

# SCHOUWEN-DUIVELAND DAT ZIJN WE SAMEN

## Onderzoek naar inwoners- en overheidsparticipatie

Met speciale aandacht voor de rol van de gemeenteraad



# Inhoudsopgave

## Introductie

### Deel A: Bestuurlijk deel

1. Conclusies en aanbevelingen
2. Samenvatting onderzoeksbevindingen
3. Bestuurlijke reactie
4. Nawoord Rekenkamer

### Deel B: Onderzoeksverslag

1. Onderzoeksproces
2. Vraag 1: waar gaat het bij participatie over?
  - Samenvatting
  - Uitwerking
3. Vraag 2: waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?
  - Samenvatting
  - Uitwerking
4. Vraag 3: wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?
  - Samenvatting
  - Uitwerking
5. Vraag 4: hoe verloopt de participatie in de praktijk?
  - Samenvatting
  - Uitwerking
6. Vraag 5: hoe vult de raad zijn rol in?
  - Samenvatting
  - Uitwerking
7. Vooruitzicht

3

5

6

10

17

18

19

19

21

21

22

27

27

29

32

32

34

36

36

38

55

55

57

57

## Deel C: Bijlagen

- |   |     |
|---|-----|
| Bijlage 1. Gesprekspartners                                   | 63  |
| Bijlage 2. Beoordelingskader                                  | 65  |
| Bijlage 3. Casusbeschrijvingen                                | 68  |
| • Totstandkoming maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee | 69  |
| • Werking van het convenant Stads- Dorps- en Wijkraden        | 75  |
| • Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire                    | 80  |
| • Ideeënloket Ikhebeenidee                                    | 85  |
| Bijlage 4. Bronnenoverzicht                                   | 91  |
| Bijlage 5. Afbeeldingen                                       | 94  |
| • Participatietermen en definities                            | 94  |
| • Participatieladder  | 95  |
| • Convenant   | 96  |
| • Wettelijke eisen aan participatie                           | 97  |
| • Het Participatieverhaal over feiten en beleving             | 99  |
| • 4V-kwadrant   | 105 |
| • Participatietips  | 106 |
| • Participatiekompas  | 108 |

62

63

65

68

69

75

80

85

91

94

94

95

96

97

99

105

106

108

# Introductie

## Het thema participatie leeft in Schouwen-Duiveland.

Dat bleek uit de gesprekken die de Rekenkamer voerde met verschillende fracties in de vorige gemeenteraad, die tot 30 maart 2022 in functie was. Raadsleden vertelden behoefte te hebben aan overzicht en inzicht in de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij beleid en uitvoering en aansluit bij initiatieven uit de samenleving. Bestuurlijk en ambtelijk werd aangegeven dat participatie een nieuwe fase inging.

**De Rekenkamer koos voor een exploratief, waarderend onderzoek.** In dit verkennende kwalitatieve onderzoek naar inwoners- en overheids-participatie staan vijf vragen centraal die nog niet eerder uitgebreid en systematisch zijn onderzocht:

1. Waar gaat het bij participatie over?
2. Waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?
3. Wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?
4. Hoe verloopt de participatie in de praktijk?
5. Hoe vult de raad haar rol in?

Het vertrekpunt was om te leren van het verleden en voort te bouwen op wat goed loopt en werkt. Daarmee beoogt de Rekenkamer om de huidige raad een *gedeelde kennisbasis* te bieden en *handvatten* aan te reiken voor het toekomstige samenspel met inwoners.

Het onderzoek richt zich op het participatiebeleid van Schouwen-Duiveland in de breedte en verdiept zich door met betrokkenen bij vier geselecteerde participatiecasussen de gang van zaken in de praktijk te reconstrueren. De bevindingen zijn tot stand gekomen op basis van de criteria in het beoordelingskader.

## Met bureau 7Zebra's is in gezamenlijkheid toegewerkt naar dit rapport.

Het betekent dat raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners die een rol spelen bij de casussen, nadrukkelijk zijn betrokken in het onderzoeksproces. De gesprekspartners gaven kleur aan de feiten op papier: hoe verloopt het samenspel met inwoners in de praktijk en wat zijn de ervaringen? Tijdens de SAMENloop op 20 juni 2022 lieten alle spelers hun licht schijnen over de participatieve gang van zaken in Schouwen-Duiveland. Met speciale aandacht voor de rol van de gemeenteraad.

## Dankzij ieders inbreng reikt de Rekenkamer de raad participatietips aan.

Deze concrete tips komen op een moment dat het onderwerp actueler is dan ooit in Schouwen-Duiveland.

Participatie is in het raadsakkoord 2022-2026 een van de zes thema's, waar de raad heldere uitgangspunten aan verbindt.



*“Participatie moet op een goede manier geborgd worden in de gemeentelijke processen en de gemeentelijke manier van werken om succesvol te kunnen zijn. Bij participatie managen we de verwachtingen en zorgen ervoor dat de ‘spelregels’ vooraf duidelijk zijn. Vooraf duidelijkheid voorkomt teleurstelling achteraf. De uiteindelijke beslissing is altijd aan de gemeenteraad; de raad weegt de uitkomsten van een participatietraject mee in de besluitvorming.”*

In 'Samen Koers Houden', het *coalitieakkoord 2022-2026* wordt aangekondigd om in te zetten op invloed van inwoners, op basis van heldere afspraken, verwachtingsmanagement.



*“Als we als gemeente burgerparticipatie inzetten dan zijn de verwachtingen over en weer duidelijk. Dat betekent dat: a) de gemeenteraad de mate van invloed van inwoners vaststelt voordat een traject start. Mag je als inwoner alleen meepraten of ook meebeslissen? b) de gemeente tijdens het traject zorgt dat het voor inwoners altijd helder is welke rol en invloed zij hebben, c) de rol van de gemeenteraad als eindbeslisser en volksvertegenwoordiger duidelijk is in het hele traject.”*

### **De Rekenkamer is benieuwd wat het onderzoek teweeg gaat brengen!**

Rekenkamer Schouwen-Duiveland

Arianne Metz (voorzitter), Aloys Kersten, Betty Talstra

# Deel A: Bestuurlijk deel

<b>1. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>6</b>
<b>2. Samenvatting onderzoeksbevindingen</b>	<b>10</b>
<b>3. Bestuurlijke reactie</b>	<b>17</b>
<b>4. Nawoord Rekenkamer</b>	<b>18</b>

In dit Bestuurlijk deel start de Rekenkamer met conclusies en aanbevelingen. Ze zijn gebaseerd op de onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 2) en de participatietips van betrokkenen bij dit onderzoek aan de gemeenteraad. In dit deel staat ook de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport (hoofdstuk 3) en het nawoord van de Rekenkamer (hoofdstuk 4).

De onderbouwing van de bevindingen is opgenomen in Deel B: Onderzoeksverslag. In dit deel zijn de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van het beoordelingskader. Het beoordelingskader is opgenomen als bijlage in Deel C: Bijlagen.

# 1. Conclusies en Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar inwoners- en overheidsparticipatie in Schouwen-Duiveland komt de Rekenkamer tot drie conclusies.

## Conclusies

### 1. De beweging van participatieve samenwerking in Schouwen-Duiveland is onmiskenbaar: de gemeente is al geruime tijd aan de slag met participatie.

De raad gaf in 2011 opdracht voor een participatievisie, voortbouwend op de strategische visie 'Tij van de Toekomst'. De overtuiging is dat participatie leidt tot beleid of beslissingen die goed aansluiten bij de wensen en behoeftes van inwoners. En dat het betrekken van burgers ook tot betrokken burgers leidt. Die overtuiging keert als een rode draad terug in beleidsnota's. Participatie ontwikkelt zich door onder de noemer van het programma Netwerksamenleving. De praktijk van inwoners- en overheidsparticipatie wordt getypeerd als 'learning by doing'.

### 2. Er is een participatiepraktijk ontstaan, waarin wordt geëxperimenteerd en geleerd, maar dat is niet vastgelegd in een hanteerbaar kader met richtlijnen en spelregels.

Participatie wordt een containerbegrip genoemd, omdat niet scherp is afgebakend wat ermee wordt bedoeld. Ieder kan er zijn eigen invulling aan geven en verwachtingen bij hebben. In deze participatiepraktijk van duizend bloemen bloeien is geen participatie- en communicatiekader vastgesteld met richtlijnen/spelregels die houvast geven. De raad heeft niets vastgelegd over zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol voorafgaand aan, tijdens en na afloop van participatieprocessen. De raad stuurt door het indienen van

amendementen en moties, maar het is onduidelijk hoe en wanneer het college terugkoppelt over de uitvoering ervan en hoe de raad het college hierover bevraagt. Al met al is het lastig gebleken om te reconstrueren hoe participatieprocessen feitelijk verlopen. Er is geen totaaloverzicht over wat er speelt. Dit heeft ook als consequentie dat kennis en ervaring niet systematisch worden gedeeld en geïmplementeerd in volgende participatieprocessen.

### 3. De gedeelde wens om met participatie een nieuwe fase in te gaan kan werkelijkheid worden als raad, college en ambtelijke organisatie standvastig zijn.

Na een periode van 'learning by doing' is het nu volgens raad, college en organisatie tijd om duidelijke kaders en richtlijnen/spelregels op te stellen voor inwoners- en overheidsparticipatie en in praktijk te brengen. Voor de participatie van burgers en organisaties is een dergelijk kader van wezenlijk belang. Met heldere begrippen, houvast én ruimte voor maatwerk. Met afspraken over het gehele samenspel tussen raad, college en organisatie, waarbij verwachtingenmanagement en communicatie sleutelbegrippen zijn. Deze kaders zijn ook van belang om te anticiperen op (mogelijke) toekomstige wettelijke eisen.

Terugkijkend op de praktijk van *inwoners*participatie stelt de Rekenkamer vast dat de gemeente:

- inwoners betreft bij de totstandkoming van beleid en projecten op verschillende participatieniveaus, op allerlei manieren en langs allerlei kanalen;
- kwaliteit en draagvlak noemt als motieven voor inwonersparticipatie;
- indirect communiceert met inwoners via Adviesraden/SDW-raden en direct door de uitvoering van een op maat gemaakt communicatie- en procesplan;
- er tegenaan loopt dat het lastig is om een diverse groep inwoners te interesseren om te participeren, zeker als het onderwerp ingewikkeld en/of nog weinig concreet is. Met name jongeren worden genoemd als doelgroep om extra aandacht aan te besteden;
- experimenteert met nieuwe vormen van inwonersparticipatie, zoals het online platform [denkmee.schouwen-duiveland.nl](https://denkmee.schouwen-duiveland.nl).

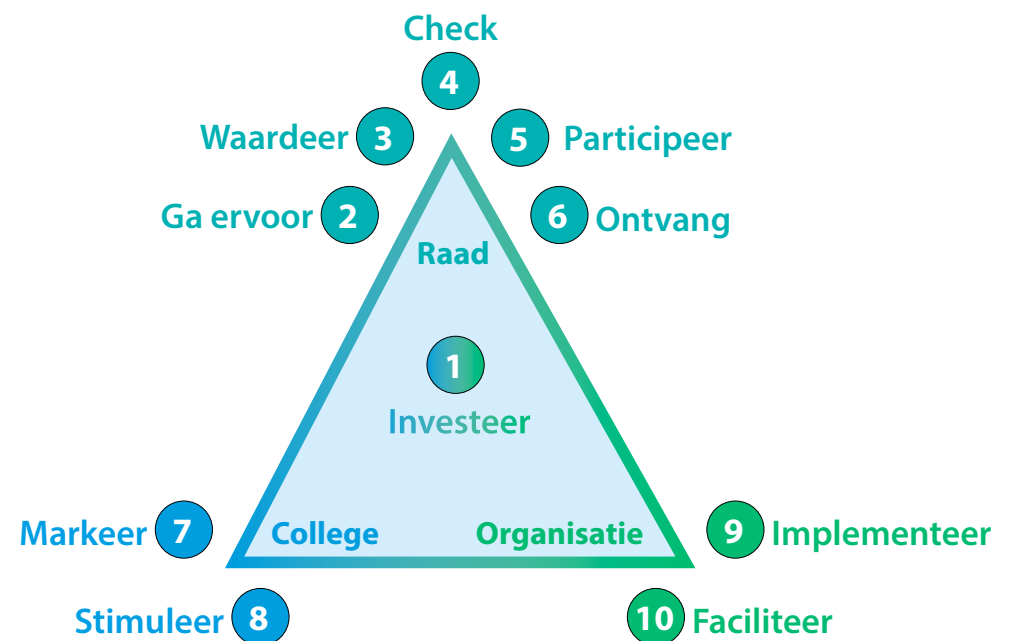
Terugkijkend op de praktijk van *overheids*participatie stelt de Rekenkamer vast dat:

- de gemeente aansluit bij initiatieven van inwoners(groepen). Onder meer door de introductie in 2020 van een centraal loket Ikhebeenidee van waaruit initiatiefnemers (ook in het kader van het Uitdaagrecht) worden doorverwezen of ondersteund;
- er interesse is bij inwoners(groepen) om taken over te nemen van de gemeente in het kader van het Uitdaagrecht; sinds 2019 zijn verschillende initiatieven ontwikkeld en uitgevoerd;
- groei van initiatieven mogelijk is als de gemeente meer en beter uitlegt wat de mogelijkheden zijn waarvoor inwoners bij de gemeente terecht kunnen. Maar dit betekent dat de gemeente ook in staat moet zijn een mogelijke toename van ideeën en initiatieven te ontvangen, te beoordelen en te begeleiden. Dit wordt op dit moment door de ambtelijke organisatie niet als reëel gezien. Daarnaast is er behoefte aan kaders: welk soort initiatieven ondersteunt de gemeente en welke randvoorwaarden worden hierbij gesteld?

## Aanbevelingen

Inwoners- en overheidsparticipatie begint en eindigt met de bereidheid en mogelijkheden voor burgers en organisaties een bijdrage te leveren. Dat vraagt om een goed samenspel binnen de gemeente in de driehoek raad, college en organisatie. Een samenspel dat gebaseerd is op een gedeeld beeld over participatie, een gedeelde visie en een concreet uitvoeringsprogramma. Waarbij geleerd wordt van ervaringen in uiteenlopende participatieprocessen en de resultaten van het leren en evalueren worden verankerd. De aanbevelingen zijn gericht op die driehoeksrelatie. Als hulptroep van de raad besteedt de Rekenkamer speciale aandacht aan de rol van de gemeenteraad.

## De tien aanbevelingen samengevat



## Aanbevelingen voor gemeenteraad, college en organisatie

### 1 **INVESTEER** | Versterk elkaar in de driehoek

Een goed samenspel tussen raad, college en organisatie is randvoorwaarde om met inwoners- en overheidsparticipatie aan de slag te zijn. Daarom is de 1e aanbeveling om in de driehoeksrelatie te investeren. Met het advies aan de burgemeester om als verbindende schakel het participatieve samenspel te coördineren. En de verankering van de resultaten daarvan in de organisatie.

Onlangs is een toolkit lokale driehoek » gemaakt in samenwerking met de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Democratie in Actie. De Rekenkamer beveelt deze toolkit met 'praatplaten' aan om het als gemeente Schouwen-Duiveland op een gestructureerde en energieke manier te kunnen hebben over de gezamenlijke visie op participatie en het participatieve samenspel: waar wil de gemeente naartoe met participatie en hoe versterken raad, college en organisatie elkaar in de driehoek als team?

Bij het investeren in de driehoeksrelatie hoort een systematiek van communiceren, reflecteren en evalueren. Elkaar vanzelfsprekend weten te vinden, eerlijk zijn over wensen en verwachtingen, willen leren van wat werkt en niet werkt en daarop voortbouwen.

## Aanbevelingen voor de gemeenteraad

### 2 **GA ERVOOR** | Doe wat je zegt te willen doen

De raad vindt participatie een belangrijk thema en is er heel uitgesproken over in het raadsakkoord. Ga in de driehoek in gesprek over het gewenste participatiekader, het verduidelijken van ieders rol en het onderzoeken van andere vormen van participatie, onder meer in relatie tot jongeren. Praat er niet alleen over, maar leg ook vast wat er in het kader moet komen aan richtlijnen/spelregels, procedures en procesafspraken. In de wetenschap dat ruimte voor

maatwerk moet zijn, omdat de mate en vorm van participatie afhangen van de complexiteit en concreetheid van het vraagstuk. Blijf in gesprek over hoe een en ander in de praktijk uitwerkt. Betrek daar ook de ervaringen vanuit de samenleving bij. Zie erop toe dat het participatiekader wordt bijgesteld op basis van opgedane leerervaringen en stel deze bijstellingen als raad zo snel mogelijk vast.

### 3 **WAARDEER** | Heb oog voor wat er is en gebeurt

De gemeente heeft de afgelopen jaren al doende veel geleerd over participatie en communicatie in participatieprocessen. In de organisatie zijn en worden mensen getraind om dergelijke processen te begeleiden. Benut de kennis en inzichten die in de praktijk zijn opgedaan. Ga erover in gesprek.

### 4 **CHECK** | Bespreek de haalbaarheid

Participatie vraagt menskracht. Check daarom of de ambtelijke organisatie daarop is ingericht, zodat de participatieambities en de beschikbare ambtelijke capaciteit (inclusief de beschikbare middelen om burgers en organisaties te betrekken) in balans zijn. Hoog waar nodig daarvoor de budgetten op. Bespreek met het college bij welk soort processen ruimte is voor participatie en bij welke niet. Besef dat het inrichten van participatieprocessen flexibiliteit vraagt om deze passend te maken op de situatie. Leg het college en de organisatie geen blauwdruk op.

### 5 **PARTICIPEER** | Doe met enthousiasme mee

Participatie moet je als raad ervaren om opvattingen vanuit de samenleving vanaf het begin mee te nemen in het politieke debat. Doe mee, want als je als raad een actieve rol speelt in het proces, kunnen representatieve en participatieve democratie elkaar versterken. Wees duidelijk over wat participanten kunnen verwachten en dat de uiteindelijke beslissing altijd genomen wordt door de raad. Vertel over de resultaten van participatieprocessen. Deel ook de successen. Laat in dat verband de Zeeuwse bescheidenheid varen.



## 6 ONTVANG | Neem de tips ter harte

In dit onderzoek reikten gesprekspartners de raad advies aan in de vorm van participatietips. » Die tips hebben betrekking op het participatieproces en op wat er aan ieder proces voorafgaat. Neem er kennis van en doe er je voordeel mee! Gebruik het Participatiekompas » als een handzaam gespreksinstrument om het gesprek over participatie in de driehoek levend te houden. Ook de website Participatiewijzer » van ProDemos kan behulpzaam zijn.

## Aanbevelingen voor het college

### 7 MARKEER | Luid een nieuwe fase in

Luid een nieuwe fase in door het voorgenomen participatiebeleid voortvarend én met grote zorgvuldigheid op te stellen: kaders voor inwoners- en overheidsparticipatie met concrete richtlijnen/afspraken, waarbij de rollen van raad, college en organisatie in samenhang worden beschouwd. Neem hierin de positie en rol mee van de Stads-, Dorps- en Wijkraden in participatieprocessen. Stel daarmee de werkwijze vast met ruimte om te blijven experimenteren en leren.

### 8 STIMULEER | Blijf experimenteren

Houd de energie erin en blijf experimenteren met aanvullende vormen van participatie, zoals bijvoorbeeld een burgerberaad. Doe dat vanaf de start met betrokkenheid van raad en organisatie. Expliciteer ieders rol en de manier van samenwerken in de driehoek. Houd samen daadwerkelijk koers.

## Aanbevelingen voor de organisatie

### 9 IMPLEMENTEER | Neem geleerde lessen en tips mee

Neem de geleerde lessen en tips aan de raad mee bij het opstellen van het participatiebeleid en het bekrachtigen van de werkwijze in processen van inwoners- en overheidsparticipatie. Volg of dat wat op papier staat ook uitvoerbaar is en doorwerkt in de dagelijkse praktijk. En op welke aspecten in participatieprocessen steeds opnieuw gelet moet worden.

### 10 FACILITEER | Rust medewerkers doelgericht toe

Bouw voort op de werkwijze binnen de organisatie om te leren met en van elkaar. Verbind aan het participatiebeleid een praktische leidraad waarmee medewerkers aan de slag kunnen met participatie. Deel die leidraad in de driehoek als inspiratiebron waar ook de raad profijt van kan hebben.

## 2. Samenvatting onderzoeksbevindingen

Dit verkennende kwalitatieve onderzoek gaat over *inwonersparticipatie* en overheidsparticipatie. Bij *inwonersparticipatie* neemt de overheid het initiatief om inwoners te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en/of evaluatie van beleid en projecten. Bij *overheidsparticipatie* nemen inwoners(groepen) het initiatief om de gemeente te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer om de huidige raad een gedeelde kennisbasis te bieden en handvatten aan te reiken voor het toekomstige samenspel met inwoners.

Het is een *waarderend* onderzoek. Met als vertrekpunt om te leren van het verleden en voort te bouwen op wat goed loopt en werkt. Het komt tot uiting in het onderzoeksproces dat de Rekenkamer doorliep met een groot aantal betrokkenen.

In deze afbeelding is het onderzoeksproces gevisualiseerd. »

In het onderzoek staan vijf onderzoeksvragen centraal:

1. **Waar gaat het bij participatie over?**
2. **Waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?**
3. **Wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?**
4. **Hoe verloopt de participatie in de praktijk?**
5. **Hoe vult de raad zijn rol in?**

Aan iedere onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer deelvragen met criteria gekoppeld. Zo is een beoordelingskader gemaakt om tot bevindingen te komen. De oogst van literatuurstudie, casuonderzoek, gespreksronde, online vragenlijsten en SAMENloop is tegen dit beoordelingskader aangehouden. De bevindingen vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

### 1. Waar gaat het bij participatie over?

#### Definitie

De gemeente gebruikt uiteenlopende begrippen die met participatie te maken hebben en geeft daar wisselende omschrijvingen bij. Inspraak wordt onderscheiden van participatie. Verschillende gesprekspartners brengen de Stads-, Dorps- en Wijkraden (hierna: SDW-raden) niet direct in verband met participatie, meer met samenwerking. In 'Samen koers houden', het coalitieakkoord 2022-2026 wordt niettemin gesteld dat raden 'een belangrijk participatieplatform' zijn voor de gemeente, 'de schakel tussen gemeente (bestuur) en de gemeenschap'.

Participatie wordt gezien als een containerbegrip. Dit leidt tot allerlei associaties en zorgt voor verwarring. De ambtelijke organisatie streeft naar meer eenduidigheid.

In deze afbeelding staan de participatietermen en definities uit ambtelijke stukken. »

#### Participatieladder

De gemeente introduceerde de participatieladder in 2008 om afspraken te maken over het niveau van participatie in verschillende situaties. Sinds die tijd wordt het instrument ook gebruikt in de convenanten met de SDW-raden. De ladder ontwikkelt zich door tot het niveau van zelfsturing. De raad spreekt in het Raadsakkoord 2022-2026 de wens uit om de participatieladder in te zetten om voor iedere projectfase te bepalen hoe raad en burgers betrokken worden in het project.

In deze afbeelding staat de participatieladder naast het schema met participatieniveaus dat de gemeente gebruikt in opleidingen. »

## Rol van de raad

Uit gemeentelijke documenten komt naar voren dat participatie een andere rol vereist van het ambtelijk apparaat, bestuur en politiek. Over de kaderstellende, volksvertegenwoordigen-de en controlerende rol van de raad in relatie tot participatietrajecten is niets vastgelegd. De raad heeft er verschillende keren over van gedachten gewisseld. Het heeft niet geleid tot een document met uitspraken over hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie. Wel is er een procesmatig kader opgesteld voor 'stads- en dorpsvisies en dorpsplannen'.

In alle gesprekken wordt gewezen op de noodzaak om helder te zijn over de rolverdeling in participatieprocessen. De raad krijgt hierover de nodige tips aangereikt. In 'Samen koers houden' staat het voornemen om verwachtingen over en weer duidelijk te maken. Het betekent onder meer dat de rol van de gemeenteraad als eindbeslissers en volksvertegenwoordiger verduidelijkt wordt in het hele traject. Ook wordt in het coalitieakkoord een advies aangekondigd, waarin de rolverdeling tussen gemeenteraad en college wordt uitgewerkt bij ruimtelijke planvorming en besluiten over ruimtelijke initiatieven, mede in het licht van de nieuwe Omgevingswet.

In deze afbeelding staat wat de gemeente in het convenant met de SDW-raden heeft afgesproken over het niveau van participatie. »

## Wettelijke eisen

Twee wetsvoorstellen hebben – als ze worden aangenomen – gevolgen voor het verankeren van participatie door de gemeente(raad): de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. De eerste wet verplicht gemeenten tot het instellen van een participatieverordening, de tweede stelt dat de gemeente moet aangeven hoe zij haar participatiebeleid heeft ingevuld. Op beide punten voldoet de gemeente nu nog niet aan deze wettelijke verplichtingen. De gemeente anticipeerde op de Omgevingswet door eind 2016 te starten met het uitvoeren van een pilot om in de geest van de nieuwe wet te komen tot een Omgevingsvisie en Omgevingsplan Landelijk Gebied. De visie

en het plan zijn uiteindelijk niet vastgesteld, omdat de raad zich onvoldoende betrokken voelde bij het proces. Deze processen zijn geëvalueerd. Zie voor de rapportages het bronnenoverzicht in Deel C: bijlagen.

In de participatieverordening kunnen regels worden gesteld over het Uitdaagrecht (Right to Challenge) als specifieke vorm van participatie. Hierbij kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om bijvoorbeeld hun buurt te verbeteren. De taak waarop inwoners de gemeente uitdagen moet vastgelegd zijn in de gemeentelijke begroting. Over het Uitdaagrecht heeft de raad zich al uitgesproken door het vaststellen van een aantal uitgangspunten.

Naar aanleiding van het amendement Right to Challenge voerde de gemeente sinds 2019 drie experimenten Uitdaagrecht uit, waarbij inwoners en een stichting taken overnemen van de gemeente.

In deze afbeeldingen is samengevat hoe nieuwe wetgeving die in voorbereiding is, raakt aan participatie. »

## 2. Waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?

### Traditie

Participatie past in Schouwen-Duiveland in een traditie. De raad zette 25 jaar geleden de toon van participeren en samenwerken in netwerken. Sinds de vorming van één gemeente in 1997 zijn de SDW-raden een onlosmakelijk onderdeel van de lokale samenleving. Zij participeren in zaken die spelen in de eigen kern. De visie op de samenleving staat in één zin op de gemeentelijke website: "Iedereen doet mee en draagt een steentje bij."

In het feitendeel van dit Participatieverhaal is de beweging van participatieve samenwerking zichtbaar gemaakt. »

## Motieven

De gemeente hecht aan participatie, al worden in de stukken de beweegredenen om in gesprek te gaan met inwoners meestal niet met zoveel woorden genoemd. Kwaliteit en draagvlak worden expliciet genoemd als motieven voor inwonersparticipatie. Bewustwording en eigenaarschap zijn motieven die spelen bij overheidsparticipatie. Ideologie als motief klinkt door in de samenwerking met SDW-raden en de Visie op het Sociaal Domein.

- Raadsakkoord: "Op Schouwen-Duiveland is veel creativiteit, kennis, talent en enthousiasme."
- Coalitieakkoord: "We zetten burgerparticipatie in omdat beleid vaak beter wordt als inwoners meedenken want zij zijn naast inwoners vaak ook vakmensen (jurist, hovenier) en kennen hun omgeving als geen ander. Zo werken we toe naar een breed gedragen oplossing."

De gemeente loopt er tegenaan dat het lastig is om een diverse groep inwoners te interesseren om te participeren, zeker als het onderwerp ingewikkeld en/of nog weinig concreet is. In de masterclasses die de gemeente voor eigen medewerkers organiseert over participatie, wordt stilgestaan bij de vraag waarom mensen zouden meedoen. Ook hoe ingespeeld kan worden op emoties. Geconstateerd wordt dat er eigenaarschap bij inwoners kan ontstaan vanuit een gevoelde urgentie/noodzaak. Een gedeelde wens van raad, college en ambtelijke organisatie is om te investeren in methoden en technieken om participatie aantrekkelijk te maken. In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat geëxperimenteerd zal worden met een burgerforum of burgerberaad om burgers meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving.

## Jongeren

Met name jongeren worden genoemd als doelgroep om extra aandacht aan te besteden. In het raadsakkoord staat dat jongeren actief betrokken zullen worden bij vraagstukken die hen raken, doelgericht en op projectbasis, waarbij gezocht

wordt naar participatievormen die hen passen. De doelgroep jongeren wordt ook in het coalitieakkoord uitgelicht.

## Afwegingen

De gemeente geeft in haar beleid niet expliciet aan wanneer er géén prioriteit wordt gegeven aan participatie. In de gesprekken worden verschillende aspecten benadrukt die bepalen of en hoe de gemeente inzet op participatie: participatie mag geen doel op zich zijn, het is altijd maatwerk, niet het afvinken van een lijstje, bij overheidsparticipatie moet er een balans zijn tussen geven en nemen: de bijdrage van de inwoner(s) die met een idee/initiatief komen en de bijdrage van de gemeente. En: kies niet voor participatie als het te ingewikkeld is, of als het enthousiasme gering is.

## 3. Wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?

### Spelregels/kaders

Er zijn geen recente spelregels/kaders vastgesteld over hoe de gemeente(raad) invulling geeft aan inwoners- en overheidsparticipatie. De spelregels/kaders die er zijn, zijn gedateerd en zitten beperkt in het geheugen van de betrokken ambtenaren en bestuurders. Op voorhand is ook niet bepaald op welke thema's participatie betrekking moet hebben.

### Samenspel

- Er zijn geen richtlijnen over het samenspel in participatieprocessen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Taken, verantwoordelijkheden en procedures zijn niet beschreven.
- De gemeente heeft in het convenant met de SDW-raden vastgelegd dat deze raden betrokken worden in zaken die in hun eigen kern spelen met als doel om de leefbaarheid te bevorderen
- Over het samenspel rond het Uitdaagrecht zijn afspraken gemaakt. Als de gemeente wordt uitgedaagd, neemt het college een beginselbesluit waarover de gemeenteraad wordt geïnformeerd.

### Rol van de raad

Er is geen actueel document waarin is vastgelegd wat de positie is van de gemeenteraad bij participatieprocessen. Er is geen standaardprocedure/aanpak om expliciet te maken welke rol de raad in de praktijk vervult, voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een participatieproces. Evenmin over hoe de raad geïnformeerd wil worden.

### Communicatie

De gemeente heeft niet beschreven hoe zij communiceert met de samenleving over de wijze waarop inwoners kunnen participeren bij initiatieven vanuit de gemeente en de gemeente aansluit bij initiatieven vanuit de samenleving. De raad diende in 2020 een motie communicatie in met het verzoek aan het college om een protocol op te stellen waarin duidelijk staat wat inwoners kunnen verwachten. Tijdens de raadsvergadering is door de wethouder toegelicht dat een protocol niet goed werkbaar is, juist omdat communicatie maatwerk is; dus geen afvinklijstje. Binnen de gemeente zijn geen afspraken gemaakt over hoe de communicatie met de gemeenteraad verloopt in participatieprocessen.

### Behoeftte aan houvast

De gemeente vindt dat na een periode van al doende leren en experimenteren, de tijd is aangebroken om participatiebeleid op te stellen. Gesprekspartners hebben behoefte aan spelregels/kaders als houvast om verwachtingen goed te managen over wat participatie inhoudt en wie welke rol vervult in welke fase van een participatieproces.

De raad kondigt in het *raadsakkoord* aan dat het college een participatiekader opstelt dat de gemeenteraad vaststelt. Met de participatieladder die helpt om te verduidelijken wat ieders rol is. Het wordt een dynamisch document dat periodiek wordt bijgesteld op basis van opgedane leerervaringen. In het *coalitieakkoord* staat dat de gemeente haar werkwijze voor 'burger- en overheidsparticipatie' de komende periode vaststelt. Het voornemen is ook

om de SDW-raden (nog) beter in positie te brengen in de ontwikkeling en uitvoering van stads-, dorps- en/of wijkvisies. Daarbij zal de gemeente naar alle betrokkenen communiceren over deze rol, zodat voor iedereen helder is wat de (nieuwe) rol inhoudt.

