaal coproduceren.

Raadswerkgroep: Het laagste niveau (informereren) is in onze ogen niet goed op orde. Dat moet flink beter. Mogelijk biedt een openbare foto van het gebied een deel van de oplossing maar ook de mate van informeren en communiceren over de activiteiten die in een gebied aan de orde zijn, moet flink beter.

Ook in andere gemeenten zie je dat het participatieniveau meestal niet verder komt dan adviseren. De raadswerkgroep vraagt zich af wat maakt dat het college dan juist in Apeldoorn verder wil en wat maakt dat het college denkt dat dit hier zal werken. De raadswerkgroep kiest liever voor het motto: 'Laat je inspireren door anderen maar kies wat bij Apeldoorn past'.