## 4. Hoe verloopt de participatie in de praktijk?

De gemeente kijkt per project/proces of en zo ja op welke wijze geparticipeerd zal worden. De Rekenkamer heeft geen beleidsuitspraken of concrete voorbeelden gezien van situaties waarin de gemeente ervoor kiest niet te participeren en dit ook toelicht. Het college neemt de leiding in participatieprocessen tot aan besluitvorming. Soms wordt de gemeenteraad gevraagd een bestuursopdracht/ startnotitie vast te stellen waarin duidelijk is aangegeven hoe het participatieproces wordt ingericht. Dat gebeurt vooral bij grote trajecten/projecten.

### Inwonersparticipatie

De gemeente betreft de samenleving bij de totstandkoming van beleid en projecten op verschillende participatieniveaus op allerlei manieren en langs allerlei kanalen. Het contact met inwoners verloopt *direct*, onder meer via het uitzetten van enquêtes en adviesaanvragen, het organiseren van bijeenkomsten, bewoners- en inloopavonden, (openbare) raadsvergaderingen, klankbordgroepen en het online Participatieplatform denkmee.schouwenduiveland.nl. *Indirect* verloopt het contact met inwoners via Adviesraden en SDW-raden. Deze raden worden gezien als de schakel tussen gemeente en inwoners. In het coalitieakkoord 2022-2026 worden SDW-raden 'adviesorganen' genoemd en een belangrijk 'participatieplatform'.

Om een bredere groep inwoners te bereiken, experimenteert de gemeente met andere participatievormen, zoals, sinds 2021, het digitale Participatieplatform denkmee.schouwen-duiveland.nl en de middenmix die wordt ingezet bij de uitvoering van de dorpsvisie Burgh-Haamstede.

- Bij de casus Totstandkoming Maatregelenpakket Parkeren centrum Zierikzee is aan de voorkant niet expliciet vastgelegd wat de rol is van de raad en de klankbordgroep met bewoners/ondernemers en hoe de raad betrokken en geïnformeerd wordt over de uitkomsten. Bij de besluitvorming wijkt de gemeenteraad met een amendement af van het resultaat van het participatieproces.
- Bij de casus Convenant SDW-raden weegt de raad de adviezen van de SDW-raden mee in de besluitvorming, maar niet alle dorpsraden functioneren op eenzelfde niveau en er leven twijfels bij raadsleden over de representativiteit van de raden.

### Overheidsparticipatie

De gemeente sluit aan bij initiatieven vanuit de samenleving door sinds 2020 te zorgen voor een centraal loket Ikhebeenidee voor initiatieven (ook in het kader van het Uitdaagrecht) en het verwijzen, of ondersteunen van initiatieven. Sinds februari 2020 zijn circa 30 burgerinitiatieven ingediend bij Ikhebeenidee.

Binnen de samenleving is interesse om taken over te nemen van de gemeente. In het kader van het Uitdaagrecht zijn sinds 2019 verschillende initiatieven ontwikkeld en uitgevoerd.

- Bij de casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire heeft de raad het initiatief omarmd en financieel ondersteund.
- Bij de casus Ideeënloket Ikhebeenidee stuurde de raad op het aanstellen van een procesbegeleider om te zorgen dat initiatiefnemers beter de weg gewezen worden binnen de gemeentelijke organisatie en zo daadwerkelijk tot realisatie van hun initiatief komen.

### Communicatie

Communicatie met de samenleving verloopt bij participatie indirect via Adviesraden/SDW-raden en direct door de uitvoering van een op maat gemaakt communicatieplan. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bij participatieprocessen altijd een communicatieadviseur is betrokken, die met behulp van een format een communicatieplan opstelt. Dit gebeurt in nauw overleg met de ambtelijk opdrachtgever/projectleider. Ook wordt aangegeven dat communicatie-expertise wordt benut. Door communicatie-adviseurs te betrekken, Factor C als methodiek te gebruiken bij grotere projecten, projectleiders in de gelegenheid te stellen een training te volgen, gezamenlijke masterclasses te organiseren voor projectleiders en communicatieadviseurs wordt hier inhoud aan gegeven.

- Uit aangeleverde documenten voor de casus Totstandkoming Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee is met uitzondering van een persbericht na afloop van de enquête geen beeld ontstaan over hoe de gemeente hierover met de samenleving heeft gecommuniceerd.
- De communicatie vanuit de gemeente naar en met de SDW-raden verloopt soms wel en soms niet naar tevredenheid. En niet in alle kernen/wijken is een (actieve) SDW-raad om mee te communiceren.
- Communicatie over het Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire wordt voornamelijk verzorgd door de stichting zelf. De gemeente besteedt er in nieuwsbrieven aandacht aan.
- Communicatie over het Ideeënloket Ikhebeenidee vindt plaats via de gemeentelijke website.

### Dilemma

Gesprekspartners geven aan dat groei van initiatieven mogelijk is als de gemeente meer en beter uitlegt wat de mogelijkheden zijn waarvoor inwoners bij de gemeente terecht kunnen. De ambtelijke organisatie ervaart hier een dilemma.

Als het Ideeënloket meer onder de aandacht wordt gebracht, betekent dit dat de gemeente in staat moet zijn een mogelijke toename van ideeën en initiatieven te ontvangen, te beoordelen en te begeleiden. Gesprekspartners benadrukken dat het platform denkmeemogelijkheden nog in de kinderschoenen staat en allerlei mogelijkheden biedt tot interactie. Het platform wordt niet voor alle projecten geschikt geacht. Ook hier is sprake van maatwerk: welke middelenmix zet je in. Het platform is met name geschikt voor wat meer praktische en concrete vraagstukken (voorbeeld: op welke plek moet een laadpaal komen te staan). Ook hierbij geldt 'bezint eer ge begint', wat kunnen we als gemeente waarmaken?

### Effect op besluitvorming

De gemeente maakt niet expliciet met welk doel zij participatie inzet en of deze doelen ook worden bereikt. De positieve effecten van participatie worden niet belicht of uitvergroot. Wellicht zoals is geopperd, door Zeeuwse bescheidenheid. Er is geen standaard om als raad tussentijds de vinger aan de pols te houden en participatieprocessen na afloop te (laten) evalueren. Dit is wel gebeurd voor de Omgevingsvisie Landelijk Gebied en de experimenten Uitdaagrecht.

- Bij de casus Totstandkoming Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee heeft het participatieproces invloed gehad op de inhoud van het Maatregelenpakket, ook al wijkt de raad af van het resultaat van het participatieproces.
- Bij de casus SDW-raden speelt dat er (grote) verschillen zijn tussen raden: van krachtige raden, tot raden die niet als legitiem/representatief worden beschouwd. En er zijn kernen en wijken waar (nog) geen raad van de grond is gekomen. Dit heeft invloed op hoe de gemeenteraadsleden de adviezen van de SDW-raden wegen bij de besluitvorming.
- Bij de casus Ikhebeenidee hebben inwoners hun initiatief gehonoreerd zien worden.
- De casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire laat positieve resultaten zien en dat het initiatief een bredere doorwerking heeft in de mobiliteitsaanpak.

In de casusbeschrijvingen is het procesverloop van iedere casus samengevat en wordt stilgestaan bij impact en effect. »

## 5. Hoe vult de raad zijn rol in?

Zoals blijkt uit de beantwoording van de vorige onderzoeksvragen, is de positie van de gemeenteraad bij participatieprocessen niet expliciet gemaakt. Behalve dan dat de raad na afloop een besluit neemt. In de praktijk neemt het college de leiding bij participatie. De raad geeft uit eigen beweging niet aan hoe de raad door het college geïnformeerd wil worden over het verloop en resultaat van een participatieproces of betrokken wil zijn bij het proces. Soms wordt de betrokkenheid van de raad verduidelijkt in een bestuursopdracht/startnotitie. Dat gebeurt niet standaard.

Op 20 juni 2022 is tijdens de SAMENloop aan de deelnemers gevraagd wat de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) zou moeten vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om participatieprocessen. Het ingevulde 4V-kwadrant is het resultaat.

## 4V-kwadrant

<p style="text-align: center;"><b>VASTHOUDEN (blijven doen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Blijven experimenteren</li> <li>• De stads-, dorps- en wijkraden behouden en ondersteunen; hun visies honoreren</li> <li>• Plannen voor een burgerberaad uitvoeren &gt; vernieuwen</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>VERSTERKEN (meer doen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwachtingen managen en communiceren</li> <li>• Het bereik vergroten   breder arsenaal om mensen te bereiken en te enthousiasmeren om mee te doen &gt; meer draagvlak</li> <li>• Help de raad met een duidelijk verhaal over het verloop van het participatieproces; hoe kunnen mensen aanhaken?</li> <li>• Heldere uitgangspunten voor participatie</li> <li>• Participatie is leuk! Dat meer uitstralen</li> <li>• Procesbegeleiders, ook voor de raad</li> <li>• Aan de voorkant met de raad afstemmen over de vorm van het participatieproces</li> <li>• Leren van ervaringen</li> <li>• Proces SDW-visies standaardiseren &gt; duidelijkheid voor nieuwe processen</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>VERNIEUWEN (anders doen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer en jongere mensen betrekken, ook de groepen die dat lastig vinden, niet vanzelf meedoen</li> <li>• Jeugd, digitale participatie &gt; kijk wat er landelijk gebeurt</li> <li>• Proces hetzelfde per project, variëren in communicatie &gt; hou het simpel</li> <li>• Gemeente haakt aan bij SDW-raden, gemeente faciliteert met ruimte, budget, capaciteit</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>VERLATEN (niet meer doen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Woordenbrij</li> <li>• Dominantie van enkele inwoners</li> <li>• Verschillende woorden/definities gebruiken</li> </ul>



## 3. Bestuurlijke reactie



**Gemeente  
Schouwen-Duiveland**

Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland  
 t.a.v. R. Houtzager  
 Laan van St. Hilaire 2  
 4301 SH Zierikzee

<p> <b>Ons kenmerk</b> : zaaknummer 731872  <b>Aantal bijlage(n)</b> :         </p>	<p> <b>Behandeld door</b> : D van Doorne  <b>Datum</b> : 28 november 2022  <b>Verzenddatum</b> : 29 NOV 2022         </p>
<p> <b>Onderwerp</b> : Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek participatie         </p>	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

We hebben het onderzoeksrapport inwoners- en overheidsparticipatie in onze vergadering van 15 november behandeld. De rapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

**Conclusies op basis van het onderzoek**

Het college onderschrijft de drie conclusies van het onderzoeksrapport. Participatieve samenwerking leeft op Schouwen-Duiveland en de gemeente en inwoners zijn er al geruime tijd mee aan de slag waarbij verschillende lessen zijn geleerd en toegepast. Er is behoefte aan een nieuwe fase met duidelijker kaders en spelregels die zorgen voor een meer systematische aanpak van het participatieve samenspel van inwoners, raad, college en organisatie. Het onderzoeksrapport biedt hiervoor waardevolle en bruikbare aanknopingspunten.

**Aanbevelingen voor het college**

Het college neemt de aanbevelingen over om te investeren in het participatieve samenspel met aandacht voor de driehoek (raad, college en organisatie). De inzet is bewuste keuze voor participatie met heldere verwachtingen en spelregels vooraf en te zorgen voor een consistente aanpak.

De basis voor de huidige aanpak is in 2018 gelegd met het programma netwerksamenleving en netwerkmanagement. Aanleiding was de veranderende rol van de gemeente in de moderne netwerksamenleving. De gemeente wil beleid en aanpakken in toenemende mate in co-creatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen ontwikkelen en uitvoeren. Deze ontwikkelingen stellen andere voorwaarden aan onze gemeentelijke organisatie. Het vraagt van medewerkers dat ze in verbinding staan met de samenleving, kunnen inspelen op initiatieven en durven experimenteren en leren. Dit is een groeiproces en er is geen blauwdruk om dit proces te doorlopen. Juist het doen en het daarvan leren zijn hierin belangrijke succesfactoren.

Het onderzoek en de aanbevelingen dragen bouwstenen aan om participatiebeleid vorm te geven zonder dat het een blauwdruk wordt. Op deze manier blijft het mogelijk de energie erin te houden en te blijven experimenteren met aanvullende vormen en aanpakken. Actuele voorbeelden hiervan zijn Right to Challenge (Recht om uit te dagen) Sirjansland en Inwonersparticipatie Zeeuwse Zorg Coalitie. Bij dit laatste voorbeeld wordt gebruik gemaakt van nieuwe vormen als een burgerberaad.

**Acties**

- Beleidskaders en spelregels

De organisatie opdracht geven om in het participatiebeleid de kaders en spelregels voor inwoner- en overheidsparticipatie te verhelderen. Het onderzoeksrapport biedt hiervoor in de aanbevelingen de

Postadres: Postbus 5555, 4300 JA Zierikzee    IBAN: NL80BNGH0285076094    www.schouwen-duiveland.nl  
 Bezoekadres: Laan van St. Hilaire 2, 4301 SH Zierikzee    BIC: BNGHNL2G  
 T: (0111) 452 000

**Ons kenmerk: zaaknummer 731872**  
**Datum : 28 november 2022**  
**Pagina : 2**

beleidsmatige en praktische aanknopingspunten. Het college voelt de behoefte om helderheid te scheppen over de verschillende vormen en werkwijze van participatie. Dit kan door het participatiebeleid te verbinden met een praktische leidraad voor alle betrokkenen. Ook het managen van verwachtingen is hier een belangrijk onderdeel van. Op sommige voorstellen kan de gemeente geen invloed uitoefenen of slechts ten dele. Daarnaast gaat het om een samenspel en kan niet (altijd) worden verwacht dat de gemeentelijke organisatie de uitvoering (volledig) overneemt. Nee is ook een antwoord en dat scheidt duidelijkheid en voorkomt verkeerde verwachtingen.

- In gesprek met de raad*

Het college wil graag in gesprek met de raad over participatieprocessen en de verschillende rollen die raadsleden, college en organisatie daarbij kunnen innemen. Wat betekent dat voor de kaders, spelregels en heldere verwachtingen in het samenspel.

- SDW-raden*

Het verstevigen van de positie van stads-, dorps- en wijkraden in het bevorderen van de leefbaarheid en in de ontwikkeling en uitvoering van SDW-visies. Deze raden spelen een cruciale en centrale rol in participatieprocessen als schakel tussen gemeente en inwoners. In 'Samen koers houden', het coalitieakkoord 2022-2026 is hiervoor opgenomen dat raden 'een belangrijk participatieplatform' zijn voor de gemeente.

- Capaciteit en kwaliteit*

Het is samen zoeken naar een optimum in hoeverre de gemeente Schouwen-Duiveland de deuren open zet voor initiatieven. Publiekelijk aandacht besteden aan het onderwerp, betekent ook vraag creëren. In hoeverre is hier binnen de ambtelijke organisatie capaciteit voor beschikbaar, zowel in kwaliteit als kwantiteit. Van belang is aandacht te blijven houden voor opleiding en ontwikkeling.

**Consequenties aanbevelingen**


De verhoudingen tussen overheid en inwoners, bedrijven en instellingen veranderen. Er is meer ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Een samenleving die bestaat uit vele onderling verbonden netwerken waarvan de gemeente deel uitmaakt. We hebben elkaar, zowel intern als extern, nodig om de noodzakelijke veranderingen en opgaven aan te kunnen. Inwoners en ondernemers kunnen meedenken over beleid en meedoen in de uitvoering en zelf met initiatieven komen. Het is belangrijk dat we de kracht van participatie optimaal inzetten.

Dit vraagt om een nieuw perspectief op manieren van organiseren, samenwerken en maatschappelijke waarde creëren. Het loslaten van beleidskokers om onbevangen aan participatie-opgaven te werken, betekent een belangrijke verandering in denken en doen voor alle betrokkenen. Het is daarom een belangrijk onderdeel van de strategische ontwikkelagenda van de gemeentelijke organisatie.

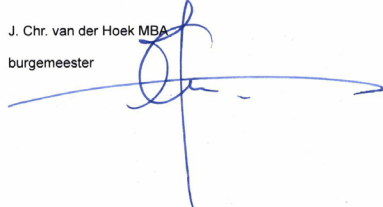
**Hebt u een vraag?**

Dan kunt u deze via onze website stellen. Ga naar [www.schouwen-duiveland.nl](http://www.schouwen-duiveland.nl) en klik op 'Vraag aan de gemeente'. U kunt ook bellen naar (0111) 452 000.

Hoogachtend  
 namens burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,



**S.J.A. Bronsveld**  
 secretaris



**J. Chr. van der Hoek MBA**  
 burgemeester



## 4. Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie van 22 november 2022 op dit onderzoek naar inwoners- en overheidsparticipatie. In het onderzoek heeft de rekenkamer ervaren dat het college en de ambtelijke organisatie met de gemeenteraad een nieuwe fase willen inluiden van participatieve samenwerking. Het vooruitzicht is veelbelovend, zoals geschetst in hoofdstuk 7.

Wij beoordelen het als positief dat het college ons rapport een waardevolle bijdrage toedicht in het kader van het participatiebeleid. Wij stellen ook vast dat het college de conclusies en de aanbevelingen onderschrijft. Tegen deze achtergrond bevreemdt het de rekenkamer dan ook dat het college het opstellen van een eigentijds participatiekader niet als expliciete actie benoemt. De belofte om het participatiebeleid te “verhelderen”, getuigt van onvoldoende urgentie en is niet conform onze aanbevelingen.

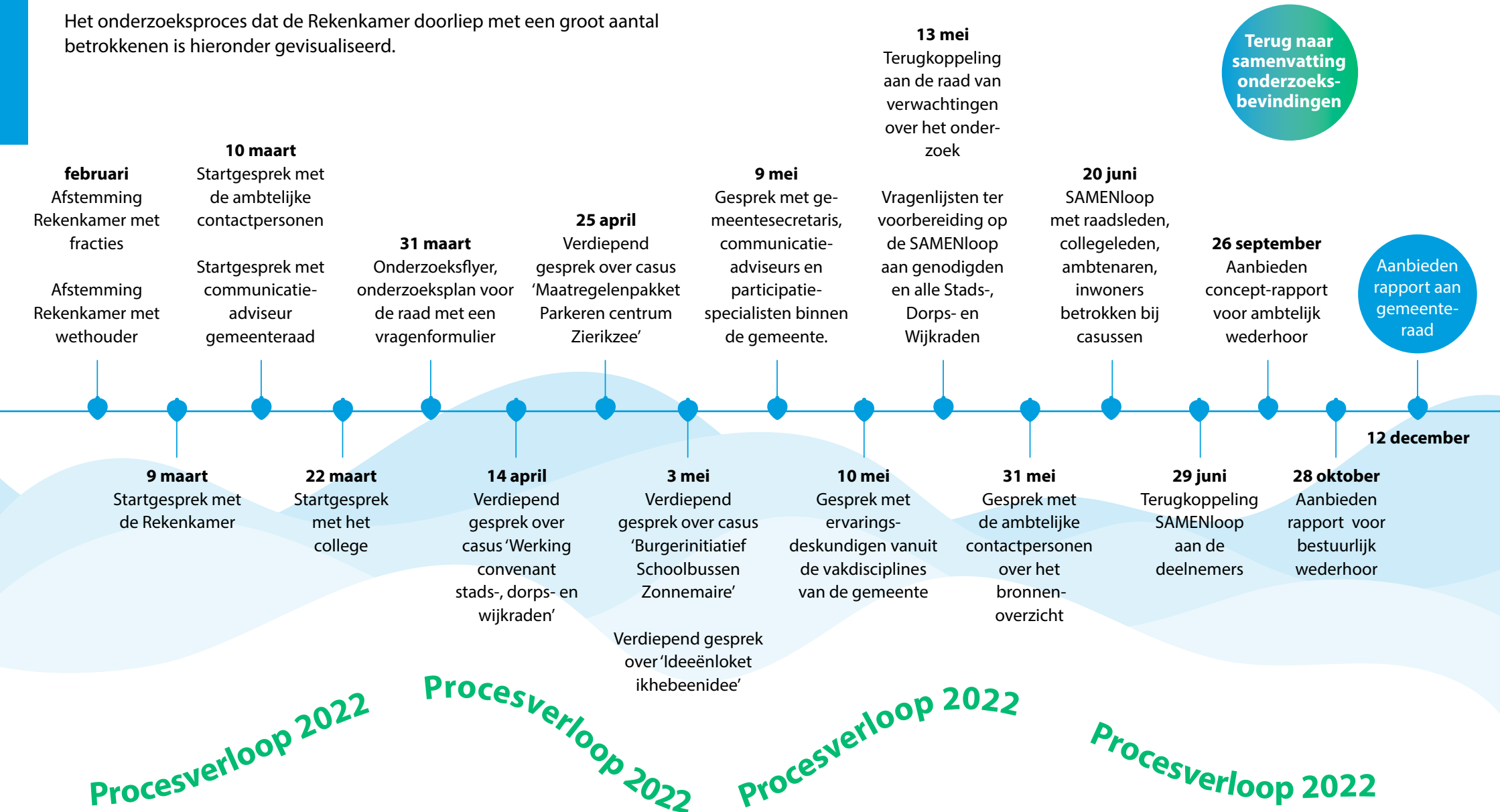
De Rekenkamer moedigt de raad dan ook aan om met het college in gesprek te gaan over de ontwikkeling van het gewenste participatiekader, rekening houdend met de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daarin dient ook het toewijzen van de noodzakelijke personele en financiële middelen een plaats te krijgen. Wij hebben er alle vertrouwen in dat dan het samenspel tussen college en raad leidt tot een werkbaar en helder participatiekader, dat u als raad kunt vaststellen.

# Deel B: Onderzoeksverslag

<b>1. Onderzoeksproces</b>	<b>20</b>
<b>2. Vraag 1: waar gaat het bij participatie over?</b>	<b>21</b>
• Samenvatting	21
• Uitwerking	22
<b>3. Vraag 2: waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?</b>	<b>27</b>
• Samenvatting	27
• Uitwerking	29
<b>4. Vraag 3: wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?</b>	<b>32</b>
• Samenvatting	32
• Uitwerking	34
<b>5. Vraag 4: hoe verloopt de participatie in de praktijk?</b>	<b>36</b>
• Samenvatting	36
• Uitwerking	38
<b>6. Vraag 5: hoe vult de raad zijn rol in?</b>	<b>55</b>
• Samenvatting	55
• Uitwerking	57
<b>7. Vooruitzicht</b>	<b>60</b>

# 1. Onderzoeksproces

Het onderzoeksproces dat de Rekenkamer doorliep met een groot aantal betrokkenen is hieronder gevisualiseerd.



## 2. Vraag 1: waar gaat het bij participatie over?

### Definities, begrippen, wettelijke eisen

#### Deelvragen en criteria

Deelvragen	Criteria
1. Wat verstaat de gemeente Schouwen-Duiveland onder participatie en welke soorten participatie worden onderscheiden? En hoe verhoudt participatie zich tot de representatieve democratie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft gedefinieerd wat zij verstaat onder participatie en welke vormen van participatie zij onderscheidt.</li> <li>- De gemeente heeft vastgelegd hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie.</li> </ul>
2. Wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad? En wat betekent dit voor de rolinvulling bij participatietrajecten?	De gemeente heeft vastgelegd wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad en wat deze betekenen voor de rolinvulling bij participatietrajecten.
3. Wat wordt er (naar verwachting) wettelijk geregeld met betrekking tot participatie?	De gemeente heeft inzicht in de wettelijke eisen die naar verwachting worden gesteld aan participatie.

De raad heeft verschillende keren gesproken over zijn rolinvulling bij participatietrajecten. Hier is niets over op papier gezet. Er is niet vastgelegd wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad in het algemeen en gericht op participatietrajecten. In het verleden oarmde de raad wel aanbevelingen uit de notitie Participatie: van vorm naar norm! over het verduidelijken van zijn rol in participatieprocessen. Een van de acties uit het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement is om de rol van de raad in specifieke trajecten/projecten te agenderen en om de raad daarin te faciliteren.

Anticiperend op de Omgevingswet bekeek de raad hoe het bestaande ruimtelijke beleid en de toepassing daarvan aansluit bij de theorie van het toekomstige omgevingsbeleid. De gemeente besloot de opvolger van de Structuurvisie buitengebied op te stellen 'in geest van de omgevingswet' en zo te werken aan een Omgevingsvisie Landelijk gebied. Ook met het Right to Challenge (Uitdaagrecht) werd geëxperimenteerd.

#### Samenvatting

In de context van 'netwerksamenleving' gebruikt de gemeente verschillende begrippen die met participatie te maken hebben. Er worden verschillende omschrijvingen bijgegeven. Het leidt tot allerlei associaties en verwarring. Tijdens de SAMENloop in juni 2022 gaven deelnemers aan af te willen van de 'woordenbrij' en het gebruik van verschillende woorden/definities. De participatieladder ontwikkelt zich door naar de hogere trede van zelfsturing, waarbij het initiatief bij inwoners ligt. In het convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden wordt het participatieniveau omschreven. Het gaat daarbij om de eerste drie treden van de participatieladder.

## Uitwerking onderzoeksvraag

Deelvraag	Criteria
1. Wat verstaat de gemeente Schouwen-Duiveland onder participatie en welke soorten participatie worden onderscheiden? En hoe verhoudt participatie zich tot de representatieve democratie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft gedefinieerd wat zij verstaat onder participatie en welke vormen van participatie zij onderscheidt.</li> <li>- De gemeente heeft vastgelegd hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie.</li> </ul>

### Bevindingen

**De gemeente gebruikt verschillende begrippen die met participatie te maken hebben en geeft daar verschillende definities bij. De Stads-, Dorps- en Wijkraden worden niet direct geassocieerd met participatie, meer met samenwerking. De niet eenduidige begripsomschrijving leidt tot allerlei associaties en geeft verwarring.**

- In documenten worden verschillende termen gebruikt om participatie te duiden. Ze zijn bij elkaar gezet in deze visualisatie. Tijdens de SAMENloop in juni 2022 gaven deelnemers aan af te willen van de 'woordenbrij' en het gebruik van verschillende woorden/definities. In deze afbeelding staan de participatietermen en definities uit ambtelijke stukken. »
- (Burger)participatie wordt als volgt omschreven:
  - "Een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid." (Notitie Burgerparticipatie 1.0)
  - "Inwoners en andere belanghebbenden kunnen meedoen en meedenken in onze gemeente. Dat noemen we participatie. Participeren kan op verschillende manieren en niveaus. Soms komt het initiatief uit de samenleving (burgerinitiatieven) en soms uit de gemeentelijke organisatie." (Raadsbrief (burger)participatie 15 februari 2022)

- Participatie wordt in de context geplaatst van de netwerksamenleving.
  - Inwoners en organisaties voelen zich betrokken en worden partners bij de aanpak van maatschappelijke problemen en opgaven en werken nauw samen met de gemeente. In een netwerksamenleving worden ook de hogere treden van de participatieladder betreden. (Notitie Burgerparticipatie 1.0)
  - De verhoudingen tussen overheid en burgers, bedrijven en instellingen veranderen. Minder overheid en meer ruimte voor initiatief vanuit (de rest van) de samenleving. Een samenleving die bestaat uit vele onderling verbonden netwerken waarvan de overheid deel uitmaakt. Netwerken die steeds belangrijker worden. De netwerksamenleving. (Raadsbrief Netwerksamenleving en netwerkmanagement)
  - Inwoners, ondernemers en organisaties vinden elkaar in netwerken en samenwerkingsverbanden. Er is hierdoor steeds meer sprake van een netwerksamenleving, waarin mensen elkaar ondersteunen of kennis en informatie delen. Inwoners, ondernemers en organisaties vragen steeds meer ruimte aan gemeenten om mee te denken en te praten over beleid en plannen die hun leven of eigen omgeving raken. Ook willen ze vaker participeren in de uitvoering. Ze komen op voor hun eigen belang, zijn mondig en schromen niet hun mening te delen. (Ons organisatieverhaal, maart 2022)
  - Het college associeert Stads-, Dorps- en Wijkraden (dorpsraden) niet direct met participatie. De dorpsraden worden gezien als samenwerkingspartner. (Gesprek 22 maart 2022). In het Coalitieakkoord wordt de positie van de dorpsraden gedefinieerd als 'adviesorganen' en 'participatieplatform'. (Coalitieakkoord 2022-2026). In het Convenant staat dat dorpsraden een "maatschappelijk mandaat" hebben.
- Participatie wordt als een beweging gezien. In 'Verbindend Verder', het Collegeprogramma 2018-2022 wordt gesteld: "De beweging van meer participatieve samenwerking van samenleving en gemeente is niet nieuw. Onder andere op basis van de notitie Burgerparticipatie 1.0 zetten we al enige jaren stappen op dit vlak en zijn er al mooie resultaten geboekt. Duidelijk is dat deze vorm van samenwerking nog volop in ontwikkeling is.

We onderzoeken wat dit vraagt van organisatie en bestuur. Het gaat onder andere om nieuwe vaardigheden, andere werkwijzen en andere rollen en verantwoordelijkheden. Het vraagt ook dat we voortdurend in gesprek blijven met de samenleving om te leren van de ervaringen. We rusten organisatie en bestuur toe voor deze voortgaande ontwikkeling.”

- Actief burgerschap wordt uitgelicht.  
In de Organisatievisie wordt actief Burgerschap uitgelicht: “De burger is prima in staat op te komen voor zijn eigen belangen en volgt het doen en laten van de gemeente kritisch. Burgers kunnen naast meedenken over beleid en plannen ook goed participeren in de uitvoering. Een losse stoeptegels, zwerfvuil, een vernield verkeersbord, het zijn zaken waarvoor de burger de ogen en de oren van de gemeente kan zijn. Mondige burgers zijn geen bedreiging, maar een kans. Inwoners weten veel en kennen hun leefomgeving beter dan wie dan ook. Ze doen vrijwilligerswerk, organiseren schoonmaakacties in de straat, zetten een speelveldje op of leggen een steiger aan. Ook ondernemers willen verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Ze vinden maatschappelijk verantwoord ondernemen belangrijk en zijn daarop aanspreekbaar. Het is van belang dat we ons hiervan bewust zijn en dat we de kracht van actief burgerschap optimaal inzetten.”

### **De participatieladder wordt genoemd om het niveau van participatie aan te geven. De ladder ontwikkelt zich door tot het niveau van zelfsturing.**

De participatieladder wordt benut en ontwikkelt zich door. De ladder wordt geïntroduceerd als een veel gebruikt instrument in het kader van burgerparticipatie. “De treden op de ladder geven de rolverdeling aan tussen overheid en burger. Informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, (mee)beslissen.” (Notitie burgerparticipatie 1.0). De ladder ontwikkelt zich door naar de hogere trede van zelfsturing, waarbij het initiatief bij inwoners ligt. In de masterclasses die de gemeente organiseert voor medewerkers, heeft de ladder plaatsgemaakt voor een overzicht van participatieniveaus. Zie de visualisatie. »

In het Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden wordt het participatieniveau omschreven. Het gaat daarbij om de eerste drie treden van de participatieladder. Zie visualisatie. »

### **Inspraak wordt onderscheiden van participatie.**

De gemeente onderscheidt inspraak van participatie. “Inspraak door de burger is in eerste instantie gericht op het inwinnen en uitwisselen van informatie. Het heeft een meer formeel karakter en is niet gericht op het actief betrekken van burgers bij de planvorming.” (Notitie burgerparticipatie 1.0).

### **Het uitdaagrecht wordt gedefinieerd en geduid als een participatie-instrument.**

Het uitdaagrecht duidt de gemeente als volgt.

- Bewoners kunnen taken van gemeenten overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. (Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar)
- Uitdaagrecht is een participatie-instrument. Hierbij kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om bijvoorbeeld hun buurt te verbeteren. Dit kunnen inwoners doen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De taak waarop inwoners de gemeente uitdagen moet vastgelegd zijn in de gemeentelijke begroting. (Uitdaagrecht, Wat is het, welke ervaring hebben we opgedaan en hoe gaan we het toepassen? (Raadsbrief (burger)participatie 15 februari 2022)

**De gemeente constateert dat participatie een andere rol vereist van het ambtelijk apparaat, bestuur en politiek. Over die andere rol heeft de raad verschillende keren van gedachten gewisseld. Het heeft niet geleid tot een document met uitspraken over hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie. Wel is er een procesmatig kader opgesteld voor ‘stads- en dorpsvisies en dorpsplannen’.**

De gemeente is zich ervan bewust dat participatie andere rollen en verantwoordelijkheden met zich meebrengt. (Collegeprogramma 2018-2022). Er worden verschillende uitspraken over gedaan.

- "Participatie vereist een andere rol van ambtelijk apparaat, bestuur en politiek." (Notitie Burgerparticipatie 1.0)
- In het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar wordt geconstateerd dat de organisatie midden in de verandering zit van co-creatie met burgers, bedrijven en maatschappelijke ontwikkelingen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. En dat de gemeente zich moet beraden op de positie binnen de moderne netwerksamenleving: een samenleving waarin bestaat uit onderling verbonden netwerken waarvan de overheid deel uitmaakt. Gesteld wordt dat de kracht van actief burgerschap optimaal ingezet moet worden. Om de beweging van "gericht zijn op rechtmatigheid en prestaties naar responsieve, of netwerkende overheid" kracht bij te zetten is als organisatievisie geformuleerd: De samenleving ziet ons als een volwaardige partner, die verbinding aanbrengt tussen partijen en bij vraagstukken een evenwicht vindt tussen loslaten en ondersteunen. Inwoners, ondernemers, partners en gasten krijgen zodoende de ruimte en handvatten om hun plannen en wensen waar mogelijk zelf te realiseren.

Bij de aftrap van het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement dacht de gemeenteraad na hoe de gemeente zich kan ontwikkelen tot een uitnodigende overheid, die ruimte geeft aan maatschappelijk initiatief en hier ook effectief op inspeelt. Dat gebeurde tijdens de beeldvormende vergadering Netwerksamenleving (juli 2019). Gastspreker Arwin van Buuren schetste de implicaties van uitnodigend besturen voor de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de gemeenteraad. Het heeft niet geleid tot een document met uitspraken over hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie. Daarna zijn vanuit de omgevingswet/omgevingsvisie landelijk gebied nog verschillende bijeenkomsten geweest over welke sturingsfilosofie de raad wil toepassen. Ook

daar was het lastig om tot een besluit te komen en een goed vervolg te geven aan de bijeenkomsten. (Gesprek 9 mei)

- In het raadsvoorstel 'Procesmatig kader stads- en dorpsvisies en dorpsplannen' (2017) wordt geconstateerd dat spelregels nodig zijn voor het opstellen van deze visies en plannen. Het dilemma wordt geschetst rond regievoering: in hoeverre zijn de kernen aan zet en in hoeverre de gemeente? Twee scenario's worden uitgewerkt. In de ene is de stads- of dorpsraad trekker en regisseur van het proces, in de andere is dat de gemeente. Daarbij wordt gesteld: "De keuze met betrekking tot rolneming ligt bij de kern."

Deelvraag	Criterium
2. Wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad? En wat betekent dit voor de rolneming bij participatietrajecten?	De gemeente heeft vastgelegd wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad en wat deze betekenen voor de rolneming bij participatietrajecten.

## Bevindingen

### **De gemeente heeft niet vastgelegd wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad in het algemeen en gericht op participatietrajecten.**

In de bronnen die de Rekenkamer aangereikt kreeg, worden de rollen van de raad niet geduid.

Gesprekspartners gaven aan dat het in het kader van verwachtingsmanagement belangrijk is om die discussie te voeren in relatie tot participatietrajecten. (Gesprekken 22 maart, 9 mei, 10 mei, SAMENloop 20 juni).

### **In het verleden oarmde de raad wel aanbevelingen over het verduidelijken van zijn rol in participatieprocessen.**



- Verschillende aanbevelingen met acties uit Bijlage 1 van de notitie Burgerparticipatie 1.0 gaan over het systematisch verduidelijken van de rol van de raad en burger in participatieprocessen:
  - 3a: “Rol raad en burger in processen duidelijk uitwerken in startnotities en bestuursopdrachten.”
  - 3b: “Gebruik vaste systematiek in startnotities en bestuursopdrachten.”
  - 3e: “Maak gebruik van raadsbrief om de voortgang beleidsprocessen te melden.”
- In de notitie Participatie: van vorm naar norm! die voortvloeit uit de notitie Burgerparticipatie 1.0, staat als structureel voornemen: In college- en raadsvoorstellen wordt te zijner tijd een apart kopje ‘burgerparticipatie’ opgenomen, waarin medewerkers verantwoording kunnen afleggen over een te doorlopen proces/besluitvormingsproces van burgerparticipatie.”
- In de Reflectienotitie Omgevingsvisie Schouwen-Duiveland: Naar een uitnodigende overheid in het landelijk gebied van Schouwen-Duiveland geven de opstellers aan: “De wellicht belangrijkste en tegelijkertijd lastigste uitdaging, is de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie. In de ‘geest van de Omgevingswet’ zijn gemeenteraad en participanten samen aan zet. Er zijn – vanuit de praktijk en de wetenschap – (nog) geen ‘simpele’ antwoorden, ‘quick fixes’ of ‘one-size-fits-all’ oplossingen bekend om aan deze spanning te ontsnappen. Daarom is het zaak om vroegtijdig en tussentijds met de raad expliciet te spreken over het doel van participatie, de inbreng die participanten mogen leveren en hoe de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt.”

**Een van de acties uit het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement is om de rol van de raad in specifieke trajecten/projecten te agenderen en om de raad daarin te faciliteren.**

Een van de zes “topics” uit het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement (versie 28/3/2019) is “Samenwerken gaat (ook) over organisatie, rollen, competenties en gedrag.” Een van de acties die daarbij hoort

is “We faciliteren de gemeenteraad in deze ontwikkeling.” De belofte is: “We gaan in gesprek over de rol van de raad in specifieke trajecten/projecten. Voorbeelden hiervan zijn: dorpsvisies en de omgevingsvisie.” Ook het college, managers en medewerkers worden gefaciliteerd. In hetzelfde Actieplan wordt gewezen op de VNG-app THINK, een tool die helpt om proceskaders voor te stellen richting de raad voor participatie bij een specifieke opgave. Het wordt gezien als een voorbeeld dat kan helpen om invulling te geven aan netwerksamenleving en netwerkmanagement.

Deelvraag	Criterium
3. Wat wordt er (naar verwachting) wettelijk geregeld met betrekking tot participatie?	De gemeente heeft inzicht in de wettelijke eisen die naar verwachting worden gesteld aan participatie.

## Bevindingen

**De gemeente inventariseerde geruime tijd geleden de door regelgeving voorgeschreven processen en besluiten met betrekking tot participatie. Die inventarisatie heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen.**

In de Notitie ‘Participatie: van vorm naar norm!’ wordt gewezen op een “gedegen inventarisatie van de door regelgeving voorgeschreven processen en besluiten. Een advies over extra niet verplichte processtappen is onderdeel van deze inventarisatie. Het doel is om daarmee burgerparticipatie in formele processen te bevorderen. Per gemeentelijke afdeling is in beeld gebracht welke formele processen en besluiten er zijn. De volgende aspecten zijn daarin meegenomen: de wettelijke basis en de processtappen, termijnen, communicatiemiddelen die eraan verbonden zijn, de verwachting die raad en burgers mogen hebben (de trede van de participatieladder). De ambitie is om meer te bieden dan qua wet- en regelgeving verplicht is: ook de niet verplichte processtappen worden aangegeven om raad en burgers in de toekomst nog intensiever te betrekken. Verwezen wordt naar Bijlage 2, die de Rekenkamer niet kon achterhalen.

### **De gemeente experimenteerde in het licht van de nieuwe Omgevingswet en het Right to Challenge (Uitdaagrecht)**

De gemeente anticipeerde op de Omgevingswet door eind 2016 te starten met het uitvoeren van een pilot om in de geest van de nieuwe wet te komen tot een omgevingsvisie en omgevingsplan landelijk gebied. (Reflectienotitie 24 september 2019).

Sinds 2019 voerde de gemeente drie experimenten uit, waarbij inwoners en een stichting taken overnemen van de gemeente. Dat gebeurde naar aanleiding van het amendement Right to Challenge dat bij de begrotingsbehandeling 2019-2022 is aangenomen. (Uitdaagrecht, Wat is het, welke ervaring hebben we opgedaan en hoe gaan we het toepassen? Geen jaartal)

## 3. Vraag 2: waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?

### Motieven voor participatie

#### Deelvragen en criteria

Deelvragen	Criteria
1. Wat zijn beweegredenen van de gemeente om met de samenleving in gesprek te gaan?	De gemeente noemt in haar beleid motieven om met de samenleving in gesprek te gaan.
2. Welke motieven hebben inwoners, ondernemers, instellingen om wel en niet te willen participeren?	De gemeente realiseert zich wat de motieven van inwoners, ondernemers, instellingen kunnen zijn om wel en niet te willen participeren.
3. Wanneer zegt de gemeente 'nee' tegen participatie?	De gemeente heeft in haar beleid benoemd in welke situaties er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.

#### Samenvatting

Participatie past in Schouwen-Duiveland in een traditie. In het Participatieverhaal over feiten en beleving is de beweging van participatieve samenwerking zichtbaar gemaakt. » De raad zette 25 jaar geleden de toon van participeren en samenwerken in netwerken. Sinds de vorming van één gemeente in 1997 zijn de Stads-, Dorps- en Wijkraden een onlosmakelijk onderdeel van de lokale samenleving. Zij participeren in zaken die spelen in de eigen kern. De visie op de samenleving staat in één zin op de gemeentelijke website: "Iedereen doet mee en draagt een steentje bij."

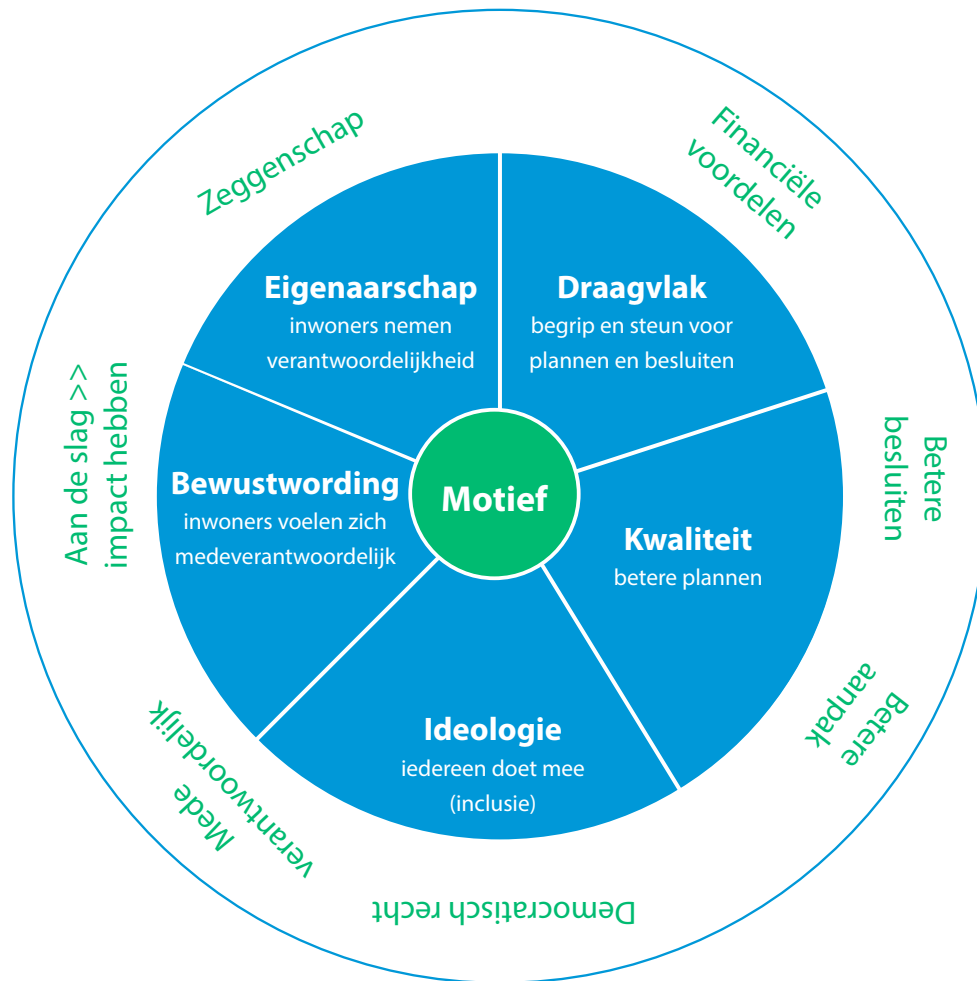
De beweging van meer participatieve samenwerking tussen samenleving en gemeente en samenleving wordt geschetst in termen van meer samenwerking

en partnerschap. In de stukken worden de motieven om in gesprek te gaan met inwoners meestal niet met zoveel woorden benoemd. In het Coalitieakkoord 2022-2026 worden **kwaliteit** en **draagvlak** als motieven naar voren gebracht: "We zetten burgerparticipatie in omdat beleid vaak beter wordt als inwoners meedenken want zij zijn naast inwoners vaak ook vakmensen (jurist, hovenier) en kennen hun omgeving als geen ander. Zo werken we toe naar een breed gedragen oplossing." Ook in het Raadsakkoord 2022-2026 is kwaliteit een motief: "Op Schouwen-Duiveland is veel creativiteit, kennis, talent en enthousiasme."

Kijkend naar wat er gaande is in Schouwen-Duiveland spelen naast kwaliteit en draagvlak ook de andere motieven uit onderstaande 'motievcirkel' een rol: **ideologie, bewustwording en eigenaarschap**. Inwoners(groepen) worden uitgenodigd om bij 'ikhebeenidee' met ideeën en initiatieven te komen die de gemeente (mede) mogelijk maakt.

Het Participatieplatform [denkmee.schouwen-duiveland.nl](https://denkmee.schouwen-duiveland.nl) is opgezet om een brede groep inwoners te laten participeren in beleid en projecten. Tegen de achtergrond van nieuwe wet- en regelgeving experimenteerde de gemeente met het gedachtegoed van de Omgevingswet en het Uitdaagrecht. In de Visie op het Sociale Domein staat dat inwoners op vrijwillige basis zelf sport- en culturele voorzieningen en gemeenschappelijke ontmoetingsruimten in stand houden.

## MOTIEVEN OM IN GESPREK TE GAAN



Bron: 7Zebra's

Zowel de gemeente als inwoners hebben zo hun beweegredenen om met elkaar in gesprek te gaan. In de motievcirkel zijn motieven voor de gemeente (blauwe ring) en voor inwoners (buitenste ring) opgenomen. In de masterclasses die de gemeente voor eigen medewerkers organiseert over participatie, wordt stilgestaan bij de vraag waarom mensen zouden meedoen. Ook hoe ingespeeld kan worden op emoties. De gemeente loopt er tegenaan dat het lastig is om een diverse groep inwoners te interesseren om te participeren, zeker als het onderwerp ingewikkeld en/of nog weinig concreet is. Een gedeelde wens van raad, college en ambtelijke organisatie is om te investeren in methoden en technieken om participatie aantrekkelijk te maken. Met name jongeren worden genoemd als doelgroep om extra aandacht aan te besteden.

In de gesprekken worden verschillende aspecten benadrukt die bepalen of en hoe de gemeente inzet op participatie: participatie mag geen doel op zich zijn, het is altijd maatwerk, niet het afvinken van een lijstje, bij overheidsparticipatie moet er een balans zijn tussen de bijdrage van de inwoner(s) die met een idee/initiatief komen en de bijdrage van de gemeente, kies niet voor participatie als het te ingewikkeld is, of als het enthousiasme gering is.

## Uitwerking onderzoeksvraag

Deelvraag	Criterium
1. Wat zijn beweegredenen van de gemeente om met de samenleving in gesprek te gaan?	De gemeente noemt in haar beleid motieven om met de samenleving in gesprek te gaan.

### Bevindingen

#### Participatie in Schouwen-Duiveland past in een traditie.

In het Participatieverhaal over feiten en beleving is de beweging van participatieve samenwerking tussen samenleving en gemeente zichtbaar gemaakt. De raad zette 25 jaar geleden de toon van participeren en samenwerken in netwerken. De raad stimuleerde actief burgerschap met moties en amendementen. De uitvoering daarvan werd en wordt gekoppeld aan het 'Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar' uit 2019. In de stukken wordt de beweging als volgt geschetst in relatie tot inwonersparticipatie en overheidsparticipatie.

- De gemeente Schouwen-Duiveland maakt de beweging van meer participatieve samenwerking tussen samenleving en gemeente. "De verantwoordelijkheidszin, betrokkenheid en solidariteit is enorm hoog. Dat betekent voor de gemeenteraad als democratisch gekozen hoogste en kader stellende orgaan van de gemeente aansluiten op hetgeen in de samenleving plaatsvindt. Besturen betekent daarom steeds meer: samenwerken met anderen. Het is dan ook van groot belang met inwoners, stads- en dorpsraden, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties en gasten in gesprek te blijven en initiatieven en eigen genomen verantwoordelijkheid te ondersteunen." (Collegieprogramma 2018-2022 'Verbindend verder').
- De samenleving wordt steeds meer partner van de gemeente. Inwoners worden door de gemeente gefaciliteerd om hun sociaal maatschappelijke en culturele initiatief zelf uit te voeren. "We ontwikkelen naar een situatie waarin we inwoners, ondernemers, partners en gasten ondersteunen in het

zelfoplossend vermogen. Wij doen het dus niet vóór hen, maar we denken mee in oplossingen, we zijn ondersteunend en behulpzaam." (Organisatievisie 'Met het tij mee').

#### Kwaliteit en draagvlak worden expliciet genoemd als motieven voor inwonersparticipatie. Bewustwording en eigenaarschap zijn motieven die spelen bij overheidsparticipatie.

In het Coalitieakkoord 2022-2026 worden kwaliteit en draagvlak als motieven naar voren gebracht: "We zetten burgerparticipatie in omdat beleid vaak beter wordt als inwoners meedenken want zij zijn naast inwoners vaak ook vakmensen (jurist, hovenier) en kennen hun omgeving als geen ander. Zo werken we toe naar een breed gedragen oplossing." Ook in het Raadsakkoord 2022-2026 is kwaliteit een motief: "Op Schouwen-Duiveland is veel creativiteit, kennis, talent en enthousiasme." In de notitie Burgerparticipatie 1.0 uit 2013 klinkt de overtuiging door dat participatie leidt tot beleid of beslissingen die goed aansluiten bij de wensen en behoeften van inwoners. En dat het betrekken van burgers ook tot betrokken burgers leidt. In de Visie op het Sociale Domein wordt het eigenaarschap van inwoners onderstreept: "We houden zelf sport- en culturele voorzieningen en gemeenschappelijke ontmoetingsruimten in stand. Hiervoor zetten we ons vrijwillig in en ontplooiën we kansrijke initiatieven." (Samenvatting op gemeentelijke website).

#### Ideologie als motief klinkt door in de samenwerking met Stads-, Dorps- en Wijkraden en de Visie op het Sociaal Domein.

Sinds de vorming van één gemeente in 1997 zijn de Stads-, Dorps- en Wijkraden een onlosmakelijk onderdeel van de lokale samenleving. Zij participeren in zaken die spelen in de eigen kern. Zij stimuleren inwoners hierbij betrokken te zijn en mobiliseren en activeren hen om initiatieven te ontplooiën. (Convenant). De visie op de samenleving staat in één zin op de gemeentelijke website: "Iedereen doet mee en draagt een steentje bij."

Deelvraag	Criterium
2. Welke motieven hebben inwoners, ondernemers, instellingen om wel en niet te willen participeren?	De gemeente realiseert zich wat de motieven van inwoners, ondernemers, instellingen kunnen zijn om wel en niet te willen participeren.

## Bevindingen

### De gemeente realiseert zich dat het inspanningen vergt om de interesse te wekken van inwoners om te participeren.

Tijdens de masterclasses die de gemeente organiseert voor eigen medewerkers over participatie wordt stilgestaan bij de vraag waarom mensen zouden meedoen. Ook hoe ingespeeld kan worden op emoties. Het CLEAR-model van de rijksoverheid wordt daar onder meer voor benut. Dit model wordt al in de Notitie burgerparticipatie 1.0 aangehaald.

- **Can do** – kunnen burgers participeren?
- **Like to** – willen burgers participeren?
- **Enabled to** – worden burgers in staat gesteld om te participeren?
- **Asked to** – worden burgers gevraagd om te participeren?
- **Responded to** – wordt er naar burgers teruggekoppeld, over zowel inhoud als het proces?

Tijdens de SAMENloop hielden deelnemers een pleidooi om moeite te doen om de interesse te wekken van inwoners door aandacht te besteden aan de methode van benaderen; de kanalen, middelen, manieren om de boodschap over te brengen. Een gedeelde wens is om de groep participanten diverser te maken door allerlei 'tools' in te zetten. En om de 'zwijgende massa' te betrekken, als tegenhanger van de 'usual suspects'. De aanbeveling is meer uitleg te geven over wat de gemeente doet en wat participatie inhoudt, met name gericht op jongeren. Tegelijkertijd klinkt het geluid dat niet iedereen een idee hoeft te hebben. En dat de meeste inwoners betrokken willen worden als het onderwerp hen direct raakt. In andere gevallen verwachten ze dat de gemeente het regelt.

### De gemeente realiseert zich waarom inwoners (kunnen) afhaken bij participatie.

Genodigden voor de SAMENloop stellen dat inwoners alleen zullen meedoen en met initiatieven komen als ze het gevoel krijgen dat er iets gebeurt met hun inbreng en zij ruimte ervaren om hun ideeën uit te voeren. Gesprekspartners geven aan dat inwoners – onuitgesproken – verwachtingen hebben over participatie. "Participatie is iets anders dan gelijk krijgen. Als inwoners hun zin niet krijgen, komt nogal eens het verwijt dat er geen (goed) participatieproces is geweest." Beschouwend wordt opgemerkt dat het gaat om duidelijkheid. "Ten eerste over hoe ver je gaat in de participatie. Aan de voorkant zou je moeten afkaderen tot wanneer je participeert en wanneer het besluit valt. Ten tweede zou je, als er is besloten, ook moeten uitvoeren wat er is besloten. Als er op het genomen besluit weer een actie komt en je beweegt mee, dan heb je iets uit te leggen aan de inwoners die aan de voorkant betrokken waren. En ten derde zit er soms (veel) tijd tussen het besluit en de uitvoering daarvan. Als je te lang wacht met de uitvoering kan dat ook weer een trigger voor reacties zijn. Het kan goed zijn dan vlak voor de uitvoering weer even bij betrokkenen op te frissen wanneer er wat over besloten is." (Gesprek 22 maart 2022)

### In participatieprocessen zoekt de gemeente een goede balans tussen geven en nemen.

In het gesprek over overheidsparticipatie benadrukken gesprekspartners: "Het is geen kwestie van een wensenlijstje indienen. De vraag is steeds wat doet/regelt degene met een idee zelf? Het gaat om wederkerigheid, daarover moet je in gesprek: wie is er blij mee, wat is jouw inbreng, wat in de inbreng van de gemeente? Daar moet steeds een balans in gevonden worden."

In de gesprekken worden verschillende aspecten genoemd die bepalen of en hoe de gemeente inzet op participatie: participatie mag geen doel op zich zijn, het is altijd maatwerk, niet het afvinken van een lijstje, bij overheidsparticipatie moet er een balans zijn tussen de bijdrage van de inwoner(s) die met een idee/initiatief komen en de bijdrage van de gemeente, kies niet voor participatie als het te ingewikkeld is, of als het enthousiasme gering is.

**Geconstateerd wordt dat er eigenaarschap bij inwoners kan ontstaan vanuit een gevoelde urgentie/noodzaak.**

De casus Schoolbussen illustreert hoe een initiatief kan ontstaan vanuit een gevoelde urgentie/noodzaak. En hoe een steeds grotere kring inwoners zich aan het initiatief verbindt. Het initiatief is succesvol op de lange termijn. Het is een icoon geworden in het dorp, zo geven gesprekspartners aan tijdens de SAMENloop.

Deelvraag	Criterium
3. Wanneer zegt de gemeente 'nee' tegen participatie?	De gemeente heeft in haar beleid benoemd in welke situaties er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.

## Bevinding

**De gemeente geeft in haar beleid niet expliciet aan wanneer er géén prioriteit wordt gegeven aan participatie.**

Gesprekspartners bevelen aan om af te wegen of het onderwerp geschikt is voor participatie. "Kies niet voor participatie als het te ingewikkeld is, of als het enthousiasme gering is."

## 4. Vraag 3: wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?

### Gemeentelijke kaders en richtlijnen voor participatie

#### Deelvragen en criteria

Deelvragen	Criteria
1. Welke kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) heeft de gemeenteraad vastgesteld op het gebied van participatie? Zijn deze duidelijk en concreet geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeenteraad heeft kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) vastgesteld op het gebied van participatie.</li> <li>- De kaders zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li> </ul>
2. Hoe zijn deze ambities, doelen en uitgangspunten uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie? Zijn de taken, verantwoordelijkheden en procedures helder beschreven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambities, doelen en uitgangspunten met betrekking tot participatie zijn uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie.</li> <li>- De taken, verantwoordelijkheden en procedures met betrekking tot participatie zijn helder beschreven.</li> </ul>
3. Op welke domeinen is het beleid of zijn de activiteiten met betrekking tot participatie gericht?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft bepaald op welke beleidsdomeinen beleid of activiteiten met betrekking tot participatie zijn gericht.</li> </ul>
4. Wat is het communicatiebeleid van de gemeente in relatie tot participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft beschreven hoe zij communiceert met de samenleving over de wijze waarop geparticipeerd kan worden bij initiatieven vanuit de gemeente.</li> <li>- De gemeente heeft beschreven hoe zij met de samenleving communiceert over de wijze waarop de gemeente aansluit bij initiatieven vanuit de samenleving.</li> </ul>

#### Samenvatting

De gemeente heeft geen recente spelregels/kaders vastgesteld over hoe zij invulling geeft aan inwoners- en overheidsparticipatie. De spelregels/kaders die er zijn, zijn gedateerd en zitten beperkt in het geheugen van de betrokken ambtenaren en bestuurders. Er is geen actueel document waarin is vastgelegd wat de positie is van de gemeenteraad bij participatieprocessen. Er is geen standaardprocedure/aanpak om expliciet te maken welke rol de raad vervult, voorafgaand, tijdens en na afloop van een participatieproces. Evenmin over hoe de raad geïnformeerd wil worden.

Een uitzondering daarop is het Uitdaagrecht waarbij expliciet is besloten dat wanneer de gemeente wordt uitgedaagd, het college hiervoor een beginselbesluit neemt en de gemeenteraad hierover informeert. Uit de casus Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden komt naar voren dat de gemeenteraad in raadsvoorstellen geïnformeerd wordt over adviezen van de SDW-raden en adviezen in de besluitvorming meeweegt.

In Schouwen-Duiveland is een veelkleurige participatiepraktijk ontstaan die, zoals gesprekspartners het omschrijven, gebaseerd is op 'learning by doing'. In die participatiepraktijk treft de gemeente 'de samenleving' en werkt de gemeente samen met adviesraden en de Stads-, Dorps- en Wijkraden (SDW-raden). Telkens bekijkt de gemeente op maat of en zo ja op welke wijze, participatie georganiseerd zal worden. Soms wordt de gemeenteraad gevraagd een bestuursopdracht/startnotitie vast te stellen waarin duidelijk is aangegeven hoe het betreffende participatieproces wordt ingericht. Dat gebeurt vooral bij grote trajecten/projecten.



De gemeente heeft haar communicatiebeleid in het kader van participatieprocessen niet vastgelegd. Per project wordt met behulp van een communicatieformat een plan gemaakt voor de interne en externe communicatie. De raad diende in 2020 een motie communicatie in met het verzoek aan het college om een protocol op te stellen waarin duidelijk staat wat inwoners kunnen verwachten. Het is de Rekenkamer niet bekend of en hoe hier een vervolg aan is gegeven.

Het ontbreken van participatie- en communicatiebeleid wordt binnen de gemeente na een periode van leren en experimenteren als een gemis ervaren. Gesprekspartners hebben behoefte aan houvast om verwachtingen goed te managen over wat participatie inhoudt en wie welke rol vervult in welke fase van een participatieproces.

## Uitwerking onderzoeksvraag

Deelvraag	Criteria
1. Welke kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) heeft de gemeenteraad vastgesteld op het gebied van participatie? Zijn deze duidelijk en concreet geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeenteraad heeft kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) vastgesteld op het gebied van participatie.</li> <li>- De kaders zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li> </ul>

### Bevindingen

**Er zijn geen recente spelregels/kaders over hoe de gemeente invulling geeft aan inwoners- en overheidsparticipatie. De spelregels/kaders die er zijn, zijn gedateerd en zitten beperkt in het geheugen van de betrokken ambtenaren en bestuurders.**

In het verleden heeft de gemeente spelregels/kaders voor participatie vastgesteld. Onder meer in de Notitie Burgerparticipatie 1.0 (over inspraak, beleid, besluitvorming en betrokkenheid van burgers en gemeenteraad) die in januari 2014 werd vastgesteld door de gemeenteraad. In geen van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek plaatsvonden zijn deze bestaande spelregels/kaders of bronnen ter sprake gebracht. Ook zijn deze spelregels/kaders de Rekenkamer niet aangereikt door de ambtelijke organisatie; deze waren bij de gesprekspartners ook niet bekend.

Er is een participatiepraktijk ontstaan, waarin de gemeente samenwerkt met adviesraden en de Stads-, Dorps- en Wijkraden en per proces of project bekijkt of en zo ja op welke wijze, participatie georganiseerd zal worden.

**Het ontbreken van participatie- en communicatiebeleid wordt binnen de gemeente na een periode van leren en experimenteren als een gemis ervaren. Gesprekspartners hebben behoefte aan houvast om verwachtingen**

**goed te managen over wat participatie inhoudt en wie welke rol vervult in welke fase van een participatieproces.**

Een gedeelde behoefte van gesprekspartners is om beleid op te stellen voor participatie en voor communicatie in het kader van participatie.

Deelvraag	Criteria
2. Hoe zijn deze ambities, doelen en uitgangspunten uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie? Zijn de taken, verantwoordelijkheden en procedures helder beschreven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambities, doelen en uitgangspunten met betrekking tot participatie zijn uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie.</li> <li>- De taken, verantwoordelijkheden en procedures met betrekking tot participatie zijn helder beschreven.</li> </ul>

### Bevindingen

**Er zijn geen richtlijnen over het interne samenspel in participatieprocessen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Taken, verantwoordelijkheden en procedures zijn niet beschreven. Soms wordt de gemeenteraad gevraagd een bestuursopdracht/startnotitie vast te stellen waarin duidelijk is aangegeven hoe het participatieproces wordt ingericht.**

Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat de gemeente werkt op basis van richtlijnen voor het interne samenspel in participatieprocessen. Soms wordt het participatieproces beschreven in een bestuursopdracht (die door de raad wordt vastgesteld) of een BenW-advies (die door het college wordt vastgesteld) en in concept wordt afgestemd met de portefeuillehouder. Dat gebeurt bij grote trajecten/projecten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid (Beleid duurzame energie, Transitievisie Warmte). Deze bestuursopdrachten stelt de gemeenteraad vast, zodat de raad instemt met het participatieproces: hoe worden inwoners betrokken en wat is hun invloed in de verschillende fasen?

Deelvraag	Criterium
3. Op welke domeinen is het beleid of zijn de activiteiten met betrekking tot participatie gericht?	- De gemeente heeft bepaald op welke beleidsdomeinen beleid of activiteiten met betrekking tot participatie zijn gericht.

## Bevindingen

**De gemeente kijkt per project/proces of en zo ja op welke wijze geparticipeerd zal worden. Op voorhand is dus niet bepaald op welke thema's participatie betrekking moet hebben.**

Er is niet vastgelegd op welke beleidsdomeinen er participatie plaatsvindt of kan plaatsvinden. Dit wordt per project/proces bekeken.

**De gemeente heeft in het convenant met de Stads- Dorps- en Wijkraden vastgelegd dat de SDW-raden betrokken worden in zaken die in hun eigen kern spelen met als doel om de leefbaarheid te bevorderen. De gemeente gaat de SDW-raden (nog) beter in positie brengen, door deze een duidelijke rol te geven in de ontwikkeling en uitvoering van de stads-, dorps- en/of wijkvisies.**

De gemeente ziet de SDW-raden als een schakel tussen het gemeente (bestuur) en de gemeenschap. In het coalitieakkoord staat dat de gemeente prioriteit geeft aan het versterken van de SDW-raden.

Deelvraag	Criteria
4. Wat is het communicatiebeleid van de gemeente in relatie tot participatie?	-  De gemeente heeft beschreven hoe zij communiceert met de samenleving over de wijze waarop geparticipeerd kan worden bij initiatieven vanuit de gemeente. - De gemeente heeft beschreven hoe zij met de samenleving communiceert over de wijze waarop de gemeente aansluit bij initiatieven vanuit de samenleving.

## Bevindingen

**De gemeente heeft niet beschreven hoe zij communiceert met de samenleving over de wijze waarop 1) inwoners kunnen participeren bij initiatieven vanuit de gemeente, 2) de gemeente aansluit bij initiatieven vanuit de samenleving.**

De gemeente heeft haar communicatiebeleid in het kader van participatieprocessen niet vastgelegd. Per project wordt met behulp van een communicatieformat een plan gemaakt voor de interne en externe communicatie. De raad diende in 2020 een motie communicatie in met het verzoek aan het college om een protocol op te stellen waarin duidelijk staat wat inwoners kunnen verwachten. Het is de Rekenkamer niet bekend of en hoe hier een vervolg aan is gegeven.

## 5. Vraag 4: hoe verloopt de participatie in de praktijk?

### Gang van zaken rond participatie

#### Deelvragen en criteria

Deelvragen	Criteria
1. Hoe geeft de gemeente invulling aan participatie?	- De gemeente geeft in de praktijk invulling aan participatie.
2. Hoe geeft de samenleving invulling aan participatie?	- De samenleving geeft in de praktijk invulling aan participatie.
3. Hoe geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij participatie?	- De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij de vier geselecteerde casussen.
4. Hoe communiceert de gemeente met de samenleving over participatie(mogelijkheden)?	- De gemeente communiceert met de samenleving over participatie(mogelijkheden), in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen. - De gemeente legt uit wanneer er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.
5. Welke effecten heeft de participatie op de besluitvorming (gehad)?	- De participatie heeft effect (gehad) op de besluitvorming in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen.

#### Samenvatting

De participatiepraktijk in Schouwen-Duiveland is veelkleurig. Op verschillende participatieniveaus treft de gemeente inwoners(groepen). Het contact verloopt direct op allerlei manieren en langs allerlei kanalen. Indirect via Adviesraden en Stads-, Dorps- en Wijkraden (SDW-raden). Deze raden worden gezien als de schakel tussen gemeente en inwoners. In het coalitieakkoord 2022-2026 worden

SDW-raden 'adviesorganen' genoemd en een belangrijk 'participatieplatform'. In de notitie Burgerparticipatie 1.0 uit 2013 wordt voorspeld dat de gemeente in de loop van de tijd de hogere treden van de participatieladder zou beklimmen, gelet op de ontwikkeling die gaande is in de samenleving. Jaren later wordt in het collegeprogramma 2018-2022 gerefereerd aan deze notitie en geconstateerd dat de gemeente al enige jaren stappen zet op het vlak van participatie en al mooie resultaten zijn geboekt.

De gemeente benadert participatie als een vorm van samenwerking die nog volop in ontwikkeling is. Zij onderzoekt wat dit vraagt van organisatie en bestuur om hen toe te rusten voor deze voortgaande ontwikkeling. In de praktijk betekent het 'learning by doing'. Zonder actuele spelregels/kaders wordt geleerd en geëxperimenteerd. Medewerkers kunnen trainingen en masterclasses volgen over participatie en Factor C als communicatiemethodiek. In 2016 startte de gemeente een pilot om een omgevingsvisie en-plan voor het landelijk gebied op te stellen in de geest van de nieuwe Omgevingswet. Naar aanleiding van het amendement Right to Challenge experimenteerde de gemeente vanaf 2019 met het Uitdaagrecht. Het online Participatieplatform denkmee en het Ideeënloket werden in 2021 en 2020 geïntroduceerd als nieuwe vormen van inwoners- en overheidsparticipatie. De casussen die in dit onderzoek zijn uitgediept, illustreren de veelkleurigheid van de samenwerking tussen gemeente en inwoners. De aanpak van de participatieprocessen en de resultaten en lessen die eruit volgen, worden niet standaard besproken en gedeeld met de raad. Een enkele keer ontvangt de raad aan de voorkant een bestuursopdracht/ startnotitie waarin het voorgenomen proces wordt toegelicht. De Rekenkamer heeft niet gezien en gehoord dat er expliciet afspraken worden gemaakt. Niet over het samenspel, de rolverdeling tussen raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners. Niet

over de manier waarop de raad betrokken wil zijn in een participatieproces en erover geïnformeerd wil worden. Niet over wat er gebeurt met de uitkomsten en hoe een proces wordt afgerond. Niet over de doorwerking van successen en geleerde lessen. Een breed gedragen behoefte van gesprekspartners is om een nieuwe fase in te luiden waarin het hoe en waarom van een participatieproces zichtbaar wordt gemaakt en besproken. De gedeelde overtuiging is dat kaders, spelregels en werkafspraken gaan helpen om verwachtingen beter te managen. Gesprekspartners geven participatietips aan de raad die betrekking hebben op de fase voor, tijdens en na het participatieproces. Ze staan daarbij ook stil bij wat er aan ieder participatieproces vooraf zou moeten gaan.

## Uitwerking onderzoeksvraag

Deelvraag	Criterium
1. Hoe geeft de gemeente invulling aan participatie?	De gemeente geeft in de praktijk invulling aan participatie.

### Bevindingen

**De gemeente betreft de samenleving bij de totstandkoming van beleid en projecten (inwonersparticipatie) door onder meer het uitzetten van enquêtes en adviesaanvragen, en het organiseren van bijeenkomsten, bewoners- en inloopavonden, (openbare) raadsvergaderingen, klankbordgroepen en het online Participatieplatform [denkmee.schouwen-duiveland.nl](https://denkmee.schouwen-duiveland.nl).**

Er is of zijn geen document(en) beschikbaar die een actueel en compleet beeld schetsen van de wijze waarop de gemeente in de praktijk invulling geeft aan inwonersparticipatie. Uit gesprekken met het college en sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie en hun reacties op de vragenlijst komt naar voren dat:

- inwoners en organisaties geregeld op verschillende manieren en niveaus worden betrokken bij beleid en projecten;
- dit onder meer gebeurt door enquêtes en adviesaanvragen en het organiseren van bijeenkomsten, bewoners- en inloopavonden, (openbare) raadsvergaderingen, klankbordgroepen en het online platform denkmee;
- bij het opstellen van dorpsvisies en masterplannen altijd diverse participatiemomenten worden bepaald (zowel bij het opstellen van de overkoepelende plannen als bij de uitwerking ervan) en gewerkt wordt met vaste participatiestructuren;
- er veel wordt afgestemd met adviesraden, bijvoorbeeld de Adviesraad Sociaal Domein. Dat is een indirecte vorm van inwonersparticipatie;
- de gemeente de afgelopen 15 jaar fors meer is gaan doen aan participatie;

- als organisatie beter is geworden in luisteren en communiceren en veel meer naar buiten gaat dan vroeger om informatie op te halen en als gevolg hiervan minder voor verrassingen komt te staan.

In de raadsbrief Afhandeling motie communicatie van 8 juni 2021 geeft het college aan:

Inwoners betrekken bij beleid of projecten doen we als gemeente regelmatig. Binnen beleid- en projectaanpak en binnen de uitvoering passen we participatie toe. We doen werkende weg ervaring op en zien dat doorontwikkeling nodig is. Daarom gaan we verder aan de slag met participatiebeleid.

#### **Casus Totstandkoming Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee**

Vanwege een lage bereidheid bij inwoners om deel te nemen aan participatiebijeenkomsten en de afwezigheid van een Wijkraad koos de gemeente voor het uitzetten van een enquête, twee (online) bijeenkomsten met de klankbordgroep, een informele en een formele inspraakronde.

#### **Casus Werking convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden**

Het college heeft convenanten gesloten over onder meer de wijze waarop het college de SDW-raden betreft bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering ervan voor zover het de betreffende kern raakt.

**De gemeente sluit aan bij initiatieven vanuit de samenleving (overheidsparticipatie) door te zorgen voor een centraal loket (Ikhebeenidee) voor initiatieven (ook in het kader van het Uitdaagrecht) en het verwijzen, of ondersteunen van initiatieven.**

Er is of zijn geen document(en) beschikbaar die een actueel en compleet beeld schetsen van de wijze waarop de gemeente in de praktijk invulling geeft aan overheidsparticipatie. Op basis van gesprekken met college en sleutelpersonen uit ambtelijke organisatie en hun reacties op de vragenlijst komt samengevat naar voren dat:

- de gemeente vragen en suggesties van inwoners overweegt en inwoners uitnodigt uit om ideeën aan te dragen voor een betere, fijnere leefomgeving;
- de gemeente met het ideeënloket Ikhebeenidee de ruimte geeft aan inwoners om een idee zelf op te pakken en uit te voeren. De zwaaištenen zijn daar een voorbeeld van;
- er is geëxperimenteerd met Right to Challenge, het Uitdaagrecht, waarbij inwoners taken van de gemeente overnemen;
- er meer initiatieven komen vanuit de inwoners waar de gemeente op kan aansluiten en de raad daar ook vaak bij betrokken is.

#### **Casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire**

De gemeente ondersteunde dit initiatief, ook in financiële zin. Door waar nodig ambtelijk acties op te pakken, het initiatief op te nemen in beleid, het coalitieakkoord en de begroting, budgetten toe te kennen en sponsorovereenkomsten aan te gaan.

#### **Casus Ikhebeenidee**

Het college heeft convenanten gesloten over onder meer de wijze waarop het college de SDW-raden betreft bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering ervan voor zover het de betreffende kern raakt.

**Er is een participatiepraktijk ontstaan, waarin de gemeente samenwerkt met adviesraden en de Stads-, Dorps- en Wijkraden en per proces of project bekijkt of en zo ja op welke wijze, participatie georganiseerd zal worden.**

Uit een gesprek met sleutelpersonen vanuit de vakdisciplines komt naar voren dat:

- het bij participatie ook gaat om samenwerking met organisaties;
- de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) een belangrijke poort is naar inwoners. Deze raad wordt informeel en formeel betrokken;
- het Platform Toegankelijk Schouwen-Duiveland een belangrijke partner is bij onder meer de Lokale Inclusie Agenda;
- bij de totstandkoming van de nieuwe Erfgoednota veel is afgestemd met het Erfgoedplatform, een overleg met diverse organisaties. Zij worden dan vervolgens gevraagd hun achterban goed te betrekken;
- bij het opstellen van de Kerkensie - een initiatief van de gemeenteraad - een breed participatieproces is doorlopen en ook landelijke expertise is benut;
- bij het opstellen van de Toeristische Agenda de sector goed wordt betrokken en er nauw wordt samengewerkt;
- de Stads- en Dorpsraden belangrijke gesprekspartners van de gemeente zijn, maar dat deze nog beter ingezet kunnen worden om een bredere groep inwoners te betrekken in participatieprocessen.

Over de werkwijze wordt door de sleutelpersonen vanuit de vakdisciplines aangegeven dat:

- de wijze waarop in de praktijk invulling geven wordt aan participatie niet beleidsmatig is vastgelegd. Dit moet nog vorm krijgen in kaders/een plan. Het gaat helpen om ons pad te kiezen. Dit betekent overigens niet dat we hiermee niet aan de slag zijn. In tegendeel, we passen participatie en communicatie toe in processen en projecten;
- de afdeling communicatie standaard wordt betrokken bij participatieprocessen;
- projectleiders allemaal de training Factor C hebben doorlopen en deze methode gebruiken om aan de voorkant het proces goed te doordenken met elkaar;
- het participatieproces soms wordt beschreven in een bestuursopdracht (die door de raad wordt vastgesteld) of een BenW-advies (die door het college wordt vastgesteld) en in concept wordt afgestemd met de portefeuillehouder.

**Er zijn geen recente spelregels/kaders over hoe de gemeente invulling geeft aan inwoners- en overheidsparticipatie. De spelregels/kaders die er zijn, zijn gedateerd en zitten beperkt in het geheugen van de betrokken ambtenaren en bestuurders.**

Zoals aangegeven bij de beantwoording van deelvraag 3, zijn er in het verleden spelregels/kaders voor participatie vastgesteld. Onder meer in de Notitie Burgerparticipatie 1.0 (over inspraak, beleid, besluitvorming en betrokkenheid van burgers en gemeenteraad) die in januari 2014 werd vastgesteld door de gemeenteraad. In geen van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek plaatsvonden zijn deze bestaande spelregels/kaders of bronnen ter sprake gebracht. Ook zijn deze spelregels/kaders de Rekenkamer niet aangereikt door de ambtelijke organisatie; deze waren bij de gesprekspartners ook niet bekend.

**Het college en de ambtelijke organisatie geven aan dat er geen spelregels/kaders zijn voor participatie, zien de ontwikkeling van de netwerksamenleving als een kwestie van 'learning by doing' en ervaren het ontbreken van spelregels/kaders steeds meer als een gemis.**

In de raadsbrief Afhandeling motie communicatie van 8 juni 2021 geeft het college aan:

- Inwoners betrekken bij beleid of projecten doen we als gemeente regelmatig. Binnen de beleid- en projectaanpak en binnen de uitvoering passen we participatie toe. We doen werkende weg ervaring op en zien dat doorontwikkeling nodig is. Daarom gaan we verder aan de slag met participatiebeleid.

Het college geeft tijdens een gesprek aan dat:

- zij zich onder de noemer van het programma Netwerksamenleving aan het ontwikkelen is;
- het een kwestie is van 'learning by doing' en er geen kaders of regels zijn die bepalen hoe een participatieproces wordt ingericht. Soms is het heel duidelijk, soms is het zoeken naar nieuwe vormen.

Sleutelpersonen participatie en communicatie geven in een gesprek aan dat:

- de wijze waarop in de praktijk invulling geven wordt aan participatie niet beleidsmatig is vastgelegd. Dit moet nog vorm krijgen in kaders/een plan. Het gaat hen helpen om hun pad te kiezen. Dit betekent overigens niet dat zij hiermee niet aan de slag zijn. In tegendeel, zij passen participatie en communicatie toe in processen en projecten.
- de gemeente vooral een organisatie is die doet en die zich er steeds meer bewust van is geworden dat zij behoefte heeft aan spelregels;
- de verwachtingen aan de voorkant, bij de start van een participatieproces, duidelijker moeten worden uitgesproken: de verwachtingen over en weer zijn nu allemaal impliciet en moeten echt explicieter gemaakt worden.

**Er zijn geen afspraken/spelregels over de wijze waarop gemeenteraad vooraf, tijdens en na afloop betrokken wordt bij of geïnformeerd wordt over het participatieproces.**

Het ontbreken van spelregels/kaders voor participatie heeft ook betrekking op de rolinvulling van de raad en de wijze waarop het college de raad betreft en informeert. Tijdens de gesprekken met het college en de sleutelpersonen communicatie en participatie is over het betrekken en informeren van de gemeenteraad naar voren gebracht dat:

- participatie voor de raad wel eens als een verrassing kan komen;
- het nog zoeken is hoe de raad een positie te geven in de participatieprocessen. Dan volgt de raad bij de besluitvorming bijvoorbeeld niet de uitkomst van het participatieproces. En andersom is het lastig te bepalen wat je de samenleving kunt meegeven bij de start van een participatieproces, als je weet dat aan het eind de raad een besluit neemt;
- er - onuitgesproken - verwachtingen zijn over participatie bij raad en inwoners;
- de Omgevingsvisie Landelijk Gebied een voorbeeld is van verwachtingen die niet goed zijn gemanaged. In dit participatieproces is de rol van de raad niet goed uit de verf gekomen. Bij behandeling van de ontwerp Omgevingsvisie



bleek dat de raad zich onvoldoende betrokken heeft gevoeld bij het opstellen van de visie. Achteraf gezien was het verstandig geweest de raad aan de voorkant uitspraken te laten doen over de mate van invloed van inwoners en de procesgang. Tegelijkertijd wil je ook niet met elk traject/project naar de raad;

- het goed zou zijn als de raadsleden ook onderling hun rol bij participatieprocessen bespreken. Tien jaar geleden was het 'not done' als raadslid om tijdens participatiebijeenkomsten iets te zeggen. Dat gebeurt nu wel;
- voor raadsleden het echt ingewikkelder is geworden de laatste jaren. Neem bijvoorbeeld de renovatie van de Oude Haven waarbij enkele inwoners zelf als experts betrokken wilden worden en geen genoegen namen met het ingehuurde advies van de externe experts. Dan kan je als raad tussen twee vuren komen te zitten.

**Soms wordt de gemeenteraad gevraagd een bestuursopdracht/startnotitie vast te stellen waarin duidelijk is aangegeven hoe het participatieproces wordt ingericht.**

Uit een gesprek met sleutelpersonen vanuit de vakdisciplines komt naar voren dat:

- bij grote trajecten/projecten, zoals voor diverse beleidsstukken op het gebied van duurzaamheid (Beleid duurzame energie, Transitievisie Warmte) bestuursopdrachten zijn opgesteld. Hierin is aangegeven op welke wijze participatie gaat plaats vinden;
- deze door de gemeenteraad worden vastgesteld, zodat de raad instemt met het participatieproces: hoe worden inwoners betrokken en wat is hun invloed in de verschillende fasen?

Deelvraag	Criterium
2. Hoe geeft de samenleving invulling aan participatie?	De samenleving geeft in de praktijk invulling aan participatie.

## Bevindingen

**In het kader van inwonersparticipatie probeert de gemeente inwoners te bereiken om deel te nemen. Ervaren wordt dat het moeilijk is om een brede kring 'echte' inwoners te betrekken in participatieprocessen.**

Er zijn geen document(en) beschikbaar waarin een breed en compleet beeld wordt geschetst van de bereidheid in de samenleving om te participeren. Uit gesprekken, de online vragenlijsten en de SAMENloop komt naar voren dat het moeilijk is om een brede kring 'echte' inwoners te betrekken: slechts weinigen maken gebruik van de participatiemogelijkheden en het zijn vaak dezelfde mensen die bij participatiebijeenkomsten zijn.

Als het gaat om de vier casussen waarop verdiept is, komt het volgende naar voren over hoe de samenleving in de praktijk invulling geeft aan participatie.

Bij de casus Totstandkoming Maatregelenpakket Parkeren Centrum Zierikzee ging het thema parkeren gaandeweg meer leven bij inwoners. Aanvankelijk was er weinig belangstelling bij inwoners om deel te nemen aan participatiebijeenkomsten. De gemeente koos voor het uitzetten van een enquête onder bewoners, werknemers, werkgevers en bezoekers om inzicht te krijgen in de huidige situatie en het draagvlak te peilen voor voorgedragen maatregelen. Deze is door 1.288 respondenten ingevuld. Op basis hiervan heeft de gemeente een concept-maatregelenpakket opgesteld en besproken met de gevormde klankbordgroep. De informele en formele inspraak leidde tot respectievelijk 70 en 1 reacties uit de samenleving.

Als het gaat om de convenanten met de Stads-, Dorps- en Wijkraden komt naar voren dat er convenanten zijn afgesloten met 17 SDW-raden en dat er sprake is van een grote variatie tussen de raden als het gaat om activiteit en professionaliteit. In sommige kernen is de SDW-raad echt het aanspreekpunt voor inwoners, terwijl in andere kernen niet alle inwoners bekend zijn met de SDW-raad en/of er geen overeenstemming is over de samenstelling/bemensing van de raad.

**De wens bestaat om een bredere groep inwoners te bereiken. Om dit voor elkaar te krijgen ontwikkelt en experimenteert de gemeente met andere participatievormen, zoals het digitale Participatieplatform denkmee.schouwen-duiveland.nl en de middelenmix die wordt ingezet bij de uitvoering van de dorpsvisie Burgh-Haamstede. Ook wordt aangegeven dat communicatie-expertise wordt benut bij participatieprocessen. Door de inzet van communicatieadviseurs, Factor C als methodiek te gebruiken bij grotere projecten, projectleiders in de gelegenheid te stellen een training te volgen, gezamenlijke masterclasses voor projectleiders en communicatieadviseurs te organiseren.**

Tijdens de SAMENloop is naar voren gebracht dat de gemeente zou moeten inzetten op:

- het bereik vergroten door meer mensen te enthousiasmeren om mee te doen en zo meer draagvlak te krijgen;
- het beantwoorden van de vraag hoe de 'zwijgende massa' kan worden betrokken als tegenhanger van de 'usual suspects';
- het betrekken van meer, diverse en jongere mensen, ook de groepen, die dat lastig vinden, niet vanzelf meedoen (welke tools gaan we inzetten?);
- de jeugd betrekken, onder meer door digitale participatie, waarbij landelijk moet worden gekeken wat er gebeurt.

Uit het gesprek met sleutelpersonen participatie en communicatie kwam naar voren dat de gemeente heeft gekozen voor de inzet van het online participatieplatform Denk Mee vanwege de gewenste verbreding van deelnemers aan participatieprocessen. Hiermee kunnen onderwerpen breed onder de aandacht gebracht worden van de samenleving en inwoners actief worden betrokken bij het maken van beleid of bij projecten. Met de raadsbrief Startschot denkmee van 23 maart 2021 wordt het platform bij de raad geïntroduceerd.

Aangegeven wordt hoe het platform participatie ondersteunt:

- het gehele proces of project is inzichtelijk voor inwoners;
- een inwoner kan op een moment deelnemen dat het hem uitkomt en kan zijn reactie en die van andere inwoners altijd terugzien;
- het hele project of proces blijft inzichtelijk voor inwoners, tot het helemaal is afgerond;
- het platform ondersteunt 'live' participatie. Na een bewonersavond kan de gemeente terugkoppelen wat er met de input gedaan is via het platform en het hele project is inzichtelijk voor inwoners;
- het platform maakt participatie toegankelijker voor inwoners en voor medewerkers. Medewerkers kunnen reacties vragen en op input van inwoners reageren.

Ook via andere wegen wordt geprobeerd een brede groep inwoners te bereiken. Zo heeft de projectgroep voor de Dorpsvisie Burgh-Haamstede afgelopen zomer filmpjes opgenomen (ook met jongeren), meerdere talkshows georganiseerd met lokale mensen en een pub quiz met vragen over het dorp (actueel en geschiedenis) om mensen te informeren en te enthousiasmeren om mee te doen in projectgroepen.

Lees meer over hoe de gemeente communicatie inzet bij participatie bij deelvraag 4.

**De wens is meer jongeren en jongvolwassenen te bereiken. De raad nam hier de Motie Burgerparticipatie door jongeren en jongvolwassenen over aan, waarin zij het college verzoekt te onderzoeken hoe dit succesvol zou kunnen en met een voorstel te komen om hier invulling aan te geven.**

Op 11 november 2021 nam de gemeenteraad de Motie Burgerparticipatie door jongeren en jongvolwassenen aan. Met deze motie verzoekt de gemeenteraad het college om:

- te onderzoeken op welke manier we onze jongeren en jongvolwassenen succesvol kunnen betrekken bij ontwikkelingen in hun directe leefomgeving;
- te onderzoeken op welke manier we onze jongeren en jongvolwassenen succesvol kunnen betrekken bij ons beleid en de uitvoering daarvan in bredere zin;
- uiterlijk bij de kadernota 2023 te komen met een concreet voorstel dat ziet op het geven van invulling aan burgerparticipatie door jongeren en jongvolwassenen.

**In het kader van Overheidsparticipatie zijn sinds februari 2020 circa 30 burgerinitiatieven ingediend bij het loket Ikhebeenidee.**

Uit een gesprek met ambtelijk betrokkenen bij het Ideeënloket Ikhebeenidee komt naar voren dat er verschillende initiatieven bij het loket zijn ingediend en worden uitgevoerd. Als voorbeelden zijn genoemd:

- huisarts die met pensioen gaat en de gemeenschap beweegtuinten wil schenken (Brouwershaven, Scharendijke en Zonnemaire);
- inwoners die bordjes op monumenten willen hangen en zo de Kloosterroute willen realiseren;
- dorpsraad Renesse die geld heeft ingezameld om zelf een Jeu de Boulesbaan aan te leggen.

Een overzicht van ingediende ideeën/initiatieven en de status daarvan is de Rekenkamer aangereikt, maar is volgens de ambtelijke organisatie niet geschikt voor extern gebruik. Uit dit overzicht komt naar voren dat er sinds de start van het loket in februari 2020 circa 60 vragen, ideeën en initiatieven zijn ingediend bij het

loket, waarvan er in het overzicht 30 worden aangemerkt als burgerinitiatief. De ambtelijke organisatie zorgt voor reactie naar alle indieners van vragen, ideeën en initiatieven.

**Binnen de samenleving is interesse om taken over te nemen van de gemeente. In het kader van het Uitdaagrecht zijn verschillende initiatieven ontwikkeld en uitgevoerd.**

Op 18 november 2018 is het Amendement Right to Challenge aangenomen door de gemeenteraad. Hiermee werd als activiteit aan de begroting toegevoegd: In 2019 in samenspraak met stakeholders starten met het ontwerp van een experiment Right to Challenge.

Uitdaagrecht is een participatie-instrument. Hierbij kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om bijvoorbeeld hun buurt te verbeteren. Dit kunnen inwoners doen als zij denken dat het slimmer, beter, anders en/of goedkoper kan. De taak waarop inwoners de gemeente uitdagen moet vastgelegd zijn in de gemeentelijke begroting. In totaal zijn er in de periode 2019 -2021 drie verschillende experimenten uitgevoerd, van groenbeheer tot het schrijven van beleid.

- In Sirjansland zijn twee experimenten uitgevoerd: het opstellen van een dorpsplan en het opknappen van de ingang van het dorp. Voor het opstellen van een dorpsplan heeft de dorpsraad met werkgroepen zelf een dorpsplan opgesteld, de gemeente heeft dit gefaciliteerd. Het dorpsplan is in het voorjaar van 2021 overhandigd aan de gemeenteraad. In het andere experiment is de entree van het dorp (Lageweg-Dillingsweg-Weg door Dijkwater) die door inwoners is opgeknapt.
- In de loop van 2019 heeft stichting Belang Duinzoom aangegeven dat zij de gemeente wilde uitdagen op het onderhoud van de buitenruimte op het bedrijventerrein Duinzoom in Renesse. Het college stond hier positief tegenover, daarna is de aanvraag uitgewerkt en is er een contract opgesteld. Sinds voorjaar 2020 voert de stichting het onderhoud uit.

In een Raadsvoorstel d.d. 25 januari 2022 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de evaluatie van deze projecten en voorgesteld een aantal uitgangspunten voor het Uitdaagrecht vast te stellen. De raad stelt de volgende uitgangspunten voor het Uitdaagrecht vast:

- het voorstel komt uit de gemeenschap zelf;
- het voorstel wordt gedaan door een rechtspersoon;
- de initiatiefnemers kunnen voldoende continuïteit bieden;
- er is voldoende draagvlak;
- ee gemeente weet welke risico's het voorstel met zich meebrengt en hoe zij daar mee om kan gaan;
- het gaat om een taak die is opgenomen in de gemeentelijke begroting;

Ook wordt vastgelegd dat wanneer de gemeente wordt uitgedaagd, het college hierover een beginselbesluit neemt en de gemeenteraad daarover informeert.

**Volgens betrokkenen is groei van initiatieven mogelijk als de gemeente meer en beter uitlegt wat de mogelijkheden zijn waarvoor men bij de gemeente terecht kan.**

Tijdens de SAMENloop is gesproken over overheidsparticipatie. Hierbij is de tip gegeven om de bekendheid van Ikhebeenidee te vergroten. Deelnemers vragen zich af wie hiervan op de hoogte zijn. De gemeentepagina in WereldRegio is niet voldoende. "En als je niet weet hoe je moet zoeken op de site van de gemeente, dan vind je niets." Ook is gezegd: zorg voor een lage drempel. De gemiddelde inwoner heeft geen idee waar 'ie naartoe moet. Die moet gaan zien dat je dingen best makkelijk voor elkaar krijgt. En wees je ervan bewust dat er ook mensen zijn die niet durven. "Stel dat mijn idee geen goed idee wordt gevonden."

Deelvraag	Criterium
3. Hoe geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij participatie?	De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij de vier geselecteerde casussen.

## Bevindingen

**Er is geen standaard procedure/aanpak om expliciet te maken welke rol de raad (vooraf-tussentijds en na afloop) vervult bij inwonersparticipatie. Niet in het algemeen en ook niet bij de casussen waarop in dit onderzoek is verdiept.**

Zoals ook bij vraag 12 naar voren kwam, heeft het ontbreken van spelregels/kaders voor participatie ook betrekking op de rolinvulling van de raad en de wijze waarop het college de raad betreft en informeert over participatieprocessen. Hier is geen standaardprocedure of -aanpak voor. Ook zijn er vooraf geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad betrokken en/of geïnformeerd zou worden bij de vier casussen waarop in dit onderzoek is verdiept. Op basis van de Gemeentewet heeft het college wel een actieve informatieplicht. Dit betekent dat het college verplicht is de gemeenteraad alle informatie te verstrekken, die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.

Soms wordt er bij processen Inwonersparticipatie gewerkt met bestuursopdrachten/startnotities die aan de gemeenteraad worden vastgesteld, zoals de Bestuursopdracht raad Transitievisie Warmte uit oktober 2019 waarin het volgende is vastgelegd over de rol van de raad: De gemeenteraad is actief betrokken en zal de Transitievisie Warmte vaststellen. Iedere tussenfase en tussenresultaat zal ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden. Ook bij processen Overheidsparticipatie zijn geen standaard-afspraken vastgelegd over de betrokkenheid of het informeren van de raad, met uitzondering van het Uitdaagrecht waarin expliciet is besloten dat wanneer de gemeente wordt

uitgedaagd, het college hiervoor een beginselbesluit neemt en de gemeenteraad hierover informeert. Uit de casus Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden komt naar voren dat de gemeenteraad in raadsvoorstellen geïnformeerd wordt over adviezen van de SDW-raden.

**In de praktijk is het college in de lead bij participatieprocessen tot aan besluitvorming. De gemeenteraad geeft niet aan hoe hij geïnformeerd wil worden of betrokken wil zijn.**

Uit de casussen en gesprekken komt het overall beeld naar voren dat het vormgeven en uitvoeren van participatieprocessen op dit moment vooral iets is van het college. Het college geeft aan dat het nog zoeken is naar hoe de raad een positie te geven in de participatieprocessen. Dit terwijl de raad vaak wel aan zet is als het gaat om de besluitvorming en signalen oppikt uit de samenleving over het participatieproces. Zo kwam de raad zelf met een motie over Communicatie. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gemeenteraad zelf heeft aangegeven welke rol de raad wenst bij participatie of hoe de raad geïnformeerd wil worden over participatieprocessen. Tijdens de SAMENloop is uitgebreid gesproken over de (mogelijke) rol van de raad. Aangegeven is dat raads- en commissieleden worstelen met inhoud en proces: "We geven het proces weg, maar wij zijn van de inhoud. Waar ontmoet je elkaar?"

**Veel tips aan de raad gaan over duidelijk positie kiezen en de rolinvulling van de raad. Er is een duidelijke behoefte om de rol van de raad explicieter te maken. Verwachtingsmanagement en communicatie zijn hierbij trefwoorden.**

In de online vragenlijst en tijdens de SAMENloop is betrokkenen bij participatie gevraagd naar tips voor de gemeenteraad. Deze tips voor de raad zijn op een rij gezet. Als rode draad gaat het om duidelijkheid, en het (dus) explicieter maken, van de rol van de raad aan de voorkant, tussentijds en na afloop van participatieprocessen. Dit maakt het beter mogelijk om verwachtingen bij alle betrokkenen (raad, college, ambtelijke organisatie en samenleving) beter te managen.

**Bij de casus Totstandkoming Maatregelenpakket Parkeren centrum Zierikzee is aan de voorkant niet expliciet vastgelegd wat de rol van de raad en de stuurgroep is en hoe de raad betrokken en geïnformeerd wordt over de uitkomsten. Bij de besluitvorming wijkt de gemeenteraad met een amendement af van het resultaat van het participatieproces.**

Bij de Totstandkoming Maatregelenpakket Parkeren centrum Zierikzee heeft de raad (zie de casusbeschrijving):

- invulling gegeven aan de kaderstellende rol door het vaststellen van de Beleidsnota Parkeren 2017-2020;
- tijdens de commissievergadering op 22 juni 2020 gesproken over het ontwerp-Maatregelenpakket dat door het college is vastgesteld;
- tussentijds geen formele rol gehad, maar is er vanuit de raad wel informeel contact geweest met de wethouder en leden van de klankbordgroep;
- het resultaat van het participatieproces niet geheel overgenomen; bij de besluitvorming week de raad hiervan af door het indienen en aannemen van een amendement over de tweede vergunning. Dit amendement is niet besproken met de gehele klankbordgroep, maar wel met enkele leden ervan.

In een gesprek met de sleutelpersonen participatie en communicatie is aangegeven dat de les die hieruit kan worden getrokken is dat de ambtelijke organisatie met het gemeentebestuur (college + raad) in gesprek had gemoeten om helder te krijgen hoe het participatieproces zou worden ingestoken, welke trede van de participatieladder aan de orde was, welk mandaat de klankbordgroep zou hebben en wat de rol zou zijn van college en raad.

Daarnaast is de Rekenkamer het volgende opgevallen. In het raadsvoorstel (d.d. 6 oktober) staat dat het conceptmaatregelenpakket op 9 juli 2020 is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit is echter niet gebeurd. Het Ontwerp-Maatregelenpakket staat niet op de raadsagenda van die dag. En in de commissievergadering van 22 juni 2020 is besproken dat het stuk in oktober terugkomt in de commissie. Dit betekent dat het document dat ter inzage is gelegd niet als ontwerp is vastgesteld door de gemeenteraad.

**Bij de casus Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden weegt de raad de adviezen van de SDW-raden mee in de besluitvorming, maar niet alle dorpsraden functioneren op hetzelfde niveau en er leven twijfels over de representativiteit van de raden.**

Bij het Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden is de rol van de raad c.q. raadsleden als volgt:

- in 1997 heeft de raad de beleidsnota Dorpsraden vastgesteld, en het college gemachtigd om door middel van modelconvenanten in overleg met de kerninitiatieven tot een nadere invulling over te gaan;
- tussentijds heeft de raad de rol en werkwijze van de dorps- en stadsraden geagendeerd op de Raadsagenda 2006-2010. Dit heeft geleid tot aanpassing van de convenanten;
- jaarlijks keurt de raad de gemeentebegroting goed, waardoor financiële middelen beschikbaar komen voor de SDW-raden;
- veel raadsleden wonen de jaarlijkse openbare vergaderingen van de SDW-raden bij.

Uit deze casus komt naar voren dat de gemeenteraad in raadsvoorstellen geïnformeerd wordt over de wijze waarop de SDW-raad is betrokken en dit naar verwachting zal meewegen. Uit gesprekken tijdens de SAMENloop kwam naar voren dat raadsleden zich ervan bewust zijn dat niet alle dorpsraden hetzelfde zijn en dat de raad daar rekening mee houdt in de weging van het advies van de SDW-raad. Dit zal ook altijd maatwerk zijn, er is geen blauwdruk mogelijk als het gaat over de vraag hoe als raad om te gaan met adviezen vanuit de samenleving. Er zijn twijfels over de representativiteit van een dorpsraad: vormt een dorpsraad de goede afspiegeling? Vertegenwoordigen zij de inwoners van de kern?

**Bij de casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire heeft de raad het initiatief omarmd en financieel ondersteund.**

Bij het Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire heeft:

- een aantal raadsleden contact opgenomen met de initiatiefnemer, nadat hij een persbericht had gestuurd over dit initiatief en een bijeenkomst bezocht;

- de coalitie het initiatief na de verkiezingen opgenomen in het Coalitieprogramma met financiering daarbij;
- de raad formeel de financiën beschikbaar gesteld voor de Schoolbussen en besloten tot het aangaan van de (aanvullende) sponsorovereenkomst met de Stichting Schoolbus Zonnemaire;
- een aantal raadsleden acte de présence gegeven bij de presentatie van de bus.

**Bij de casus Ideeënloket Ikhebeenidee stuurde de raad op het aanstellen van een procesbegeleider om te zorgen dat initiatiefnemers beter de weg gewezen worden binnen de gemeentelijke organisatie en zo daadwerkelijke tot realisatie van hun initiatief te komen.**

Als het gaat om de casus Ikhebeenidee was/is de rol van de gemeenteraad:

- het vaststellen van het 'Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar' in april 2019. Het is een plan van aanpak met acties. Een van de acties die eind 2020 wordt uitgevoerd is Ikhebeenidee;
- het indienen en aannemen van het amendement Procesbegeleider voor burgerinitiatieven op 14 november 2019;
- het kennisnemen van de informatie over het ideeënloket. De raad is destijds per raadsbrief geïnformeerd over het loket en aan de huidige gemeenteraad is een presentatie gegeven over Ikhebeenidee.

Verder heeft de raad geen rol bij het loket, tenzij er projecten uit voortkomen waarvoor een raadsbesluit nodig is.

Deelvraag	Criteria
4. Hoe communiceert de gemeente met de samenleving over participatie(mogelijkheden)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente communiceert met de samenleving over participatie(mogelijkheden), in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen.</li> <li>- De gemeente legt uit wanneer er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.</li> </ul>

## Bevindingen

**Communicatie met de samenleving bij participatie gebeurt indirect via adviesraden/DSW-raden en direct, via een volgens betrokkenen op maat gemaakt communicatieplan. De inzet van het online Participatieplatform denkme heeft de mogelijkheden voor communicatie met de inwoners vergroot.**

Uit het gesprek met het college en de sleutelpersonen vanuit de vakdisciplines komt naar voren dat er veel wordt afgestemd met adviesraden, bijvoorbeeld de Adviesraad Sociaal Domein. Dat is een indirecte vorm van inwonersparticipatie. En ook de Stads- en Dorpsraden zijn belangrijke gesprekspartners van de gemeente, maar deze zouden nog beter ingezet kunnen worden om een bredere groep inwoners te betrekken in participatieprocessen.

In de raadsbrief d.d. 8 juni 2021 over communicatie staat het volgende over communicatie:

- Het college ziet open en transparante communicatie als een kerntaak van de gemeente. Inwoners, bedrijven en organisaties mogen verwachten dat we hen tijdig en volledig informeren op het moment dat gemeentelijke besluiten, projecten of ontwikkelingen hen raken.
- Communicatie is vooral maatwerk; per project of besluit brengen we in kaart wie de belanghebbenden zijn en hoe zij het beste bereikt en geïnformeerd kunnen worden. Methodieken die we inzetten zijn bijvoorbeeld Factor C.

- Het verstrekken van informatie (en de timing daarvan) is soms ook afhankelijk van de politieke besluitvorming.
- Per project of besluit wordt gekeken welke communicatiemiddelen ingezet of gebruikt moeten worden. Naast de gemeentelijke website en de gemeenterubriek in Wereldregio, communiceren we ook regelmatig via sociale media, projectwebsites, apps, advertenties, (digitale) nieuwsbrieven, (digitale) bijeenkomsten en diverse andere kanalen. Uiteraard benaderen we waar nodig mensen persoonlijk.
- Bij projecten en besluiten zijn communicatieadviseurs betrokken. Zij stellen, in overleg met de betrokken (beleids)medewerkers, communicatieadviezen en -plannen op. Hierin staat welke communicatiemiddelen- en kanalen het beste ingezet kunnen worden. Communicatie is maatwerk: het effect van een gekozen communicatiestrategie is niet altijd op voorhand in te schatten. Maar communicatie houdt ook in dat we de effecten monitoren om waar nodig bij te sturen of aan te vullen.

In dezelfde raadsbrief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het Participatieplatform denkme.schouwen-duiveland.nl waar de gemeente sinds maart 2021 gebruik van maakt. Hierover wordt aangegeven dat:

- het platform een middel is dat participatie mogelijk maakt en ondersteunt;
- een inwoner kan deelnemen op elk moment dat het hem/haar uitkomt en zijn/haar reactie en die van andere inwoners altijd kan terugzien;
- het hele project of proces inzichtelijk blijft voor inwoners, tot het helemaal is afgerond;
- het platform daarnaast 'live' participatie ondersteunt;
- na een bewonersavond via het platform kan worden teruggekoppeld wat er met de input is gedaan;
- het hele proces inzichtelijk is en blijft, waardoor de werkwijze en communicatie over processen en projecten via het platform transparant is voor inwoners. Een inwoner kan alle input terugvinden en zien wat de vervolgstappen zijn.

**De ambtelijke organisatie geeft aan dat bij participatieprocessen meestal een communicatieadviseur is betrokken. Deze stelt bij grote processen een communicatieplan op, dat zowel gericht is op de interne als externe communicatie en de inzet van communicatiemiddelen in de tijd.**

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie komt naar voren dat:

- er bij grote projecten/trajecten altijd een communicatieadviseur is betrokken;
- bij projecten Uitdaagrecht (right to challenge) is niet altijd een communicatieadviseur betrokken.
- er ook bij de herinrichting van een straat vanuit het cluster communicatie en de stafadviseurs participatie wordt meegedacht over het te doorlopen proces;
- de communicatieadviseurs op basis van een format een communicatieplan opstellen, dat zowel gericht is op de interne als externe communicatie, en de inzet van communicatiemiddelen in de tijd;
- Factor C met enige regelmaat als methodiek wordt ingezet en helpt om omgevingsgericht werken te ondersteunen. De methodiek is erop gericht om met een multidisciplinair team van professionals de opdracht en het gezamenlijke doel scherp te krijgen;
- elke gemeentelijke projectleider in principe de gelegenheid heeft gekregen de training Factor C basistraining te volgen.

Het cluster communicatie geeft aan in de praktijk de volgende tools bij communicatie en participatie te gebruiken:

- gemeenterubriek, advertenties en speciale katernen in WereldRegio, magazines (voorbeeld Vitaal Schouwen-Duiveland, social interest artikelen over zorg en welzijn op S-D + overzicht minimaregelingen);
- het online Participatieplatform denkmeemee: denkmeemee.schouwen-duiveland.nl Hiervoor is gekozen vanwege de gewenste verbreding van deelnemers aan participatieprocessen. Hiermee kunnen onderwerpen breed onder de aandacht gebracht worden van de samenleving en inwoners actief worden betrokken bij het maken van beleid of bij projecten;
- enquêtes (via Laposta tool of Forms), inzet van Mentimeter of Kahoot bij bijeenkomsten en workshops

- Informatiebijeenkomsten fysiek of digitaal, klankbordgroepen, locatiebezoeken door college, workshops (bijvoorbeeld bij de bouw van de Pieter Zeeman Lyceum is een aantal workshops georganiseerd om input op te halen);
- dorpsraden en wijkraden. Voorbeeld: voor de informatiebijeenkomst met omwonenden van verpleeghuis Cornelia is vooraf een gesprek gevoerd met de bewonerscommissie om vragen die leven op te halen;
- nieuwsbrieven digitaal of hard copy (hangt af van de doelgroep);
- social media kanalen (Facebook, Twitter, Instagram en LinkedIn);
- gemeentelijke website, projectenwebsite [www.opschouwenduiveland.nl](http://www.opschouwenduiveland.nl) en Buiten Beter App;
- persberichten, persbriefings, uitnodigingen aan pers om mee te lopen bij campagnes;
- spreekuur collegeleden (er staat elke week een oproep in de gemeenterubriek Wereldregio);
- filmpjes, tekeningen, visualisaties om op te roepen maar ook om zaken te verduidelijken.

**De gemeenteraad is in 2020 kritisch over de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan communicatie bij participatieprocessen.**

Op 12 november 2020 nam de gemeenteraad vrijwel unaniem een motie aan waaruit een duidelijke onvrede spreekt over communicatie voorafgaand aan besluiten over nieuwe projecten, dan wel veranderingen in de directe leefomgeving door uitvoering van (grotere) projecten. Aangegeven wordt onder meer dat:

- recente onderwerpen zoals Vuurtoren Nieuw-Haamstede, Kademuren en Herinrichting Oude haven, Duinrand en Brouwerseiland alle tot grote ophef leidden door gebrek aan communicatie;
- steeds weer blijkt dat de huidige communicatie bij (grotere) projecten de inwoners onvoldoende bereikt;
- de huidige communicatie inwoners onvoldoende betreft en/of te laat betreft;
- het onduidelijk is voor inwoners wanneer zij al of niet betrokken en/of geïnformeerd gaan worden bij voornemens van het college van burgemeester en wethouders.



De raad verzoekt het college onder meer:

- een protocol op te stellen waarin duidelijk staat wat onze inwoners kunnen verwachten, dus heldere informatie over wie er wanneer over welk onderwerp/project betrokken en/of geïnformeerd gaat worden;
- ook andere kanalen te gebruiken dan de gemeentelijke website en de rubriek in de Wereldregio. Hierbij kan gedacht worden aan social media en het gebruiken van 'beeldschermen' op veel bezochte plaatsen (Medisch centrum Borrendamme, Supermarkten, Laco, etc.);
- deze motie uit te voeren samen met het Amendement 'Versterking interne bestuurskracht door coördinatie op beleid door de burgemeester';
- regelmatig te monitoren of communicatie na aanpassingen voldoende blijkt en eventueel aanpassen.

Tijdens de raadsvergadering bracht de wethouder het volgende in: Open en transparante communicatie is een kerntaak van de gemeente. Inwoners, bedrijven en organisaties mogen verwachten dat we hen tijdig en volledig informeren op het moment dat gemeentelijke besluiten, projecten of ontwikkelingen hen raken. Communicatie is daarbij vooral maatwerk; per project of besluit brengen we in kaart wie de belanghebbenden zijn en hoe zij het beste bereikt en geïnformeerd kunnen worden.

*Het bovenstaande is verwoord in een raadsbrief d.d. 8 juni 2021.*

**De ambtelijke organisatie ervaart een dilemma over hoe te communiceren in het kader van participatie. Het ideeënloket kan meer onder de aandacht gebracht worden, maar dit betekent dat de gemeente in staat moet zijn een mogelijke toename van ideeën en initiatieven te ontvangen, te beoordelen en te begeleiden. Het platform denkmee biedt nog meer mogelijkheden, maar vraagt openheid en kent ook een aantal beperkingen.**

Tijdens de SAMENloop is gesproken over het ideeënloket. Hierover is samengevat het volgende aangegeven:

- vergroot de bekendheid: wie weet van het bestaan van Ikhebeenidee?;
- zorg voor een lage drempel;
- er zijn ook mensen die niet durven. "Stel dat mijn idee geen goed idee wordt gevonden."

Er is ook een aantal overpeinzingen bij geuit, dat zeker als het loket bekender wordt, doordacht moet worden. Bijvoorbeeld:

- hoe filter je de ideeën? Op draagvlak, uitvoerbaarheid? Niet ieder idee is een goed idee. Bijvoorbeeld het Silly Walk zebrapad in Zierikzee. En om nou de zoveelste jeu de boulesbaan te honoreren. Hoeveel mensen maken daar dan gebruik van? Hoeveel steun krijgt een initiatief van inwoners? Kortom, iemand moet een initiatief beoordelen. Als je dat niet gecontroleerd doet, kun je knallende ruzie krijgen;
- een idee moet ook kunnen groeien, de kans krijgen om zich te kunnen ontwikkelen. Faciliteer, trek er niet te snel de stekker uit. Opzoomeren in Rotterdam is een mooi voorbeeld dat tijd nodig had om zich te ontwikkelen;
- het is geen kwestie van een wensenlijstje indienen. De vraag is steeds wat doet/regelt degene met een idee zelf? Het gaat om wederkerigheid, daarover moet je in gesprek: wie is er blij mee, wat is jouw inbreng, wat is de inbreng van de gemeente? Daar moet steeds een balans in gevonden worden;
- neem het niet over! Voorbeeld Pumptrack – de gemeente nam het eigenaarschap over;
- er moet een potje voor zijn. Tot een bepaalde hoogte kan een initiatief uit het reguliere budget gefinancierd worden.

Met het online platform denkmee kunnen participatieprocessen worden ondersteund. Inwoners kunnen online reageren op voorstellen. Hiermee kunnen onderwerpen breed onder de aandacht gebracht worden van de samenleving en inwoners actief worden betrokken bij het maken van beleid of bij projecten. Tijdens de SAMENloop is over het online platform aangegeven dat er een drempel wordt ervaren in het geven van een mening door de inwoners op het online platform. Bijvoorbeeld als het gaat om laadpalen.

**Uit aangeleverde documenten voor de casus Totstandkoming Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee is met uitzondering van een persbericht na afloop van de enquête geen beeld ontstaan over hoe de gemeente hierover met de samenleving heeft gecommuniceerd.**

De Rekenkamer heeft geen documenten aangereikt gekregen over de wijze waarop met inwoners is gecommuniceerd over de totstandkoming van het Maatregelenpakket. Dit met uitzondering van een persbericht dat is verstuurd na afloop van de enquête. In andere documenten, zoals het raadsvoorstel, staat over de communicatie dat er:

- een enquête is uitgezet en hierover een persbericht is uitgegaan;
- het ontwerp-maatregelenpakket is verspreid via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen en dat inwoners door middel van een web-formulier hun reactie kunnen geven op het ontwerp-maatregelenpakket;
- na definitieve vaststelling van het maatregelenpakket de klankbordgroep en de inwoners die hebben aangegeven op de hoogte te willen blijven van de ontwikkelingen persoonlijk worden geïnformeerd over het aanbieden van het maatregelenpakket aan de gemeenteraad;
- via de gebruikelijke gemeentelijke communicatiekanalen het maatregelenpakket verder wordt verspreid;
- er gecommuniceerd zal worden wat de planning zal zijn voor de uitvoering van de diverse thema's.

**De communicatie vanuit de gemeente naar en met de SDW-raden verloopt soms wel en soms niet goed. En niet in alle kernen/wijken is een (actieve) SDW-raad om mee te communiceren.**

In een gesprek met de ambtelijke organisatie over de casus Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden is aangegeven dat:

- communicatie tussen de SDW-raad en de gemeente doorgaans plaatsvindt via de gemeentelijke contactfunctionaris. Deze verwijst ook naar collega's binnen de gemeentelijke organisatie;

- het aan de SWD-raad is om vorm te geven aan de communicatie naar de eigen inwoners;
- op de gemeentelijke website een samenvatting staat van het convenant en de contactgegevens van de SDW-raden.

**Communicatie over het Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire wordt voornamelijk verzorgd door de stichting zelf. De gemeente besteedt er in nieuwsbrieven aandacht aan. Communicatie over het Ideeënloket Ikhebeenidee vindt plaats via de gemeentelijke website.**

Het is vooral de initiatiefnemer van het Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire, die de communicatie rondom het initiatief verzorgt. De stichting Schoolbus Zonnemaire communiceert onder meer via haar website over de schoolbus. De gemeente besteedt via de nieuwsbrief over SD op Weg aandacht aan de Schoolbus Zonnemaire, zoals bijvoorbeeld over de inzet van de bus voor de Kerstreis voor ouderen, de inzet van de bussen vanaf het Transferium en het extra vervoer voor vluchtelingen.

Over het loket Ikhebeenidee staat op de website van de gemeente. "U hebt een idee. U wilt iets doen voor Schouwen-Duiveland en daarover met ons overleggen? We gaan graag met u in gesprek." Initiatiefnemers kunnen bellen met het algemene nummer en worden dan doorverbonden met een van de vier adviseurs, of mailen naar [Ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl](mailto:Ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl). De belofte is dat de adviseurs ervoor zorgen dat een idee snel bij de juiste afdeling(en) komt. In het [filmpje](#) wordt de boodschap herhaald en worden voorbeelden gegeven van initiatieven.

**De Rekenkamer heeft in dit onderzoek geen beleidsuitspraken of concrete voorbeelden gezien van situaties waarin de gemeente ervoor kiest niet te participeren en dit ook toelicht.**

De Rekenkamer is in het onderzoek niet gestuit op beleidsuitspraken of duiding van situaties waarbij de gemeente geen prioriteit geeft aan participatie.

Deelvraag	Criterium
5. Welke effecten heeft de participatie op de besluitvorming (gehad)	De participatie heeft effect (gehad) op de besluitvorming in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen.

## Bevindingen

**Er zijn motieven om als gemeente te kiezen voor participatie. Bijvoorbeeld om te komen tot beter beleid, of voor het verkrijgen van draagvlak. De gemeente maakt niet expliciet met welk doel zij participatie inzet, en of deze effecten ook worden bereikt. De positieve effecten van participatie worden niet belicht of uitvergroot. Deze blijven impliciet, wellicht zoals is geopperd, door Zeeuwse bescheidenheid.**

Bij de beantwoording van vraag 2 is aandacht besteed aan motieven van de gemeente om te kiezen voor participatie. De Rekenkamer heeft geen documenten aangereikt gekregen of kunnen achterhalen waarin staat wat de gemeente wil bereiken met afzonderlijke processen Inwonersparticipatie. Ook wordt achteraf niet vastgesteld tot welke effecten de participatie heeft geleid en of de doelen zijn bereikt.

Als het gaat om Overheidsparticipatie zijn er door de samenleving initiatieven ontwikkeld. Tijdens de SAMENloop is naar aanleiding van het Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire aangegeven dat de gemeente een informerende rol op zou moeten pakken naar andere dorpen; initiatieven/ideeën monitoren en dat wat goed uitpakt uitventen. Daarbij geldt wel dat wat in de ene kern werkt, in de andere niet zo hoeft te werken. Zo regelen inwoners in Haamstede en Dreischor onder elkaar een helpende hand, bijvoorbeeld dat ze ergens naartoe kunnen. Aangegeven werd dat het wel een soort verlegenheid lijkt om te laten zien wat goed werkt. Dat is de volksaard: "doe maar gewoon". Anderen kunnen beter vertellen wat goed gaat.

**Er is geen standaard om als de raad tussentijds de vinger aan de pols te houden en participatieprocessen na afloop te (laten) evalueren. Dit is wel gebeurd voor de Omgevingsvisie Landelijk Gebied en experimenten Uitdaagrecht**

Uit het gesprek met de sleutelpersonen uit de vakdisciplines komt naar voren dat:

- grote projecten soms worden geëvalueerd, inclusief de participatie die heeft plaatsgevonden;
- participatieprocessen niet standaard worden geëvalueerd.

Er zijn wel evaluaties uitgevoerd naar de participatieprocessen Omgevingsvisie Landelijk Gebied en de experimenten Uitdaagrecht.

### *Omgevingsvisie Landelijk gebied*

In de 'Reflectienotitie Omgevingsvisie Schouwen-Duiveland: Naar een uitnodigende overheid in het landelijke gebied van Schouwen-Duiveland' blikt de Erasmus Universiteit Rotterdam terug op hoe het participatieproces van de Omgevingsvisie is ervaren vanuit inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en overheden. Hierin worden de volgende constatering gedaan:

- de gemeenteraad is op verschillende momenten betrokken geweest. Daarbij is gebruik gemaakt van de gebruikelijke instrumenten van een openbare informatieavond en een beeldvormende raadsbijeenkomst;
- bij behandeling van de ontwerp Omgevingsvisie blijkt dat de raad zich onvoldoende betrokken heeft gevoeld bij het opstellen van de visie. De raad heeft het gevoel dat ze het proces zijn kwijtgeraakt en toen te snel een beslissing moesten nemen. Daarbij hadden zij het idee enkel "ja" te kunnen zeggen tegen de visie, zonder vanuit haar politiek primaat de kaders te stellen en afwegingen te maken. Wij geven daarvoor drie concrete handvatten:
  1. Bepaal van tevoren gezamenlijk het doel van de participatie en spreek af hoe het participatieproces zich verhoudt tot het democratische besluitvormingsproces.

2. Organiseer het participatieproces en het proces met de gemeenteraad niet volgtijdelijk maar parallel. Bijvoorbeeld door deelbesluiten voor te leggen of door raadsleden te betrekken bij gesprekken en bijeenkomsten met bewoners. Zo wordt voorkomen dat de inbreng van gemeenteraadsleden pas op het moment van vaststelling plaatsvindt.
3. Verken hoe het gesprek over de Omgevingsvisie binnen de gemeenteraad op een productieve manier gevoerd kan worden. Hoe kan in vertrouwelijkheid gesproken worden over belangen en dilemma's, zonder daarbij het streven naar openbaarheid en transparantie los te laten? Hoe kan een Omgevingsvisie breed en integraal zijn, zonder daarbij dikke boekwerken te produceren?

In de Reflectienotitie wordt de spanning belicht tussen de representatieve en participatieve democratie:

“De wellicht belangrijkste en tegelijkertijd lastigste uitdaging, is de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie. In de ‘geest van de Omgevingswet’ zijn gemeenteraad en participanten samen aan zet. Er zijn – vanuit de praktijk en de wetenschap – (nog) geen ‘simpele’ antwoorden, ‘quick fixes’ of ‘one-size-fits-all’ oplossingen bekend om aan deze spanning te ontsnappen. Daarom is het zaak om vroegtijdig en tussentijds met de raad expliciet te spreken over het doel van participatie, de inbreng die participanten mogen leveren en hoe de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt.”

Vanuit de ambtelijke organisatie is een eindverslag gemaakt: ‘Samen werken (we) aan een Omgevingsvisie! Eindverslag proces Omgevingsvisie Landelijk Gebied Schouwen-Duiveland’. De Rekenkamer bekeek een concept van 10 maart 2022. Niet duidelijk is wie de opsteller is en wat er met de evaluatie is gedaan.

De volgende analyse is gemaakt:

De relatie tussen het participatieproces (= participatieve democratie) en de gemeenteraad (= representatieve democratie) was ook onduidelijk. Vooraf is niet expliciet gemaakt hoe de uitkomsten van het participatieproces worden

vastgelegd en hoe de verschillende belangen uiteindelijk samenkomen in een Omgevingsvisie. Aan het einde van het traject werden bij de bestuurlijke behandeling van de Omgevingsvisie kritische vragen (insprekers en raadsleden) gesteld over inhoud en wijze van aansturing. Mede vanwege het feit dat veel raadsleden te ver van het proces en de inhoud afstonden ontstond verwarring en twijfel en werd het lastig deze vragen effectief (doel een raadsbesluit) te beantwoorden. “Raadsleden waren het proces kwijtgeraakt en moesten toen snel een beslissing nemen. Daarbij hadden zij het idee enkel “ja” te kunnen zeggen tegen de visie, zonder vanuit haar politiek primaat de kaders te stellen en afwegingen te maken” (citaat evaluatie EUR rapport). Daarmee stagneerde en strandde uiteindelijk het planproces.

In het slotwoord wordt benadrukt dat de pilot waardevol is geweest, ondanks het feit dat het inhoudelijke doel niet is bereikt. “Een evaluatie in een proces dat (gedeeltelijk) niet heeft geleid tot het gewenste resultaat heeft al snel een negatieve lading. Wat ging er dan mis en waarom krijgt al snel de boventoon. Een negatieve toon doet echter onrecht aan het doorlopen proces. Met veel positieve energie en zelfs bevlogenheid is gewerkt aan de totstandkoming van een Omgevingsvisie Landelijk Gebied. Dit geldt voor organisaties en personen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Er ging juist ook heel veel goed. Dit verdient een groot compliment en mag niet onvermeld blijven (rapport EUR). Dat dit proces uiteindelijk niet geleid heeft tot een concreet resultaat is voor velen een teleurstelling. Dit doet immers geen recht aan de geleverde inzet, het beoogde resultaat, de (ontstane) verwachtingen en het opgewekte vertrouwen. Ook deze teleurstelling mag niet onvermeld blijven en geeft de kwetsbaarheid van deze processen aan. Het voorkomen van teleurstellingen en het (hernieuwd) vinden van en vasthouden van gezamenlijke energie is juist een belangrijke drijfveer achter deze indevaluatie. De pilot heeft ons (en andere Zeeuwse gemeenten) in dat opzicht veel geleerd en is daarmee, ondanks het niet bereiken van het inhoudelijke doel en geleverde inzet, waardevol geweest.

### Experimenten Uitdaagrecht

De experimenten Uitdaagrecht zijn geëvalueerd en besproken in de gemeenteraad. De Rekenkamer bekeek het document 'Uitdaagrecht, Wat is het, welke ervaring hebben we opgedaan en hoe gaan we het toepassen?' Dit document is niet gedateerd en heeft geen afzender. Er staat onder meer:

- de initiatiefnemers en ambtenaren die betrokken zijn bij de experimenten hebben deze samen geëvalueerd aan de hand van vier vragen: Wat ging goed? Wat ging minder goed? Wat moet er meer gedaan worden? Wat moet er minder gedaan worden?
- op basis van de ervaring en de evaluatie van de experimenten stelt de gemeente Schouwen-Duiveland een aantal uitgangspunten op, die op alle initiatieven van toepassing zijn. Daarnaast neemt het college over iedere aanvraag het besluit of zij hier positief tegenover staat. De uitgangspunten zijn:
  - het voorstel komt uit de gemeenschap zelf;
  - het voorstel wordt gedaan door een rechtspersoon;
  - de initiatiefnemers kunnen voldoende continuïteit bieden;
  - er is voldoende draagvlak;
  - de gemeente weet welke risico's het voorstel met zich meebrengt en hoe zij daar mee om kan gaan.

De conclusie is dat de ervaringen en resultaten van de experimenten positief zijn, voor initiatiefnemers en gemeente. En dat de gemeente het uitdaagrecht mogelijk maakt voor alle inwoners aan de hand van de vijf uitgangspunten. In het Coalitieakkoord 2022-2026 staat dat de gemeente blijft inzetten op het gebruik van het Uitdaagrecht.

### De gemeente komt waar mogelijk tegemoet aan de wensen van inwoners, maar de gemeenteraad maakt haar eigen afweging.

Uit het gesprek met sleutelpersonen binnen de ambtelijke organisatie komt naar voren dat:

- de gemeente waar mogelijk tegemoet komt aan de wensen van inwoners. Zo komen bij de uitvoering van civiele projecten inwoners naar inloopavonden en zijn er inwoners die een kijkje nemen bij de uitvoering. Goede ideeën die naar voren worden gebracht, worden dan zo mogelijk ingepast door de gemeente;
- het anderzijds gebeurt dat de gemeenteraad afwijkt van de wensen van (een deel van) de inwoners. Hierbij kan verwezen worden naar de besluitvorming over de verplaatsing van de supermarkt in Burgh-Haamstede. Er zijn 400 handtekeningen ingediend tegen die verplaatsing, maar de gemeenteraad besluit het wel te doen op basis van kaders die eerder zijn gesteld.

### Bij de casus Totstandkoming Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee heeft het participatieproces invloed gehad op de inhoud van het Maatregelenpakket, ook al wijkt de raad af van het resultaat van het participatieproces.

In het BenW-advies van 22 september 2020 staat dat "het concept-Maatregelenpakket op 19 mei 2020 is besproken met de klankbordgroep en dat de opmerkingen en aanvullingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in het maatregelenpakket". En verderop: "Het maatregelenpakket is opgemaakt na een intensief participatietraject. Het document wat er nu ligt is een product van de bewoners en ondernemers van Zierikzee." Bij de besluitvorming wijkt de gemeenteraad door het indienen en aannemen van een amendement af van het resultaat van het participatieproces.

### Bij de casus SDW-raden speelt dat er (grote) verschillen zijn tussen raden: van krachtige raden, tot raden die niet als legitiem/representatief worden beschouwd. En er zijn kernen en wijken waar (nog) geen raad van de grond is gekomen. Dit heeft invloed op hoe de gemeenteraadsleden de adviezen van de SDW-raden wegens bij de besluitvorming.

Tijdens het jaarlijks overleg Stads-, Dorps- en Wijkraden op 2 november 2021 is de vraag aan de orde gesteld hoe de raden de samenwerking met de gemeente

vinden gaan. Uit de notulen komt naar voren dat:

- het verschilt per dorpsraad hoe zij de samenwerking met de gemeente ervaren;
- vragen/verzoeken goed worden uitgezet en opgepikt;
- dorpsraden regelmatig een luisterend oor ervaren bij de gemeente. Dit is de laatste jaren sterk verbeterd;
- dorpsraden ervaren dat ze meer, vaker en eerder betrokken worden bij zaken die in hun kern spelen (maar nog niet altijd). Dit komt met name door een aantal enthousiaste/betrokken ambtenaren;
- er vaker in concrete/praktische oplossingen wordt gedacht. Dat is prettig voor dorpsraden;
- er vanuit de gemeente te weinig/laat/langzaam naar de dorpsraden wordt gecommuniceerd;
- dorpsraden geen kennis hebben van gemeentelijke organisatie, en op de hoogte willen worden gehouden van hoe een verzoek wordt behandeld, welke route er gevolgd moet worden, hoelang een bepaalde procedure duurt, et cetera;
- ambtenaren soms niet op de hoogte zijn van verschillende projecten die tegelijk bezig zijn in een kern. Het zou handiger zijn als dat integraal wordt opgepakt;
- de overdracht bij het vertrek van een ambtenaar soms niet goed geregeld is, waardoor de communicatie/samenwerking ineens stopt;
- dorpsraden soms ook teveel aanspreekpunten hebben binnen de gemeente, 1 aanspreekpunt zou het handigste zijn.

Uit gesprekken tijdens de SAMENloop kwam naar voren dat:

- raadsleden zich bewust zijn dat niet alle dorpsraden hetzelfde zijn en dat de raad daar rekening mee houdt in de weging van het advies van de betreffende SDW-raad;
- dit ook altijd maatwerk zal zijn, er is geen blauwdruk mogelijk als het gaat over de vraag hoe als raad om te gaan met adviezen vanuit de samenleving;

- er bij raadsleden twijfels zijn over de representativiteit van een dorpsraad; vormt een dorpsraad de goede afspiegeling?

### **Bij de casus Ikhebeenidee hebben inwoners hun initiatief gehonoreerd zien worden.**

Verskillende initiatieven zijn bij het loket ingediend en worden uitgevoerd:

- huisarts die met pensioen gaat en de gemeenschap beweegt uinen wil schenken (Brouwershaven, Scharendijke en Zonnemaire);
- inwoners die bordjes op monumenten willen hangen en zo de Kloosterroute willen realiseren;
- dorpsraad Renesse die geld heeft ingezameld om zelf een Jeu de Boulesbaan aan te leggen.

Een overzicht van ingediende ideeën/initiatieven en de status daarvan is de Rekenkamer aangereikt, maar is volgens de ambtelijke organisatie niet geschikt voor extern gebruik.

Ambtelijk is aangegeven dat de leerervaring is dat de portefeuillehouder over ieder initiatief geïnformeerd moet worden en via hem/haar de raad. Het gevaar bestaat anders dat initiatiefnemers rechtstreeks de raad/individuele raadsleden benaderen, die een initiatief 'overpakken'. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met het idee van een pumptrack.

### **De casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire laat positieve resultaten zien en dat het initiatief een bredere doorwerking heeft. Deze positieve ontwikkeling wordt echter niet sterk uitvergroot in communicatieve zin.**

Het burgerinitiatief is door de gemeenteraad omarmd en financieel ondersteund. De casus illustreert hoe een initiatief kan ontstaan vanuit een gevoelde urgentie/noodzaak. En hoe een steeds grotere kring inwoners zich aan het initiatief verbindt. Het initiatief is succesvol op de lange termijn. Het is een icoon geworden in het dorp.

## 6. Vraag 5: hoe vult de raad zijn rol in?

### Reflectie op de rolinvulling door de raad

#### Deelvragen en criteria

Deelvragen	Criteria
1. In hoeverre gaf de raad in de praktijk invulling aan de kaders en afspraken over participatie? Had de raad een duidelijke positie in het participatieproces?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De uitvoering van participatie door de raad in de praktijk past binnen de vastgestelde kaders en afspraken.</li> <li>- De raad had in de praktijk een duidelijke positie in het participatieproces.</li> </ul>
2. In hoeverre is de werkwijze van de raad toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen? En hoe anticipeert de gemeenteraad hierop?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werkwijze van de raad is toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> <li>- De raad anticipeert in de praktijk op de nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> </ul>
3. Wat zou de raad moeten vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om zijn rol in participatieprocessen naar het oordeel van een brede groep betrokkenen bij de participatieprocessen?	n.v.t. (open vraag)
4. Welke handvatten en instrumenten kunnen hierbij behulpzaam zijn?	n.v.t. (open vraag)

#### Samenvatting

Zoals in de beantwoording van de eerdere onderzoeksvragen is geschetst, is de positie van de gemeenteraad bij participatieprocessen niet expliciet gemaakt. Behalve dan dat de raad na afloop een besluit neemt. De vorige raad heeft verschillende keren gesproken over zijn rolinvulling bij participatietrajecten. Hier is niets over op papier gezet. In het verdere verleden oarmde de raad wel aanbevelingen uit de notitie Participatie: van vorm naar norm! over het

verduidelijken van zijn rol in participatieprocessen. Een van de acties uit het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement is om de rol van de raad in specifieke trajecten/projecten te agenderen en om de raad daarin te faciliteren. Volgens gesprekspartners is die actie nog onvoldoende van de grond gekomen.

In de praktijk neemt het college de leiding bij participatie. Hoe dat gebeurt is veelkleurig en gebaseerd op 'learning by doing'. Er zijn geen gezamenlijke kaders, of spelregels waarin is vastgelegd welke rol de raad heeft voorafgaand, tijdens en na een participatieproces. De raad geeft uit eigen beweging niet aan hoe de raad door het college geïnformeerd wil worden over het verloop en resultaat van een participatieproces of betrokken wil zijn bij het proces. Soms wordt de betrokkenheid van de raad verduidelijkt in een bestuursopdracht/startnotitie. Dat gebeurt niet standaard. Veel tips aan de raad gaan over duidelijk positie kiezen en de rolinvulling van de raad. Er is een duidelijke behoefte om de rol van de raad explicieter te maken. Verwachtingsmanagement en communicatie zijn hierbij trefwoorden.

Er worden wettelijke eisen gesteld aan participatie. Twee wetsvoorstellen hebben – als ze worden aangenomen – gevolgen voor het verankeren van participatie door gemeente(raden): de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. De eerste wet verplicht gemeenten tot het instellen van een participatieverordening. In deze verordening kunnen regels worden gesteld over het Uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie. Over het Uitdaagrecht heeft de raad in Schouwen-Duiveland zich in februari 2022 uitgesproken. Naar aanleiding van de evaluatie van de drie experimenten die ermee werden gedaan op het eiland, stelde de raad uitgangspunten vast, die op alle initiatieven van het Uitdaagrecht van toepassing zijn. De Omgevingswet stelt dat iedere gemeente moet aangeven hoe zij haar participatiebeleid heeft ingevuld. Hieraan

heeft de gemeente Schouwen-Duiveland op dit moment niet voldaan. Wel experimenteerde de gemeente met het werken aan een Omgevingsvisie Landelijk Gebied in de geest van de Omgevingswet. Wat de raad heeft gedaan met de ervaringen en geleerde lessen is de Rekenkamer niet bekend.



## Uitwerking onderzoeksvraag

Deelvraag	Criteria
1. In hoeverre gaf de raad in de praktijk invulling aan de kaders en afspraken over participatie? Had de raad een duidelijke positie in het participatieproces?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De uitvoering van participatie door de raad in de praktijk past binnen de vastgestelde kaders en afspraken.</li> <li>- De raad had in de praktijk een duidelijke positie in het participatieproces.</li> </ul>

### Bevindingen

**De gemeente Schouwen-Duiveland heeft geen kaders en afspraken vastgelegd over de rol van de raad bij participatieprocessen. Soms is er door middel van het vaststellen van een bestuursopdracht wel meer expliciet gemaakt hoe de raad betrokken wordt tijdens het participatieproces.**

Er is geen standaardprocedure/aanpak om expliciet te maken welke rol de raad vooraf, tussentijds en na afloop van een participatieproces invult bij inwonersparticipatie. Niet in het algemeen en ook niet bij de casussen waarop in dit onderzoek is verdiept. Wel heeft de raad een duidelijke rol als het gaat om de besluitvorming na afloop van een voorstel dat in een participatieproces tot stand is gekomen.

De gemeenteraad geeft niet aan hoe de raad door het college geïnformeerd wil worden over het verloop en resultaat van een participatieproces of betrokken wil zijn bij het proces. Veel tips aan de raad gaan over duidelijk positie kiezen en de rolinvulling van de raad. Er is een duidelijke behoefte om de rol van de raad explicieter te maken. Verwachtingsmanagement en communicatie zijn hierbij trefwoorden.

**De positie van de gemeenteraad bij participatieprocessen is niet expliciet gemaakt. Behalve dan dat de raad na afloop een besluit neemt. In de praktijk neemt het college de leiding bij participatie. Er is duidelijk behoefte aan**

**gezamenlijke spelregels/kaders, waar de komende periode ook aan gewerkt gaat worden.**

Er is geen document waarin is vastgelegd wat de positie is van de gemeenteraad bij participatieprocessen. Wel is de raad vaak aan zet na afloop van participatieprocessen wanneer er een besluit genomen moet worden. Bij de start van het onderzoek gaf het college het volgende aan over de positie van de raad: "Het is ook nog zoeken hoe de raad een positie te geven in de participatieprocessen. Dan volgt de raad bij de besluitvorming bijvoorbeeld niet de uitkomst van het participatieproces. En andersom is het lastig te bepalen wat je de samenleving kunt meegeven bij de start van een participatieproces, als je weet dat aan het eind de raad een besluit neemt."

Tijdens het onderzoek is in gesprekken, in de online vragenlijst en tijdens de SAMENloop naar voren gebracht dat er behoefte is aan duidelijkheid over de rol van de raad voorafgaand, tijdens en na afloop van een participatieproces.

Deelvraag	Criteria
2. In hoeverre is de werkwijze van de raad toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen? En hoe anticipeert de gemeenteraad hierop?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werkwijze van de raad is toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> <li>- De raad anticipeert in de praktijk op de nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> </ul>

### Bevindingen

**Twee wetsvoorstellen hebben – als ze worden aangenomen – gevolgen hebben voor het verankeren van participatie door de gemeente(raad): de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. De eerste wet verplicht gemeenten tot het instellen van een participatieverordening, de tweede stelt dat de gemeente moet aangeven hoe zij haar**

**participatiebeleid heeft ingevuld. Op beide punten voldoet de gemeente nu nog niet aan deze wettelijke verplichtingen.**

Bij nieuwe wetgeving die raakt aan participatie gaat het om twee voorgenomen wetten: de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. De Rekenkamer heeft in een tweetal sheets » samengevat welke eisen beide wetten stellen aan participatie. Voor zover de Rekenkamer kan vaststellen op basis van aangereikte documenten en gesprekken, voldoet de gemeente Schouwen-Duiveland op dit moment nog niet aan de verplichtingen die voortkomen uit deze mogelijk toekomstige wetten.

**In de participatieverordening kunnen regels worden gesteld over het Uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie. Over het Uitdaagrecht heeft de raad zich al uitgesproken door het vaststellen van een aantal uitgangspunten.**

Over het Uitdaagrecht heeft de raad in Schouwen-Duiveland zich uitgesproken. Naar aanleiding van de evaluatie van de drie experimenten die ermee werden gedaan op het eiland, stelde de raad op 24 februari 2022 unaniem een aantal uitgangspunten vast, die op alle initiatieven Uitdaagrecht van toepassing zijn.

Deze uitgangspunten zijn:

- het voorstel komt uit de gemeenschap zelf;
- het voorstel wordt gedaan door een rechtspersoon;
- de initiatiefnemers kunnen voldoende continuïteit bieden;
- er is voldoende draagvlak;
- de gemeente weet welke risico's het voorstel met zich meebrengt en hoe zij daar mee om kan gaan;
- het gaat om een taak die is opgenomen in de gemeentelijke begroting.

Wanneer de gemeente wordt uitgedaagd neemt het college hiervoor een beginselbesluit en informeert zij de gemeenteraad hierover.

**De gemeente heeft de afgelopen jaren invulling gegeven aan participatie, hiermee geëxperimenteerd en zich ontwikkeld door learning by doing'.**

**Wat op basis van mogelijke toekomstige wetgeving nog nodig is, is dat de gemeenteraad participatiebeleid vaststelt, zodat voor inwoners en gemeente duidelijk is wie op welke manier in welke fase van het beleidsproces betrokken is. Ook moet een Participatieverordening worden vastgesteld.**

De Rekenkamer heeft op basis van aangereikte documenten en gesprekken niet kunnen vaststellen hoe de gemeente zich voorbereidt op mogelijk toekomstige wetgeving.

Deelvraag	Criterium
3. Wat zou de raad moeten vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om zijn rol in participatieprocessen naar het oordeel van een brede groep betrokkenen bij de participatieprocessen?	n.v.t. (open vraag)

## Bevinding

**Betrokkenen bij dit onderzoek spraken zich uit over wat de raad zou moeten vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om zijn rolinvulling bij participatieprocessen, met het 4V-kwadrant als resultaat.**

Tijdens de SAMENloop spraken deelnemers zich uit over wat zij vinden dat de gemeente en met name de raad zou moeten vasthouden (blijven doen), versterken (meer doen), vernieuwen (anders doen) en verlaten (niet meer doen) in participatieprocessen. De Rekenkamer bracht deze uitspraken samen in het 4V-kwadrant, dat in de terugkoppeling van de SAMENloop is opgenomen. »

Deelvraag	Criterium
4. Welke handvatten en instrumenten kunnen hierbij behulpzaam zijn?	n.v.t. (open vraag)

## Bevinding


**Betrokkenen bij dit onderzoek gaven tips aan de raad. Dat deden zij in gesprekken met de Rekenkamer, in de beantwoording van online vragenlijsten en tijdens de SAMENloop. Met als resultaat een Top tien participatietips aan de raad.**

Deelnemers aan de SAMENloop gingen in gesprek over wat de raad te doen staat voor, tijdens en na het participatieproces. Dit deden ze aan de hand van de 'Top tien participatietips'. Deze Top 10 baseerde de Rekenkamer op gesprekken die werden gevoerd en op de reacties van genodigden voor de SAMENloop op de online vragenlijsten. Deelnemers kleurden niet alleen de tips in, maar stonden ook stil bij wat er aan ieder participatieproces voorafgaat. Het leidt tot tips voor de raad. Deze zijn opgenomen in de Conclusies en aanbevelingen in Deel A: Bestuurlijk deel.

## 7. Vooruitzicht

Raad en college hebben aangekondigd werk te maken van participatie.

Participatie is in het *raadsakkoord 2022-2026* een van de zes thema's, waar de raad heldere uitgangspunten aan verbindt.



*“Participatie moet op een goede manier geborgd worden in de gemeentelijke processen en de gemeentelijke manier van werken om succesvol te kunnen zijn. Bij participatie managen we de verwachtingen en zorgen ervoor dat de ‘spelregels’ vooraf duidelijk zijn. Vooraf duidelijkheid voorkomt teleurstelling achteraf. De uiteindelijke beslissing is altijd aan de gemeenteraad; de raad weegt de uitkomsten van een participatietraject mee in de besluitvorming.”*

In ‘Samen Koers Houden’, het coalitieakkoord 2022-2026 wordt aangekondigd om in te zetten op invloed van inwoners, op basis van heldere afspraken, verwachtingsmanagement.



*“Als we als gemeente burgerparticipatie inzetten dan zijn de verwachtingen over en weer duidelijk. Dat betekent dat: a) de gemeenteraad de mate van invloed van inwoners vaststelt voordat een traject start. Mag je als inwoner alleen meepraten of ook meebeslissen? b) de gemeente tijdens het traject zorgt dat het voor inwoners altijd helder is welke rol en invloed zij hebben, c) de rol van de gemeenteraad als eindbeslissers en volksvertegenwoordiger duidelijk is in het hele traject.”*

In relatie tot de 5 onderzoeksvragen stellen raad, college en ambtelijke organisatie het volgende in het vooruitzicht.

### 1. Begrippen

De ambtelijke organisatie streeft naar meer eenduidigheid. “Participatie is een containerbegrip. Het is goed om kleuring te geven, waar gaat het precies over?” (Gesprek 10 mei 2022). “De tijd is nu rijp om afspraken te maken over hoe we de verwachtingen managen en al aan de voorkant van een project afstemmen over de inrichting van het participatieproces. Bijvoorbeeld over wie heeft welke rol, welke trede van de participatieladder kiezen we?” (Gesprek 9 mei 2022). In alle gesprekken wordt gewezen op de noodzaak om helder te zijn over de rolverdeling in participatieprocessen. De raad krijgt hierover de nodige tips aangereikt.

### 2. Motieven voor participatie

Zoals uit het Raadsakkoord 2022-2026 blijkt, wil de raad dat nieuw of aangepast beleid tot stand komt “vanuit of in samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties”. In het akkoord staat ook dat jongeren actief betrokken zullen worden bij vraagstukken die hen raken, doelgericht en op projectbasis, waarbij gezocht wordt naar participatievormen die hen passen. De doelgroep jongeren wordt ook in het Coalitieakkoord 2022-2026 uitgelicht. Daarin wordt ook aangegeven dat geëxperimenteerd wordt met een burgerforum of burgerberaad om burgers meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving. Met als uitgangspunt dat de gemeenteraad de besluiten neemt.

### 3. Wat er over participatie wordt vastgelegd

De gemeente vindt dat de tijd is aangebroken om participatiebeleid op te stellen. De raad kondigt in het raadsakkoord aan dat het college een participatiekader opstelt dat de gemeenteraad vaststelt. Met de participatieladder die helpt om te verduidelijken wat ieders rol is. Het wordt een dynamisch document dat periodiek wordt bijgesteld op basis van opgedane leerervaringen. In het coalitieakkoord staat dat de gemeente haar werkwijze voor burger- en overheidsparticipatie de komende periode vaststelt. Het voornemen is ook om de SDW-raden (nog) beter

in positie te brengen in de ontwikkeling en uitvoering van stads-, dorps- en/of wijkvisies. Daarbij zal de gemeente naar alle betrokkenen communiceren over deze rol, zodat voor iedereen helder is wat de (nieuwe) rol inhoudt.

#### 4. Participatie in de praktijk

De breed gedragen behoefte van gesprekspartners om een nieuwe fase in te luiden, sluit aan bij de uitgangspunten die de raad in het Raadsakkoord formuleerde bij het thema Participatie. Evenals bij het voornemen uit het Coalitieakkoord 'Samen koers houden' om participatiebeleid op te stellen en de SDW-raden beter in positie te brengen. In dezelfde beweging als het actualiseren van het Tij van de Toekomst, kondigt de raad aan dat het college van BenW een participatiekader opstelt, dat wordt vastgesteld door de raad. "Het participatiekader moet een dynamisch document zijn dat periodiek kan worden bijgesteld op basis van opgedane leerervaringen." (Raadsakkoord). De belofte in het Coalitieakkoord is: "Komende periode stellen we onze werkwijze voor burger- en overheidsparticipatie vast (...) en stellen via de programmabegroting 2023–2026 budget beschikbaar om participatiebeleid op te stellen en daarnaast structureel budget voor participatie; het college werkt dit verder uit." In datzelfde Coalitieakkoord staat geschreven: "We vinden de betrokkenheid bij en het participeren in projecten door inwoners heel belangrijk. De stads-, dorps- en wijkraden zijn daarin een essentiële schakel. Deze adviesorganen bestaan uit vrijwilligers die onbezoldigd veel tijd, inzet en energie hieraan besteden. De projecten waarbij zij betrokken zijn worden steeds complexer. Om te borgen dat zij goed kunnen blijven functioneren zetten we daarom in op meer ondersteuning en versterking van stads-, dorps-, en wijkraden. Daarnaast zetten we deze periode in op gelijke behandeling, voldoende representatie en gelijkwaardige participatie van alle doelgroepen in onze lokale samenleving."

#### 5. Rol van de gemeenteraad

In het nieuwe Raadsakkoord wordt een participatiekader aangekondigd dat door de raad wordt vastgesteld. In het nieuwe coalitieakkoord staat dat de gemeente haar werkwijze voor burger- en overheidsparticipatie de komende periode vaststelt. Het voornemen is om verwachtingen over en weer duidelijk te maken. "Dat betekent dat: de gemeenteraad de mate van invloed van inwoners vaststelt voordat een traject start. Mag je als inwoner alleen meepraten of ook meebeslissen?, de gemeente tijdens het traject zorgt dat het voor inwoners altijd helder is welke rol en invloed zij hebben, de rol van de gemeenteraad als eindbesliser en volksvertegenwoordiger duidelijk is in het hele traject." In het Coalitieakkoord staat ook: "We bereiden een advies voor waarin, mede in het licht van de nieuwe Omgevingswet, de rolverdeling tussen gemeenteraad en college bij ruimtelijke planvorming en besluiten over ruimtelijke initiatieven wordt uitgewerkt."

# Deel C: Bijlagen

<b>Bijlage 1. Gesprekspartners</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 2. Beoordelingskader</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 3. Casusbeschrijvingen</b>	<b>68</b>
• Totstandkoming maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee	69
• Werking van het convenant Stads- Dorps- en Wijkraden	75
• Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire	80
• Ideeënloket Ikhebeenidee	85
<b>Bijlage 4. Bronnenoverzicht</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 5. Afbeeldingen</b>	<b>94</b>
• Participatietermen en definities	94
• Participatieladder	95
• Convenant	96
• Wettelijke eisen aan participatie	97
• Het Participatieverhaal over feiten en beleving	99
• 4V-kwadrant	105
• Participatietips	106
• Participatiekompas	108

## Bijlage 1: Gesprekspartners

### Startgesprek ambtelijk contactpersonen 10 maart

- Denise de Leeuw, stafadviseur participatie
- Janny de Jonge, stafadviseur participatie

### Startgesprek communicatieadviseur gemeenteraad 10 maart 2022

- Daan Frantzen, communicatieadviseur gemeenteraad

### Startgesprek college 22 maart 2022

- Jack van der Hoek, burgemeester
- Ankie Smit, wethouder
- Jacqueline van Burg, wethouder
- Daniël Joppe, wethouder
- Paula Schot, wethouder
- Marieke van den Heuvel, gemeentesecretaris/algemeen directeur
- Denise de Leeuw, stafadviseur participatie
- Janny de Jonge, stafadviseur participatie

### Gesprek Casus Convenant SDW-raden, 14 april 2022

- Heleen Vis, beleidsmedewerker Stads- en Dorpsraden, dorpshuizen en sport
- Corina Jansen, contactfunctionaris Stads- en Dorpsraden sinds 2014
- Pethy Maris, contactfunctionaris Stads- en Dorpsraden tot 2014
- Ellen Goossens, eerste contactfunctionaris Stads- en Dorpsraden Schouwen-Duiveland
- Ricardo de Winter, programmamanager ruimtelijke projecten en dorpsvisies

### Gesprek Casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire, 25 april 2022

- Rick Hiele, verkeerskundig medewerker gemeente
- Rien Heutink, beleidsmedewerker gemeente

### Gesprek Casus Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire, 3 mei 2022

- Joost Loomans, een van de initiatiefnemers en voormalig voorzitter stichting Schoolbus Zonnemaire
- Janny de Jonge, als lid van het team ikhebeenidee van de gemeente betrokken bij burgerinitiatieven
- Eric Caspers, strategisch adviseur concernzaken gemeente, aanspreekpunt voor de stichting Schoolbus Zonnemaire

### Gesprek Casus ikhebeenidee, 3 mei 2022

- Denise de Leeuw, stafadviseur participatie en lid team ikhebeenidee
- Janny de Jonge, stafadviseur participatie en lid team ikhebeenidee

### Gesprek sleutelpersonen Participatie & Communicatie, 9 mei 2022

- Marieke van den Heuvel, gemeentesecretaris/algemeen directeur
- Denise de Leeuw, stafadviseur participatie
- Janny de Jonge, stafadviseur participatie
- Manon de Jonge, communicatieadviseur
- Marieke de Wild, coördinator cluster communicatie en communicatieadviseur
- Janneke de Jonge, communicatieadviseur
- Daan Frantzen, communicatieadviseur (gemeenteraad)

### Gesprek sleutelpersonen vakdisciplines, 10 mei 2022

- Onno Kasse, lid team ikhebeenidee en coördinator cluster Omgevingsbeleid
- Kees Paauwe, lid team ikhebeenidee en projectleider
- Ricardo de Winter, programmamanager ruimtelijke projecten en dorpsvisies
- Jasper Maaskant, projectleider openbare werken
- Cockie de Wilde, beleidsmedewerker groen en landschap
- Baukje Bruinsma, beleidsadviseur energie en duurzaamheid
- Guus Besuijen, beleidsmedewerker erfgoed
- Liesbeth Boerwinkel, beleidsmedewerker sociaal domein

### **Deelnemers SAMENloop 20 juni 2022**

- Gertjan Benou, ambtenaar
- Ron Brink, raadslid
- Milco Busker, commissielid
- Hanno Canters, collegelid
- Richard Donselaar, inwoner
- Jeffrey van Doorenmalen, raadslid
- Dian Fluijt, commissielid
- Rien Heutink, ambtenaar
- Laurence Haack, commissielid
- Jack van der Hoek, collegelid
- Corina Jansen, ambtenaar
- Manon de Jong, ambtenaar
- Daniel Joppe, collegelid
- Onno Kasse, ambtenaar
- Rutger Kater, inwoner
- Erika Kater, commissielid
- Berbel Korenhof, raadslid
- Leontien Kroesbeek, raadslid
- Ruud van de Laar, raadslid
- Willem Marsman, inwoner
- Tonny Merle, inwoner
- Karen Nije, inwoner
- Florus van der Paauw, raadslid
- Jose Schikker, raadslid
- Ankie Smit, collegelid
- Heleen Vis, ambtenaar
- Corina van der Vliet-Hart, raadslid
- Ricardo de Winter, ambtenaar

### **Gespreksbegeleiders SAMENloop 20 juni 2022**

- Daan Frantzen, gemeente
- Margot Gerritsen, 7Zebra's
- Ellen Goossens, gemeente
- Roland Houtzager, gemeente
- Janny de Jonge, gemeente
- Aloys Kersten, Rekenkamer
- Jessica van Koert, 7Zebra's
- Denise de Leeuw, gemeente
- Arianne Metz, Rekenkamer
- Betty Talstra, Rekenkamer



## Bijlage 2: Beoordelingskader

De Rekenkamer maakt bij dit onderzoek gebruik van een beoordelingskader met criteria om te komen tot bevindingen. Het is de meetlat waar de Rekenkamer het beleid en de uitvoering langs legt. Voor elk van de vijf onderzoeksvragen zijn deelvragen met criteria opgesteld.

### 1. Waar gaat het bij participatie over?

Deelvragen	Criteria
1. Wat verstaat de gemeente Schouwen-Duiveland onder participatie en welke soorten participatie worden onderscheiden? En hoe verhoudt participatie zich tot de representatieve democratie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft gedefinieerd wat zij verstaat onder participatie en welke vormen van participatie zij onderscheidt.</li> <li>- De gemeente heeft vastgelegd hoe participatie zich verhoudt tot de representatieve democratie.</li> </ul>
2. Wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad? En wat betekent dit voor de rolinvulling bij participatietrajecten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft vastgelegd wat wordt bedoeld met de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad en wat deze betekenen voor de rolinvulling bij participatietrajecten.</li> </ul>
3. Wat wordt er (naar verwachting) wettelijk geregeld met betrekking tot participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft inzicht in de wettelijke eisen die naar verwachting worden gesteld aan participatie.</li> </ul>

### 2. Waarom hechten gemeente en samenleving aan participatie?

Deelvragen	Criteria
1. Wat zijn beweegredenen van de gemeente om met de samenleving in gesprek te gaan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente noemt in haar beleid motieven om met de samenleving in gesprek te gaan.</li> </ul>
2. Welke motieven hebben inwoners, ondernemers, instellingen om wel en niet te willen participeren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente realiseert zich wat de motieven van inwoners, ondernemers, instellingen kunnen zijn om wel en niet te willen participeren.</li> </ul>
3. Wanneer zegt de gemeente 'nee' tegen participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft in haar beleid benoemd in welke situaties er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.</li> </ul>

### 3. Wat staat er over participatie op papier in Schouwen-Duiveland?

Deelvragen	Criteria
1. Welke kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) heeft de gemeenteraad vastgesteld op het gebied van participatie? Zijn deze duidelijk en concreet geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeenteraad heeft kaders (ambities, doelen en uitgangspunten) vastgesteld op het gebied van participatie.</li> <li>- De kaders zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li> </ul>
2. Hoe zijn deze ambities, doelen en uitgangspunten uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie? Zijn de taken, verantwoordelijkheden en procedures helder beschreven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambities, doelen en uitgangspunten met betrekking tot participatie zijn uitgewerkt tot richtlijnen voor raad, college en ambtelijke organisatie.</li> <li>- De taken, verantwoordelijkheden en procedures met betrekking tot participatie zijn helder beschreven.</li> </ul>
3. Op welke domeinen is het beleid of zijn de activiteiten met betrekking tot participatie gericht?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft bepaald op welke beleidsdomeinen beleid of activiteiten met betrekking tot participatie zijn gericht.</li> </ul>
4. Wat is het communicatiebeleid van de gemeente in relatie tot participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente heeft beschreven hoe zij communiceert met de samenleving over de wijze waarop geparticipeerd kan worden bij initiatieven vanuit de gemeente.</li> <li>- De gemeente heeft beschreven hoe zij met de samenleving communiceert over de wijze waarop de gemeente aansluit bij initiatieven vanuit de samenleving.</li> </ul>

### 4. Hoe verloopt de participatie feitelijk in de praktijk?

Deelvragen	Criteria
1. Hoe geeft de gemeente invulling aan participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente geeft in de praktijk invulling aan participatie.</li> </ul>
2. Hoe geeft de samenleving invulling aan participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De samenleving geeft in de praktijk invulling aan participatie.</li> </ul>
3. Hoe geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij participatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij de vier geselecteerde casussen.</li> </ul>
4. Hoe communiceert de gemeente met de samenleving over participatie(mogelijkheden)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente communiceert met de samenleving over participatie(mogelijkheden), in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen.</li> <li>- De gemeente legt uit in wanneer er geen prioriteit wordt gegeven aan participatie.</li> </ul>
5. Welke effecten heeft de participatie op de besluitvorming (gehad)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De participatie heeft effect (gehad) op de besluitvorming in algemene zin en in de vier geselecteerde casussen.</li> </ul>

## 5. Reflectie op de rolinvulling door de raad

Deelvragen	Criteria
1. In hoeverre gaf de raad in de praktijk invulling aan de kaders en afspraken over participatie? Had de raad een duidelijke positie in het participatieproces?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De uitvoering van participatie door de raad in de praktijk past binnen de vastgestelde kaders en afspraken.</li> <li>- De raad had in de praktijk een duidelijke positie in het participatieproces.</li> </ul>
2. In hoeverre is de werkwijze van de raad toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen? En hoe anticipeert de gemeenteraad hierop?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De werkwijze van de raad is toekomstbestendig in het licht van nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> <li>- De raad anticipeert in de praktijk op de nieuwe wetgeving en ontwikkelingen.</li> </ul>
3. Wat zou de raad moeten vasthouden, versterken, vernieuwen en verlaten als het gaat om zijn rol in participatieprocessen naar het oordeel van een brede groep betrokkenen bij de participatieprocessen?	n.v.t. (open vraag)
4. Welke handvatten en instrumenten kunnen hierbij behulpzaam zijn?	n.v.t. (open vraag)

## Bijlage 3. Casusbeschrijvingen

Aan de hand van documenten en een gesprek met de betrokken ambtenaren/ initiatiefnemer is voor vier casussen - zo feitelijk mogelijk - een aantal aspecten van het participatieproces in beeld gebracht.

- Totstandkoming maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee
- Werking van het convenant Stads- Dorps- en Wijkraden
- Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire
- Ideeënloket Ikhebeenidee

Tijdens het onderzoek zijn de concept-casusbeschrijving aan de betrokkenen voorgelegd voor een check op juistheid en compleetheid. Waar aan de orde heeft dat geleid tot aanpassingen in de beschrijving.

Op basis van de casusbeschrijving heeft de Rekenkamer het participatieproces gevisualiseerd.

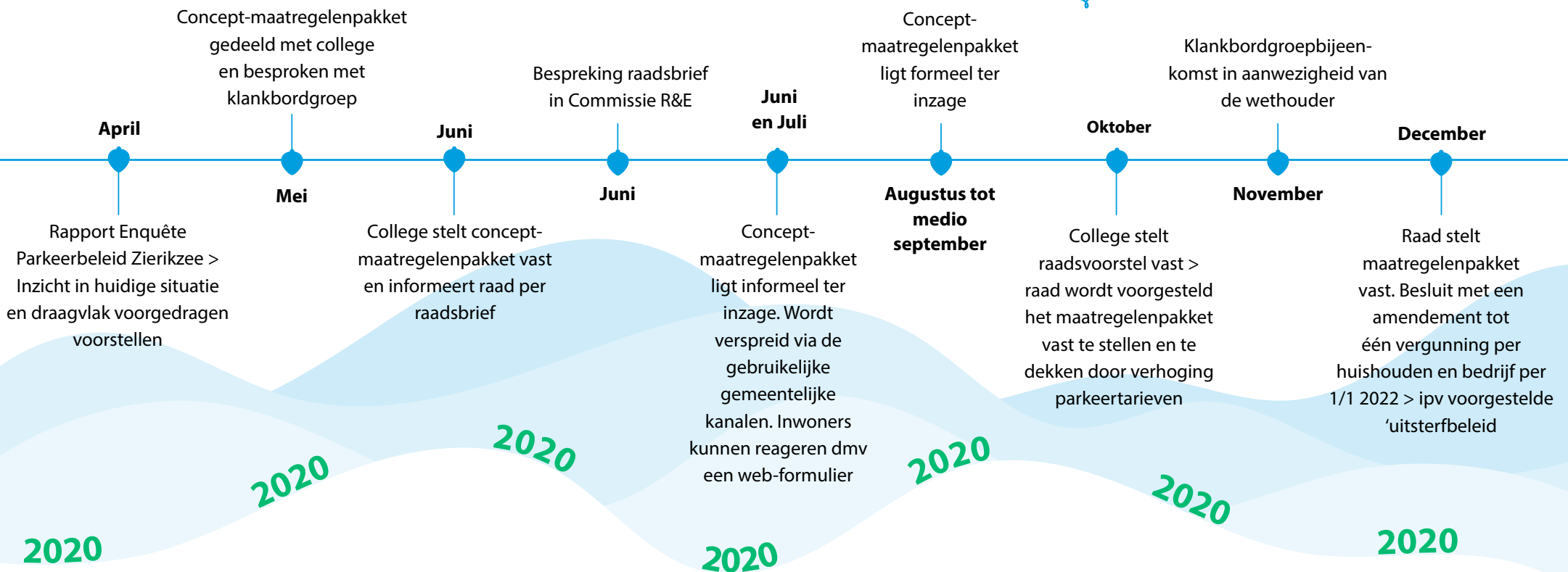
Terug naar  
Samenvatting  
onderzoeks-  
bevindingen

## Casusbeschrijving Totstandkoming maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee

Aan de hand van documenten en een gesprek met de betrokken ambtenaren is - zo feitelijk mogelijk - een aantal aspecten van het participatieproces in beeld gebracht. Tijdens het onderzoek is de concept-casusbeschrijving aan de ambtelijk betrokkenen voorgelegd voor een check op juistheid en compleetheid. Waar aan de orde heeft dat geleid tot aanpassingen in de beschrijving.

Op basis van de casusbeschrijving heeft de Rekenkamer het participatieproces gevisualiseerd.

- Ontwikkeld met een klankbordgroep van 8 inwoners en ondernemers
- Informeel ter inzage gelegd
- Formele inspraakprocedure doorlopen
- Ter vaststelling aangeboden door college aan de gemeenteraad
- De raad wijkt af van het voorstel dat is afgestemd met de klankbordgroep



<b>Initiatiefnemer</b>	Gemeente Schouwen-Duiveland
<b>Maatschappelijke opgave</b>	Parkeerbeleid in het centrum van Zierikzee. Het parkeren en de vervoersbewegingen hebben invloed op de leefbaarheid en duurzaamheid (milieu) in de binnenstad van Zierikzee. Tegelijkertijd zijn er de economische belangen van de ondernemers die in de binnenstad gevestigd zijn. Daarnaast hebben de hulpdiensten 3,5 meter doorgang nodig voor de bereikbaarheid/doorgang bij calamiteiten. Het komt door de hoge parkeerdruk in veel straten voor dat deze maat met regelmaat niet gehaald wordt.
<b>Relevantie/impact voor de samenleving</b>	Het belang om de auto op redelijke afstand te kunnen parkeren en de leefbaarheid in de buurt.
<b>Agendering</b>	Parkeren in het centrum van Zierikzee is een onderwerp dat al sinds de jaren 70 van de vorige eeuw actueel is. De basis voor het Maatregelenpakket ligt in het parkeerbeleid 2017, waarin is opgenomen dat er in de bijlage bij het parkeerbeleid verschillende locaties zijn benoemd die in aanmerking zouden kunnen komen voor uitbreiding van betaald parkeren, in combinatie met het toestaan van vergunninghouderparkeren (voorstel 2, par. 5.1.2. parkeerbeleid 2017). Samen met bewoners en ondernemers zal worden bezien of deze locaties ook op draagvlak kunnen rekenen. Dit zal als een projectuitwerking uitgevoerd worden met uitgebreid overleg en inspraak met in ieder geval bewoners en ondernemers in het centrum van Zierikzee.
<b>Kaderstelling door de raad</b>	De kaders voor het Maatregelenpakket zijn opgenomen in het door de raad vastgestelde Parkeerbeleid 2017-2020. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhoudelijk: 'Meer betaald parkeren locaties in het centrum in combinatie met vergunning parkeren op alle betaald parkeerplaatsen in het centrum. Vanuit de gemeente brengen we potentiële locaties in beeld. Beoogde locaties zijn Nieuwe haven, Nieuwe Boogerdstraat (na herinrichting), Balie (na herinrichting), Raamstraat, Hofferplein.'</li> <li>- Procesmatig: 'Samen met bewoners en ondernemers zal worden bezien of deze locaties ook op draagvlak kunnen rekenen. Dit zal als een projectuitwerking uitgevoerd worden met uitgebreid overleg en inspraak met in ieder geval bewoners en ondernemers centrum Zierikzee.'</li> </ul>

## Procesverloop

- **30 januari 2019:** schriftelijke vragen VVD-fractie aan college over parkeren.
- **November 2019:** de gemeente zet – met ondersteuning van een onderzoeksbureau Juust - een enquête uit onder 4 doelgroepen voor het parkeren in en om het centrum van Zierikzee: inwoners, werknemers, werkgevers en bezoekers. Hiermee wilde de gemeente inzicht krijgen in de parkeersituatie van de verschillende doelgroepen, achterhalen welke verbeteringen zij noodzakelijk vinden en onderzoeken in hoeverre er draagvlak is voor wijzigingen en/of maatregelen in het parkeerbeleid voor Zierikzee.
- **5 maart 2020:** raad neemt motie aan over 'Parkeren Schouwen-Duiveland'. Deze gaat over het onderzoeken van de mogelijkheden om met de invoer van een vignet de parkeerdruk op vergunningsplaatsen te verkleinen. Deze motie van het CDA wordt aangenomen.
- **10 maart 2020:** resultaat handtekeningactie – op initiatief van een bewoner - ingediend bij college en gemeenteraad.
- **9 april 2020:** verschijnen rapport Enquête Parkeerbeleid Zierikzee 2020; inzicht in huidige situatie en draagvlak voorgedragen voorstellen. Opgesteld door Juust bv.
- **12 mei 2020:** het concept-Maatregelenpakket wordt gedeeld met het college.
- **19 mei 2020:** het Maatregelenpakket wordt besproken met de klankbordgroep Maatregelenpakket parkeerbeleid, bestaande uit 8 bewoners en/of ondernemers. De wethouder is aanwezig bij deze bijeenkomst. Uit de notulen blijkt dat de digitale bijeenkomst als zeer positief ervaren is door de deelnemers. De opmerkingen en aanvullingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in het Maatregelenpakket.
- **16 juni 2020:** vaststelling ontwerp-Maatregelenpakket door het college. Raad wordt hierover per raadsbrief geïnformeerd. In de raadsbrief staat dat na vaststelling van het ontwerp-Maatregelenpakket de volgende stap is dit voor te leggen aan alle inwoners om feedback te krijgen op het document.
- **22 juni 2020:** commissie Ruimte en Economie: Raadsbrief 16 juni over vaststellen ontwerp-Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee (oordeelsvormende fase). Besproken wordt dat het pakket in oktober terugkomt in de commissie. Op de besluitenlijst staat: Besproken. Het definitieve voorstel wordt afgewacht.
- **26 juni t/m 20 juli:** het ontwerp-Maatregelenpakket ligt informeel ter inzage. Het ontwerp-Maatregelenpakket is via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen verspreid en inwoners kunnen door middel van een web-formulier hun reactie geven op het Maatregelenpakket.
- **7 augustus t/m 11 september 2020:** concept-Maatregelenpakket (versie van 6 augustus) ligt formeel ter inzage.
- **22 september 2020:** BenW-advies waarin het college instemt met het aanbieden van het Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee aan de commissie en de gemeenteraad, en met de dekking van het Maatregelenpakket door verhoging van parkeertarieven (NB: tot de verhoging van de parkeertarieven was in najaar 2019 besloten in verband met de tekorten op de begroting. Dit stond los van de maatregelen op het gebied van parkeerbeleid. Gelijktijdig werd besloten het Mobiliteitsfonds, waarin de revenuen uit parkeerbelasting werden gestort, op te heffen).

<b>Procesverloop</b> <i>vervolg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>6 oktober 2020:</b> het college stelt het raadsvoorstel vast, waarin de raad wordt voorgesteld het Maatregelenpakket vast te stellen. In het raadsvoorstel staat dat 'het concept-Maatregelenpakket op 9 juli 2020 is vastgesteld door de gemeenteraad'. Vaststelling van het ontwerp-maatregelenpakket stond echter niet op de raadsagenda van 9 juli. Ook is er geen besluit aangetroffen.</li> <li>- <b>23 november 2020:</b> klankbordgroepbijeenkomst Parkeerbeleid Zierikzee (via MS Teams) in aanwezigheid van de wethouder. Aangegeven wordt dat het ontwerp-Maatregelenpakket (voorstel 6 augustus 2020) ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Uit de notulen komt naar voren dat een lid van de klankbordgroep het niet eens is met het uitsterfbeleid van de vergunningen. Naar zijn mening moeten er geen tweede vergunningen meer afgegeven worden. De wethouder geeft aan dat dit al eerder is besproken en bepaald en dat alleen de gemeenteraad nu nog aanpassingen kan doen.</li> <li>- <b>30 november 2020:</b> commissievergadering.</li> <li>- <b>17 december 2020:</b> de gemeenteraad stelt het Maatregelenpakket vast. Bij de behandeling zijn twee amendementen ingediend en aangenomen (uitgebreider beschreven bij onderdeel besluitvorming hierna).</li> </ul>
<b>Rol van de raad</b>	De rol van de gemeenteraad in dit proces is het vaststellen van het Maatregelenpakket. Bij de behandeling worden twee amendementen ingediend en aangenomen.
<b>Besluitvorming</b>	De raad heeft op 17 december 2020 het Maatregelenpakket vastgesteld. Bij de behandeling zijn twee amendementen ingediend en aangenomen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- een door de fractie van het CDA, mede namens de fracties LSD en VVD, ingediend amendement wordt unaniem aangenomen. Het voorziet erin dat inwoners en ondernemers van Schouwen-Duiveland, die rechtmatig in bezit zijn van nog niet gebruikte kraskaarten, de aanschafwaarde desgevraagd door de gemeente vergoed krijgen;</li> <li>- een door de fractie van GroenLinks ingediend amendement, dat erin voorziet per 1 januari 2022 nog slechts één vergunning per huishouden en bedrijf te verstrekken, wordt met 15 stemmen voor en 8 stemmen tegen aangenomen. Voor stemmen de fracties CDA, SGP, VVD, GL, SP, PvdA en HvSD. Tegen stemmen de fracties LSD en D66. Opvallend is dat in het amendement staat: 'Vanuit de bewoners en andere belanghebbenden wordt het verzoek vernomen om 'door te pakken''</li> </ul>



<b>Besluitvorming</b> <i>vervolg</i>	<p>Het geamendeerde voorstel wordt met 22 stemmen voor en 1 stem tegen aangenomen. De fractie van D66 stemt tegen. De raad besluit het Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee vast te stellen, met dien verstande dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in het Maatregelenpakket in hoofdstuk 5 genaamd Kraskaarten op pagina 11 wordt toegevoegd: De nog niet gebruikte kraskaarten, die nog in bezit zijn van inwoners en ondernemers van Schouwen-Duiveland, waarvan per 1 juli 2021 de geldigheid vervalft, worden desgevraagd door de gemeente binnen een nader te stellen termijn vergoed tegen de aanschafwaarde dan wel gecompenseerd in nieuwe parkeerkaarten tegen minimaal de aanschafwaarde;</li> <li>- het voorstel op pagina 10 van de bijlage bij het raadsvoorstel luidt als volgt:       <ol style="list-style-type: none"> <li>1. bewoners en ondernemers maximaal één vergunning per adres per 2022;</li> <li>2. de uitgegeven tweede vergunningen blijven van kracht, maar vanaf 2022 worden er geen tweede vergunningen meer verstrekt of verlengd.</li> </ol> </li> </ul>
<b>Effect participatie</b>	<p>In het BenW-advies van 22 september 2020 staat dat ‘het concept-Maatregelenpakket op 19 mei 2020 is besproken met de klankbordgroep en dat de opmerkingen en aanvullingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in het Maatregelenpakket’. En verderop: ‘Het Maatregelenpakket is opgemaakt na een intensief participatietraject. Het document wat er nu ligt is een product van de bewoners en ondernemers van Zierikzee.’</p> <p>De raad wordt in het raadsvoorstel d.d. 6 oktober als volgt geïnformeerd over het participatieproces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- eind 2019 is er een parkeerenquête uitgezet door adviesbureau Juust onder inwoners, werknemers, werkgevers en bezoekers van Zierikzee;</li> <li>- via deze enquête wilden we ophalen wat de parkeerwensen van de inwoners, ondernemers, werknemers en bezoekers van het centrum van Zierikzee zijn om te achterhalen welke verbetermogelijkheden gebruikers zien. Daarnaast is middels deze enquête informatie verzameld over het huidige parkeergedrag, de ervaren knelpunten en mogelijke verbeteringen van de belanghebbende op het gebied van parkeerbeleid;</li> <li>- aan de hand van de resultaten van de enquête is er een concept-Maatregelenpakket opgesteld. Deze is op 19 mei besproken met de klankbordgroep. De opmerkingen en aanvullingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in het Maatregelenpakket. Vervolgens is het concept-Maatregelenpakket door u op 16 juni 2020 vastgesteld en op 9 juli 2020 vastgesteld door de gemeenteraad;</li> <li>- in de periode van 26 juni t/m 20 juli heeft het Maatregelenpakket informeel ter inzage gelegen en van 7 augustus t/m 11 september formeel ter inzage gelegen. Er zijn tijdens de informele ronde zo’n 70 vragen/reacties binnengekomen. Deze reacties zijn geïnventariseerd en er is goed afgewogen of deze reacties verwerkt moesten worden in het Maatregelenpakket. Het overgrote deel van de reacties waren van toegevoegde waarde voor de verdere uitwerking van het beleid maar niet voor het aanpassen van het beleid. Er waren ook enkele reacties die geen antwoord of verdere uitwerking benodigd hadden;</li> </ul>

<b>Effect participatie</b> <i>vervolg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in de formele ronde is 1 zienswijze binnen gekomen, deze vraag had betrekking op het parkeren op de parkeerplaats Nieuwe Bogerdstraat en op de parkeerplaats Hoofdpoortstraat. De zienswijze is in een apart collegeadvies op 29 september aangeboden. De zienswijze is niet verwerkt in het Maatregelenpakket. Het Maatregelenpakket is dus ongewijzigd gebleven na eerdere vaststelling van het concept.</li> </ul>
<b>Communicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het ontwerp-Maatregelenpakket is via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen verspreid en inwoners kunnen door middel van een web-formulier hun reactie geven op het ontwerp-Maatregelenpakket. Ook is het formeel ter inzage gelegd.</li> <li>- Na vaststelling van het Maatregelenpakket worden de klankbordgroep en de inwoners die hebben aangegeven op de hoogte te willen blijven van de ontwikkelingen persoonlijk geïnformeerd over het aanbieden van het Maatregelenpakket aan de gemeenteraad. Voorts wordt via de gebruikelijke gemeentelijke communicatiekanalen het Maatregelenpakket verder verspreid. Er zal gecommuniceerd worden wat de planning zal zijn voor de uitvoering van de diverse thema's.</li> </ul>

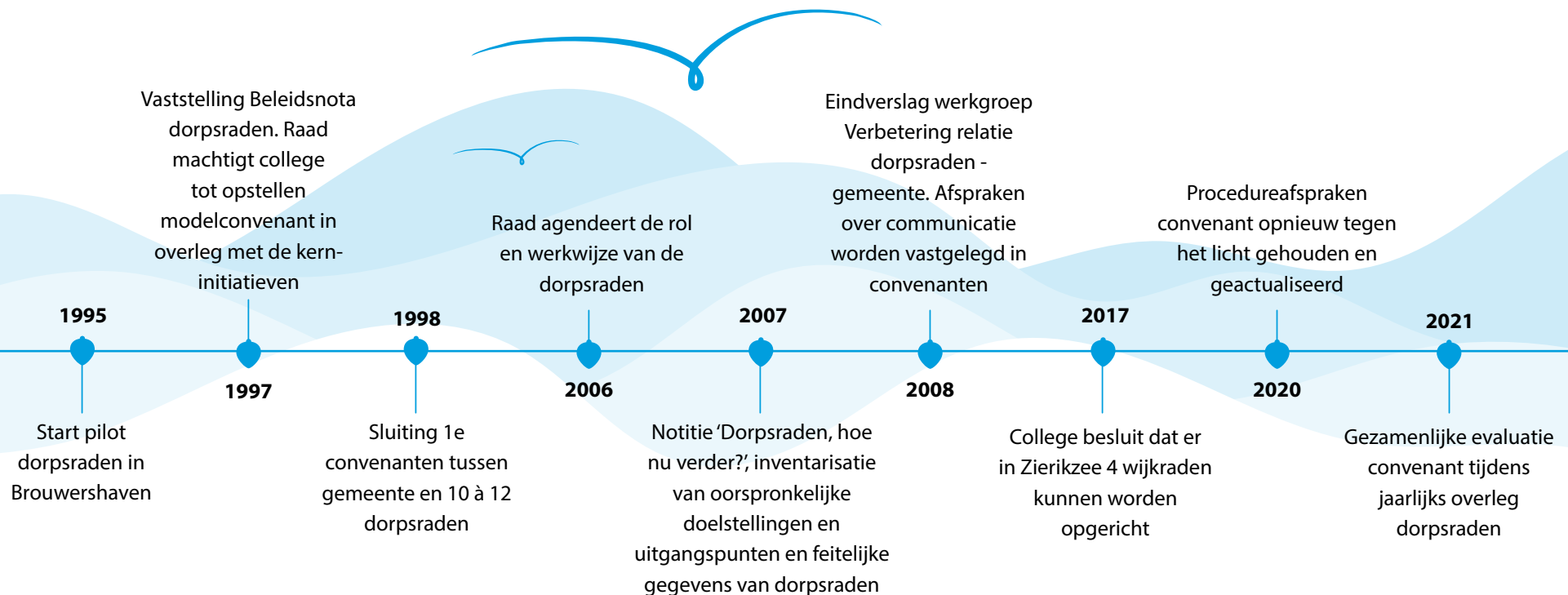
Zie voor een overzicht van gebruikte bronnen het bronnenoverzicht in bijlage 4.

## Casusbeschrijving Werking van het Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden

Aan de hand van documenten en een gesprek met de betrokken ambtenaren is - zo feitelijk mogelijk - een aantal aspecten van het participatieproces in beeld gebracht. Tijdens het onderzoek is de concept-casusbeschrijving aan de ambtelijk betrokkenen voorgelegd voor een check op juistheid en compleetheid. Waar aan de orde heeft dat geleid tot aanpassingen in de beschrijving.

Op basis van de casusbeschrijving heeft de Rekenkamer het participatieproces gevisualiseerd.

- Afspraken vastgelegd in convenant door college met de 17 dorpsraden
  - Over
    - a) samenstelling dorpsraad
    - b) jaarlijkse openbare vergadering
    - c) (on)gevraagd advies aan raad en college
    - d) communicatie (gemeente/contactfunctionaris – dorpsraden)
- Dorpsraden hebben een rol richting inwoners en gemeente, ze hebben maatschappelijk mandaat
  - Rolinvulling bepalen dorpsraden zelf



<b>Initiatiefnemer</b>	De gemeente Brouwershaven is in 1995 gestart met een pilot Dorpsraden in vier kernen. Na de fusie in 1997 is met de beleidsnota Dorpsraden de basis gelegd voor 17 Stads-, Dorps- en Wijkraden in de nieuwe gemeente (hierna: SDW-raden).
<b>Maatschappelijke opgave</b>	<p>Het doel van de SDW-raden is het bevorderen van leefbaarheid in de eigen dorps- of stadskern of wijk. De SDW-raden trachten dit doel te bereiken door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het verzamelen en signaleren van meningen, situaties of gebeurtenissen die voor de kern van belang zijn;</li> <li>- het gevraagd en ongevraagd adviseren van de gemeente dan wel (projectmatig) participeren in en/of over zaken, die in beginsel betrekking hebben op de eigen kern;</li> <li>- als aanspreekpunt te functioneren voor de inwoners;</li> <li>- tijdig informatie te verstrekken richting inwoners en gemeente.</li> </ul> <p>De SDW-raden vervullen een rol richting inwoners en richting gemeente. De wijze waarop de SDW-raden hun rol richting inwoners invullen, is primair een zaak van de SDW-raden zelf. Bij de rolinvulling is het wel van belang in het oog te houden, dat SDW-raden een maatschappelijk mandaat hebben en de gemeente (raad en college van B&amp;W) een politiek, respectievelijk bestuurlijk mandaat. (Bron: bijlage herziene afspraken 2020)</p>
<b>Relevantie/impact voor de samenleving</b>	Het gaat om invloed en zeggenschap van inwoners, ondernemers en organisaties op hun kern. En het leidt tot een andere rol voor gemeenteraad, college van B&W en ambtelijk apparaat.
<b>Agendering</b>	In Brouwershaven is in 1995 gestart met een pilot Dorpsraden om nauwer in contact te staan met de gemeente. De plaatselijke verenigingen zijn aangeschreven, het idee is besproken tijdens informatieavonden en er is gestart met vier dorpsraden. Deze dorpsraden zijn ingesteld op basis van art. 82 van de Gemeentewet, hadden daarmee een publiekrechtelijke rechtsvorm en kregen ambtelijke ondersteuning en presentiegeld.

<b>Kaderstelling door de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De raad heeft in 1997 de beleidsnota Dorpsraden vastgesteld. Hierin staan als doelstellingen opgenomen: dorpsraden zijn een belangrijk instrument voor het overleg en de communicatie tussen inwoners en bestuur op kernniveau (wisselwerking) en dorpsraden kunnen een belangrijke functie vervullen door bestuursbevoegdheden op kernniveau aan hen over te dragen (bv. Budget voor subsidies, klein onderhoud, speelvoorzieningen). De instelling van dorpsraden wordt door de gemeente gestimuleerd, maar het initiatief tot de instelling van dorpsraden wordt overgelaten aan het particulier initiatief. De beleidsnota biedt hiervoor een kader. De gemeenteraad machtigt het college door middel van de opstelling van een modelconvenant, in overleg met de kern-initiatieven tot een nadere invulling over te gaan.</li> <li>- Op de Raadskalender 2006-2010 is de rol en werkwijze van de SDW-raden opgenomen. Reden is het ontbreken van eenduidigheid over de rol, bevoegdheden/verantwoordelijkheden budgetten en democratische legitimatie van de SDW-raden. De gemeenteraad wil eenduidigheid over de rol en werkwijze van de SDW-raden. Om hiertoe te komen stelt de raadsgriffier een discussienotitie op, waarna een bijeenkomst wordt georganiseerd met de diverse raden.</li> <li>- Indirect stuurt de gemeenteraad op de SDW-raden door het beschikbaar stellen van financiële middelen met het goedkeuren van de gemeentebegroting.</li> <li>- Uit de raadsbrief van 14 april 2020 blijkt dat mede op initiatief van de gemeenteraad het bestaande convenant met procedureafspraken, tussen de gemeente en de SDW-raden opnieuw tegen het licht is gehouden.</li> </ul>
<b>Procesverloop</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1997:</b> vaststelling Beleidsnota dorpsraden. De gemeenteraad stelt de in de nota aangegeven beleidsuitgangspunten vast en drie basismodellen. Vastgesteld wordt dat de raden in principe een privaatrechtelijke rechtsvorm krijgen. De contactfunctionaris wordt geïntroduceerd en de gemeenteraad machtigt het college door middel van de opstelling van een modelconvenant, in overleg met de kern-initiatieven tot een nadere invulling over te gaan. Afspraken tussen gemeente en dorpsraden worden vastgelegd in een convenant.</li> <li>- <b>1998:</b> eerste convenanten gesloten tussen gemeente en 10 à 12 raden.</li> <li>- <b>2006:</b> op de Raadskalender 2006-2010 is de rol en werkwijze van de SDW-raden opgenomen. Reden is het ontbreken van eenduidigheid over de rol, bevoegdheden/verantwoordelijkheden budgetten en democratische legitimatie van de SDW-raden.</li> <li>- <b>2007:</b> notitie 'Dorpsraden, hoe nu verder?', een inventarisatie van de oorspronkelijke doelstellingen en uitgangspunten en van feitelijke gegevens van dorpsraden. Op 7 december 2007 is tijdens een bijeenkomst met dorpsraden en college vastgesteld dat de verbetering van de onderlinge communicatie het centrale thema is. Er wordt een gezamenlijke werkgroep samengesteld.</li> </ul>

<b>Procesverloop</b> <i>vervolg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>2008:</b> eindverslag van de werkgroep Verbetering relatie dorpsraden – gemeente. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de SDW-raden en de gemeente heeft zich gebogen over de relatie tussen de raden en gemeente en geeft in 15 voorstellen richting aan de toekomstige samenwerking. Er zijn onder meer afspraken gemaakt over de verschillende participatieniveaus en de vorm waarin dat gebeurt, evenals over het van toepassing zijnde tijds kader. In de bijlage is de participatieladder opgenomen met daarin een beschrijving van de betreffende participatieniveaus. De afspraken over de communicatie tussen de gemeente en SDW-raden is vervolgens vastgelegd in convenanten.</li> <li>- <b>2017:</b> college besluit Zierikzee op te delen in vier delen waar op initiatief vanuit de samenleving een wijkraad per ruimtelijk deel kan worden opgericht.</li> <li>- <b>2020:</b> mede op initiatief van de gemeenteraad is het bestaande convenant met procedureafspraken, tussen de gemeente en de SDW-raden opnieuw tegen het licht gehouden. (Raadsbrief 14 april 2020). Dit is gebeurd in een gesprek met vijf vertegenwoordigers van vier dorpsraden: Burgh-Haamstede, Renesse, Scharendijke en Zonnemaire. Uit dit gesprek komt dat de dorpsraden in de gelegenheid gesteld willen worden pro-actief te adviseren, meer contact met collegeleden willen en dat de afspraken uit de evaluatie 2008 integraal worden uitgevoerd. De afspraken zijn in geactualiseerde vorm als bijlage bij het convenant opgenomen. (BenW advies 8 april)</li> <li>- <b>2021:</b> tijdens het jaarlijks overleg met de SDW-raden op 2 november 2021 is het convenant gezamenlijk geëvalueerd. Dit is gebeurd aan de hand van drie vragen: wat speelt er in uw kern of wijk? Hoe bereikt de dorpsraad de inwoners en inwoners de dorpsraad? Hoe verloopt de samenwerking tussen de dorpsraad en de gemeente? College besluit op 9 november 2021 de SDW-raden te ondersteunen bij het aanpassen van de statuten door een laten opstellen van een standaard-statuut en de financiering van de notariskosten. Deze aanpassingen komen voort uit de WBTR en de herziening van het convenant.</li> </ul>
<b>Rol van de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Raad:</b> vaststellen beleidsnota in 1997 en goedkeuren begroting met daarin budget SDW-raden. In de praktijk wonen veel raadsleden de jaarlijkse openbare vergaderingen van de SDW-raden bij.</li> <li>- <b>College:</b> jaarlijks overleg tussen college en dagelijkse besturen van de SDW-raden, SDW-raden betrekken bij het te voeren beleid. Wethouder Van Burg is portefeuillehouder SDW-raden.</li> <li>- <b>Ambtelijke organisatie:</b> de ambtelijk contactfunctionaris is het 1e aanspreekpunt voor de SDW-raden. Zij bewaakt de in- en uitgaande correspondentie en speelt een rol in de begeleiding van diverse procedures. De verantwoordelijkheid blijft echter altijd bij de betreffende afdeling of ambtenaar liggen. Bij projecten, al dan niet uitgevoerd in het kader van de dorpsvisies, betreft de ambtelijke organisatie de betreffende dorpsraad.</li> <li>- <b>Samenleving:</b> de SDW-raden kunnen gevraagd en ongevraagd het gemeentebestuur adviseren en (projectmatig) participeren in gemeentelijk beleid. In de praktijk functioneren de raden heel wisselend. Sommige zijn heel actief en professioneel, andere minder. Bij grote projecten heeft de SDW-raad zitting in de Stuurgroep.</li> </ul>

<b>Besluitvorming</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststelling Beleidsnota Dorpsraden in 1997</li> <li>- Goedkeuring jaarlijkse begroting (met daarin budget voor de raden)</li> </ul>
<b>Effect participatie</b>	<p>Tijdens het jaarlijks overleg SDW-raden op 2 november 2021 is de vraag aan de orde gesteld hoe de raden de samenwerking met de gemeente vinden gaan. Uit de notulen komt het volgende beeld: het verschilt per dorpsraad hoe zij de samenwerking met de gemeente ervaren. Serooskerke, Sirjansland en Ellemeet zijn bijvoorbeeld best tevreden, terwijl Ouwerkerk en de wijkraad Poortambacht minder tevreden zijn.</p> <p><i>Wat er goed gaat is:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vragen/verzoeken worden goed uitgezet en opgepikt;</li> <li>- dorpsraden ervaren regelmatig een luisterend oor bij de gemeente. Dit is de laatste jaren sterk verbeterd;</li> <li>- dorpsraden ervaren dat ze meer, vaker en eerder betrokken worden bij zaken die in hun kern spelen (maar nog niet altijd). Dit komt met name door een aantal enthousiaste/betrokken ambtenaren;</li> <li>- er wordt vaker in concrete/praktische oplossingen gedacht. Dat is prettig voor dorpsraden.</li> </ul> <p><i>Wat beter kan is:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- communicatie vanuit gemeente naar dorpsraden. Er wordt te weinig/laat/langzaam gecommuniceerd. Dorpsraden hebben geen kennis van de gemeentelijke organisatie, houd hen daarom op de hoogte van hoe een verzoek wordt behandeld, welke route er gevolgd moet worden, hoelang een bepaalde procedure duurt, etc.;</li> <li>- interne communicatie gemeente. Ambtenaren zijn soms niet op de hoogte van verschillende projecten die tegelijk bezig zijn in een kern. Het zou handiger zijn als dat integraal wordt opgepakt. Wanneer een ambtenaar de organisatie verlaat, is overdracht soms niet goed geregeld, waardoor de communicatie/samenwerking ineens stopt. Dorpsraden hebben soms ook te veel aanspreekpunten binnen de gemeente, 1 aanspreekpunt zou het handigst zijn.</li> </ul>
<b>Communicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naar aanleiding van de enquête zijn mailings verstuurd naar inwoners die hebben aangegeven op de hoogte gehouden te willen worden van het resultaat.</li> <li>- Communicatie tussen de SDW-raad en de gemeente vindt doorgaans plaats via de contactfunctionaris. Deze verwijst ook naar collega's.</li> <li>- Het is aan de SWD-raad om vorm te geven aan de communicatie naar de eigen inwoners.</li> <li>- De gemeenteraad wordt in raadsvoorstellen geïnformeerd over de wijze waarop de SDW-raad betrokken is.</li> <li>- Op de gemeentelijke website staat een samenvatting van het convenant en de contactgegevens van de SDW-raden</li> <li>- Binnen de ambtelijke organisaties is door middel van een korte film gecommuniceerd over het convenant en de afspraken.</li> </ul>

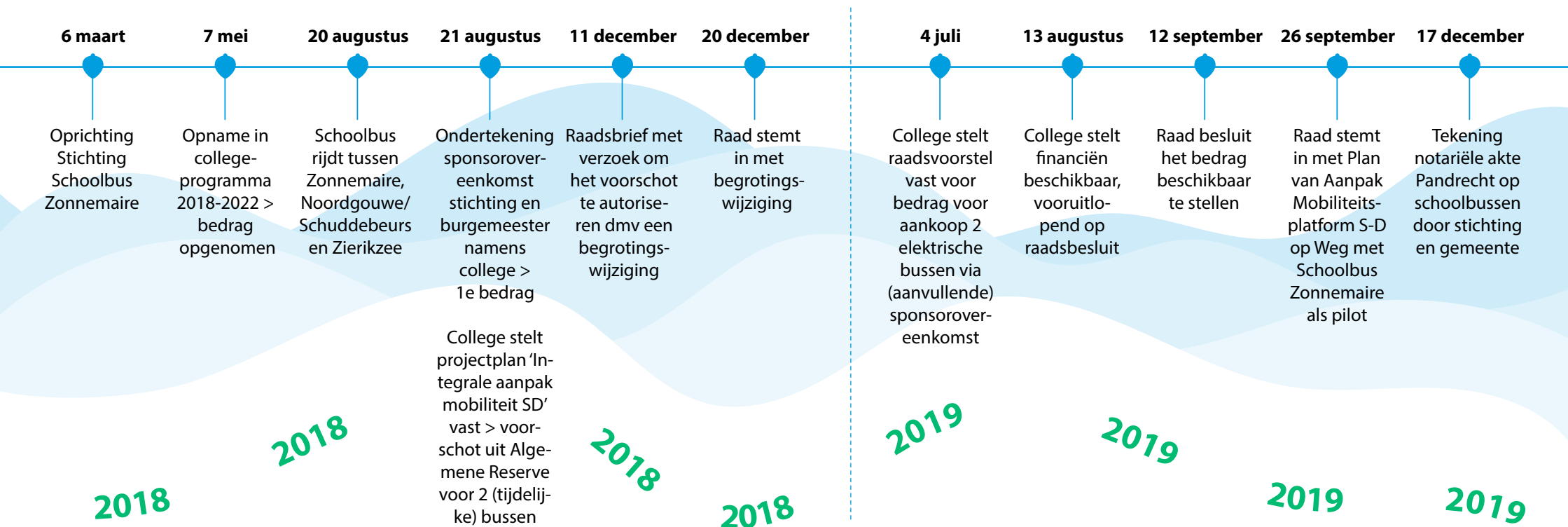
Zie voor een overzicht van gebruikte bronnen het bronnenoverzicht in bijlage 4.

## Casusbeschrijving Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire

Aan de hand van documenten en een gesprek met de betrokken ambtenaren is - zo feitelijk mogelijk - een aantal aspecten van het participatieproces in beeld gebracht. Tijdens het onderzoek is de concept-casusbeschrijving aan de ambtelijk betrokkenen voorgelegd voor een check op juistheid en compleetheid. Waar aan de orde heeft dat geleid tot aanpassingen in de beschrijving.

Op basis van de casusbeschrijving heeft de Rekenkamer het participatieproces gevisualiseerd.

- Nav sluiting basisschool in Zonnemaire neemt een inwoner het heft in handen: enquête in het dorp (behoeftepeiling), persbericht (zoektocht naar financiering), bijeenkomst in voetbalkantine (idee toelichten)
- Betrokken ouders zetten systeem van schoolbussen op > ritten reserveren en betalen via een App
- Gemeente neemt het op als project in de 'Integrale aanpak mobiliteit Schouwen-Duiveland' en ondersteunt financieel
- Vrijwilligers rijden de kinderen naar school, de bso en sportactiviteiten in andere kernen
- Inzet bussen ook buiten schooltijden > bijv. ouderen, recreanten, nieuwkomers (taalonderwijs)





<b>Initiatiefnemer</b>	Ouders uit Zonnemaire. Op 6 maart 2018 is de Stichting Schoolbus Zonnemaire door twee ouders als burgerinitiatief opgericht.
<b>Maatschappelijke opgave</b>	Met het sluiten van de basisschool in Zonnemaire ontstond een vervoersprobleem dat door een aantal betrokken ouders is opgepakt. De Stichting Schoolbus Zonnemaire is opgericht om het leerlingenvervoer uit te voeren voor schoolkinderen uit Zonnemaire en omstreken richting de basisscholen in Zierikzee. Met de aanschaf van 2 schoolbussen wil de stichting het vervoer van de scholieren zelf oppakken.
<b>Relevantie/ impact voor de samenleving</b>	<p>Naast het vervoersprobleem dat ontstond, heeft het sluiten van dorpscholen een effect op het sociale aspect voor kinderen en ouders. Met moeder en buurtkinderen naar school lopen of fietsen is er niet meer bij, tussen de middag thuis eten wordt onmogelijk. Met een vriendje of vriendinnetje meegaan na school om daar te spelen wordt ook minder vanzelfsprekend. Ouders zullen elkaar ook minder zien.</p> <p>Nu het initiatief is gerealiseerd blijkt dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de schoolbussen duidelijk voorzien in een behoefte. Er wordt goed gebruik gemaakt van de schoolbussen. Door de inzet van een App kunnen ritten worden gereserveerd en betaald. Het vervoer is betaalbaar en de ouders zijn heel tevreden over hoe het werkt. De kinderen kunnen niet alleen naar school, maar ook naar de bso en naar sportactiviteiten in andere kernen;</li> <li>- de bussen buiten schooltijden ook ingezet (kunnen) worden voor andere doeleinden. Bijvoorbeeld voor het vervoer naar sportwedstrijden en activiteiten, vervoer tussen het transferium en het strand, vervoer van nieuwkomers naar taalonderwijs. Ook wordt de schoolbus mogelijk ingezet voor het vervoeren van jonge Oekraïense vluchtelingen naar school;</li> <li>- het voornemen is de bus ook in te zetten voor het vervoer van ouderen. Er is een reis gemaakt met ouderen naar Duitsland. Vanwege corona is dit voornemen stil komen te liggen, maar hier zal een vervolg aan gegeven worden. Wel is het een nadeel dat de bussen een actieradius hebben van 180 km en niet beschikken over een snellaad-functie;</li> <li>- er meer dan genoeg (enthousiaste) vrijwilligers zijn om de bussen te rijden. Zij dragen op die manier bij aan de community;</li> <li>- de schoolbussen zorgen voor sociale cohesie binnen het dorp en met de dorpen waar de bus doorheen rijdt en ook kinderen ophaalt;</li> <li>- de makelaars bij de verkoop van woningen de schoolbus als een voorziening vermelden en gebleken is dat door de bus ook nieuwe jonge gezinnen zich in Zonnemaire vestigen;</li> <li>- de schoolbus nu ook andere kernen aandoet om leerlingen op te halen/weg te brengen aangezien op Zonnemaire het aantal leerlingen afneemt;</li> </ul>

<b>Relevantie/ impact voor de samenleving vervolg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de Schoolbus ook opgenomen is in het Actieplan Bevolkingsdaling en het programma Demografische Ontwikkeling van het ministerie van BZK;</li> <li>- de gemeente inzet op het behouden van de leefbaarheid van de kernen. Het wordt steeds duidelijker dat het niet zal lukken in alle kernen scholen te behouden en er wordt nagedacht over regioscholen in het oosten, midden en westen van het eiland. Het vervoer van leerlingen is dan een belangrijk onderdeel. De schoolbussen Zonnemaire laten zien hoe het zou kunnen. En buiten schooltijd kunnen de bussen dan voor andere activiteiten worden ingezet;</li> </ul>
<b>Agendering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De initiatiefnemer heeft een enquête gehouden in het dorp, een bestuur samengesteld en het initiatief tot ontwikkeling gebracht. De school werd gesloten en er waren verschillende opties denkbaar om het leed te verzachten, maar vanuit het schoolbestuur werd geen initiatief genomen. Hij heeft in de zoektocht naar financiering van het initiatief een persbericht uitgestuurd en vervolgens namen verschillende politieke partijen contact met hem op. Hij heeft toen een bijeenkomst georganiseerd in de voetbalkantine en het idee toegelicht. Aangegeven werd dat wanneer er gekozen zou worden voor elektrische bussen, de gemeente mogelijk wel iets zou kunnen betekenen.</li> <li>- De verkiezingstijd bleek de perfecte 'window of opportunity'. De initiatiefnemers gaven aan niet te willen vechten tegen de sluiting van de school en vroegen de gemeente dit initiatief te steunen. Dit kwam politiek op een goed moment. Raadsleden zagen dat dit ook kansrijk zou zijn in andere gebieden en dat dit ook al gebeurde in Noordgouwe, waar ouders ook zelf het vervoer van kinderen regelden van en naar school. Zo is het initiatief opgenomen in het Coalitieprogramma met ook best een fors bedrag.</li> <li>- Bij een oproep voor initiatieven uit de Schelderegio kwam de Schoolbus Zonnemaire als winnaar uit de bus. De prijs was ondersteuning/begeleiding van het initiatief. Vervolgens is de gemeente (i.c. de afdeling Mobiliteit) betrokken geraakt.</li> <li>- De dorpsraad heeft geen betrokkenheid gehad bij het initiatief. De dorpsraad, die zich al een aantal jaar sterk maakte tegen de sluiting van de school, is zelfs gevallen. Bij een deel van de dorpsraad vatte het idee post dat de school zou sluiten door de komst van de schoolbus. Met de huidige dorpsraad is niet heel veel contact, omdat het initiatief nu loopt en het een zelfstandige stichting betreft, maar tijdens elke vergadering van de dorpsraad komt de bus wel even ter sprake. Wellicht ontstaat er meer contact als de dorpshuisfunctie gaat verbreden.</li> </ul>
<b>Kaderstelling door de raad</b>	<p>In het collegeprogramma 2018-2022 is door de coalitiepartijen aangegeven dat zij zich samen met de provincie verbinden aan het innovatieve project 'Integrale mobiliteit, samen aan de slag met bereikbaarheid, leefbaarheid en sociale mobiliteit' dat door meerdere initiatiefnemers en ondernemers van Schouwen-Duiveland is opgestart en hierin het project Schoolbus betrekken. Voor het project Sociale mobiliteit is in de begroting een bedrag van €40.000 opgenomen.</p> <p>Daarnaast heeft de raad formeel de financiën beschikbaar gesteld voor de Schoolbus en besloten tot het aangaan van de (aanvullende) sponsorovereenkomst met de Stichting Schoolbus Zonnemaire. Met de gemeente is wel besproken dat de bussen breder inzetbaar moeten zijn dan alleen het vervoer van leerlingen.</p>

## Procesverloop

- **6 maart 2018:** oprichting Stichting Schoolbus Zonnemaire
- **7 mei 2018:** in het collegeprogramma 2018-2022 is door de coalitiepartijen aangegeven dat zij zich samen met de provincie verbinden aan het innovatieve project 'Integrale mobiliteit, samen aan de slag met bereikbaarheid, leefbaarheid en sociale mobiliteit' dat door meerdere initiatiefnemers en ondernemers van Schouwen-Duiveland is opgestart en hierin het project Schoolbus betrekken. Voor het project Sociale mobiliteit is in de begroting een bedrag van € 40.000 voor de jaren 2018 en 2019 opgenomen.
- **20 augustus 2018:** schoolbus Zonnemaire rijdt tussen Zonnemaire, Noordgouwe/Schuddebeurs en Zierikzee. Basisschoolleerlingen kunnen instappen bij de Zonnewijzer of de tussenliggende bushaltes en worden afgezet bij hun school in Zierikzee. De terugreis is uiteraard ook mogelijk. Naar wens worden de kinderen na schooltijd weer opgehaald en weer bij de Zonnewijzer of de tussenliggende bushaltes afgezet.
- **21 augustus 2018:** ondertekening sponsorovereenkomst tussen stichting en de burgemeester (namens college) en eerste bedrag van € 26.250 ter beschikking gesteld. In de overeenkomst is ook afgesproken dat de Stichting de bussen ter beschikking stelt voor het brede project integrale mobiliteit op tijden dat de bussen niet in gebruik zijn voor schoolvervoer van en naar Zonnemaire.
- **21 augustus 2018 raadsbrief:** het college stelt het projectplan 'Integrale aanpak mobiliteit Schouwen-Duiveland, samen aan de slag met bereikbaarheid, leefbaarheid en sociale mobiliteit' vast. Eén van de projecten binnen de integrale aanpak is het project van de Stichting Schoolbus Zonnemaire om een schoolbus te realiseren vanwege de sluiting van de basisschool in deze kern. In het collegeprogramma is opgenomen dat het college voornemens is voor de jaren 2018 en 2019 € 40.000 per jaar beschikbaar te stellen. Dit is nog niet formeel bekrachtigd door de gemeenteraad. Er is een voorschot verstrekt van € 26.000 uit de Algemene Reserve. Dit voorschot dekt de aanschaf van twee (tijdelijke) bussen en beslaat de periode 22 augustus t/m 31 december 2018. Uiterlijk december 2018 wordt een raadsvoorstel ingebracht waarin de besluitvorming over dit voorschot en de bekostiging van de definitieve schoolbussen aan de raad wordt voorgelegd.
- **11 december 2018 raadsbrief:** de elektrische bussen zijn nog niet op de markt. In plaats van een raadsvoorstel wordt de raad gevraagd door middel van een begrotingswijziging het voorschot te autoriseren. Zodra er meer duidelijkheid is over de vervanging van de huidige bussen door elektrische bussen, wordt de bijdrage via een raadsvoorstel ter besluitvorming voorgelegd.
- **20 december 2018:** de raad stemt in met 8e begrotingswijziging 2018, Voortgang pilot schoolbus Zonnemaire. De eenmalige last (€ 26.000) dekken uit de Algemene Reserve.
- **4 juli 2019:** college stelt raadsvoorstel vast om een bedrag van € 53.730 excl. btw beschikbaar te stellen aan Stichting Schoolbus Zonnemaire voor de aankoop van twee elektrische bussen via een sponsorovereenkomst. En aanvullend het terug te ontvangen BTW-bedrag bij wijze van voorschot over te maken aan de stichting, berekend op € 16.800 (21% van € 80.000, later te verrekenen).
- **13 augustus 2019:** brief naar de stichting waarin wordt aangegeven dat het bedrag voor de schoolbus om onduidelijke redenen niet was opgenomen in de begroting. Gezien de levering van de elektrische bussen op 15 augustus heeft het college besloten vooruitlopend op het raadsbesluit de financiën beschikbaar te stellen aan de stichting.

<b>Procesverloop</b> <i>vervolg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>12 september 2019:</b> de gemeenteraad besluit tot het beschikbaar stellen van een bedrag van € 53.730 excl. btw aan Stichting Schoolbus Zonnemaire voor de aankoop van twee elektrische bussen en het aangaan van de (aanvullende) sponsorovereenkomst met de Stichting Schoolbus Zonnemaire. Tijdens de commissievergadering over het raadsvoorstel stelt raadslid d'Anjou een aanvullende tekst voor bij artikel 5 in de sponsorovereenkomst voor wat betreft een mogelijk faillissement, zodat de bussen bij een faillissement eigendom worden van de gemeente. Wethouder Smit gaat dit na en zegt een antwoord toe.</li> <li>- <b>26 september 2019:</b> de gemeenteraad stemt in met het Plan van Aanpak Mobiliteitsplatform S-D Op Weg, waarin de Schoolbus Zonnemaire als pilot is opgenomen, onder de voorwaarde dat pilots en projecten waarvoor een financiële bijdrage vanuit de gemeente noodzakelijk is, door middel van een raadsvoorstel ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden voorgelegd voordat zij worden opgestart.</li> <li>- <b>17 december 2019:</b> tekening notariële akte Pandrecht op schoolbussen door Stichting Schoolbus Zonnemaire en gemeente Schouwen-Duiveland</li> </ul>
<b>Rol van de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raad: opnemen initiatief in collegeprogramma, toekennen budgetten.</li> <li>- Ambtelijke organisatie: aanspreekpunt voor initiatiefnemer, voorbereiding besluitvorming, vastleggen van afspraken bij de notaris, inzet voor lagere elektriciteitsstarieven.</li> <li>- College: voorbereiden raadsbesluiten, aangaan eerste sponsorovereenkomst.</li> <li>- Initiatiefnemer: ontwikkeling en uitvoering initiatief, zorgen voor financiering exploitatie (ouders, sponsors/fondsen)</li> </ul> <p>Afgezien van de presentatie in de voetbalkantine is er geen contact geweest tussen initiatiefnemer en raad. Wel zijn er bij de onthulling/presentatie van de bus raadsleden aanwezig geweest.</p>
<b>Besluitvorming</b>	<p>De raad heeft de volgende besluiten genomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de 8e begrotingswijziging 2018 in december 2018;</li> <li>- het aangaan van de aanvullende sponsorovereenkomst in september 2019;</li> <li>- vaststellen van het Plan van Aanpak Mobiliteitsplatform S-D Op Weg in september 2019, waarin de Schoolbus Zonnemaire als pilot is opgenomen.</li> </ul>
<b>Effect participatie</b>	<p>Het burgerinitiatief is door de gemeenteraad omarmd en financieel ondersteund.</p>
<b>Communicatie</b>	<p>Via de nieuwsbrief SD op Weg wordt aandacht besteed aan de Schoolbus Zonnemaire, zoals bijvoorbeeld over de inzet van de bus voor de Kerstreis voor ouderen, de inzet van de bussen vanaf het Transferium en het extra vervoer voor vluchtelingen. Door de inzet van de schoolbus voor andere doeleinden probeert de gemeente extra kostendragers voor de stichting te realiseren.</p>

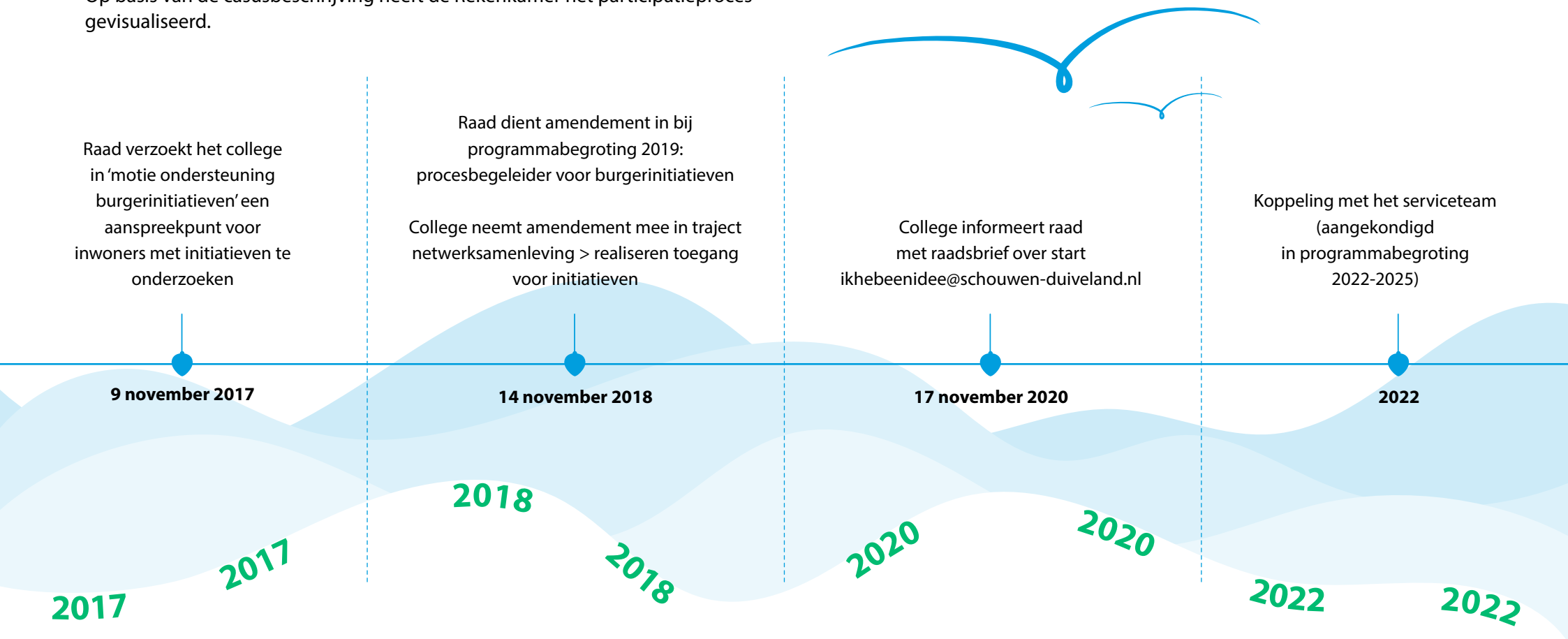
Zie voor een overzicht van gebruikte bronnen het bronnenoverzicht in bijlage 4.

## Casusbeschrijving Ideeënloket Ikhebeenidee

Aan de hand van documenten en een gesprek met de betrokken ambtenaren is - zo feitelijk mogelijk - een aantal aspecten van het participatieproces in beeld gebracht. Tijdens het onderzoek is de concept-casusbeschrijving aan de ambtelijk betrokkenen voorgelegd voor een check op juistheid en compleetheid. Waar aan de orde heeft dat geleid tot aanpassingen in de beschrijving.

Op basis van de casusbeschrijving heeft de Rekenkamer het participatieproces gevisualiseerd.

- Integrale toegang voor inwoners met een idee (burgerinitiatief) om de straat/ wijk/gemeente mooier, socialer of duurzamer te maken
- Voor inwoners bereikbaar via [ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl](mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl)
- Het team ikhebeenidee koppelt initiatiefnemers aan de juiste afdeling(en) binnen de gemeente of aan andere partijen



<b>Initiatiefnemer</b>	De gemeente Schouwen-Duiveland (hierna: SD) introduceerde ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl. Het is een integrale toegang voor (burger)initiatieven om inwoners zo goed mogelijk te ontvangen met hun initiatief om de straat/wijk/gemeente mooier, socialer of duurzamer te maken. Ook ondernemers kunnen er terecht. Die worden verbonden aan de bedrijfscontactfunctionaris.
<b>Maatschappelijke opgave</b>	De gemeente SD maakt de beweging van meer participatieve samenwerking tussen samenleving en gemeente. "De verantwoordelijkheidszin, betrokkenheid en solidariteit is enorm hoog. Dat betekent voor de gemeenteraad als democratisch gekozen hoogste en kader stellende orgaan van de gemeente aansluiten op hetgeen in de samenleving plaatsvindt. <u>Besturen betekent daarom steeds meer: samenwerken met anderen.</u> Het is dan ook van groot belang met inwoners, stads- en dorpsraden, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties en gasten in gesprek te blijven en initiatieven en eigen genomen verantwoordelijkheid te ondersteunen." (Uit: Collegeprogramma 2018-2022 'Verbindend verder').
<b>Relevantie/ impact voor de samenleving</b>	De samenleving wordt steeds meer partner van de gemeente. Inwoners worden door de gemeente gefaciliteerd om hun sociaal maatschappelijke en culturele initiatief zelf uit te voeren. "We ontwikkelen naar een situatie waarin we inwoners, ondernemers, partners en gasten ondersteunen in het zelfoplossend vermogen. Wij doen het dus niet vóór hen, maar we denken mee in oplossingen, we zijn ondersteunend en behulpzaam." (Uit: Organisatievisie 'Met het tij mee').
<b>Agendering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vanuit de Organisatievisie 'Met het tij mee: dé uitdaging voor de organisatie de komende 5 jaar' uit 2014 en de Bestuursopdracht Netwerksamenleving van de raad aan het college in 2016.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatievisie: De samenleving ziet de gemeente als een volwaardige partner, die verbinding aanbrengt tussen partijen en bij vraagstukken een evenwicht vindt tussen loslaten en ondersteunen. Inwoners, ondernemers, partners en gasten krijgen zodoende de ruimte en handvatten om hun plannen en wensen waar mogelijk zelf te realiseren. Belangrijke leidraad is de strategische visie 'het Tij van de Toekomst, Visie Schouwen-Duiveland 2011-2040', in opdracht van de raad, vastgesteld door de raad in oktober 2011. Samenwerken is in deze visie de basis.</li> <li>• Doel van de bestuursopdracht is het in beeld brengen van de netwerksamenleving op Schouwen-Duiveland in 2020 en de daarbij horende veranderingen voor de samenleving en de gemeentelijke organisatie.</li> </ul> </li> </ul>

**Agendering**  
vervolg

- Dit leidt tot het traject naar het 'Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar' dat de raad in april 2019 vaststelt. Het is een plan van aanpak met acties. Een van de acties die eind 2020 wordt uitgevoerd is Ikhebeenidee.



voor mekaar

- In de tussentijd dient de raad een motie en amendement in:
  - Motie ondersteuning burgerinitiatieven van 9 november 2017. Met deze motie wordt het college verzocht een aanspreekpunt voor inwoners met initiatieven te onderzoeken.
  - Amendement Right to Challenge van 8 november 2018. Het amendement beoogt een experiment Right to Challenge, hierbij kunnen bewoners taken van gemeenten overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen.
- In het Collegeprogramma 2018 – 2022 wordt benadrukt dat de gemeente initiatiefnemers op weg helpt, onderzoekt welke hulp daarbij geboden kan worden en organisatie en bestuur worden toegerust voor deze ontwikkeling. Een verkenning van het Right to Challenge is ook opgenomen in het collegeprogramma.
- De raad dient op 14 november 2019 een amendement in bij de programmabegroting 2019: procesbegeleider voor burgerinitiatieven. Tekstwijziging hoofdstuk 4. "Initiatieven vanuit de samenleving stimuleren we actief" wordt: "Veel organisaties, belangengroeperingen of andere initiatiefnemers zijn nog niet altijd in staat hun initiatief uit te werken, fondsen en subsidies aan te boren en het gesprek met de gemeente aan te gaan om ook daadwerkelijk tot realisatie te komen. Vanuit de organisatie wordt een procesbegeleider aangesteld om initiatiefnemers de weg te wijzen binnen de ambtelijke organisatie om zo tot daadwerkelijke realisatie van hun initiatief te komen. De wijze waarop en waar deze procesbegeleider(s) wordt ingezet staat in bestuursopdracht Netwerksamenleving beschreven."
  - In de geamendeerde programmabegroting 2021-2024 komt te staan: "Initiatieven vanuit de samenleving stimuleren we actief (aanstellen procesbegeleider en integreren in gemeentelijke dienstverlening van het serviceteam)."

De Beleidsnotitie 'Vrijwilligerswerk Onbetaalbaar' beschrijft het voornemen om een of meerdere aanspreekpunten voor bewonersinitiatieven te realiseren.

<b>Kaderstelling door de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verzoek aan het college om een aanspreekpunt voor initiatieven te onderzoeken.</li> <li>- Verzoek aan het college om een procesbegeleider aan te stellen die initiatiefnemers de weg wijst.</li> </ul>
<b>Procesverloop</b>	<p>Zie onder kopje Agendering.</p> <p>De raad dient op 14 november 2019 een amendement in bij de programmabegroting 2019: procesbegeleider voor burgerinitiatieven.</p> <p>In de <u>reactie</u> op dit amendement geeft het college aan: We nemen dit amendement mee in het traject netwerksamenleving, waarvoor we een toegang voor initiatieven realiseren. Deze toegang zijn we aan het inrichten, met de toegang regelen we dat bewonersinitiatieven goed op weg worden geholpen. We ondersteunen organisaties, belangengroeperingen of andere initiatiefnemers (indien nodig) ook bij het uitwerken en uitdenken van hun initiatief. Dit doen we door in gesprek te gaan. We helpen ze op weg binnen onze organisatie en de gemeentelijke procedures (zonder over te nemen). Meerwaarde van de toegang is dat we de toegankelijkheid vergroten, een eenduidig verhaal vanuit de gemeente naar de initiatiefnemer hebben en het initiatief integraal behandelen.</p> <p>Met een <u>raadsbrief</u> d.d. 17 november 2020 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de start van <a href="mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl">ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl</a></p> <p>In de programmabegroting 2022-2025 staat:</p> <p>“Eind 2020 is de toegang voor inwoners met een idee (burgerinitiatief) opgericht. Het is een toegang voor inwoners, die iets willen doen voor Schouwen-Duiveland. Zij hebben een idee om de straat, wijk of zelfs de hele gemeente mooier, socialer of duurzamer te maken. Deze toegang is voor inwoners bereikbaar via <a href="mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl">ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl</a>. Aan “ik heb een idee” zijn 4 adviseurs van verschillende afdelingen betrokken. Het is een integrale toegang voor burgerinitiatieven. De adviseurs van <a href="mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl">ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl</a> verzorgen procesbegeleiding voor inwoners met een idee. Op deze wijze komen ideeën snel bij de juiste afdeling(en) op tafel. <a href="mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl">Ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl</a> biedt daarnaast een mooie kans in de doorontwikkeling van onze organisatie, door ervaring op te doen met het begeleiden van initiatiefnemers en hiervan te leren. In 2022 loopt de toegang twee jaar waardoor we goed zicht hebben op de soort en hoeveelheid ideeën die binnenkomen. De koppeling met het serviceteam wordt in 2022 gerealiseerd.”</p> <p>Gesproken wordt ook over doorontwikkeling:</p> <p>“In 2022 actualiseren we het plan van aanpak ‘Netwerksamenleving en netwerkmanagement’ en krijgt participatie een belangrijkere rol. Wij informeren de raad over de vorderingen van het gehele actieplan per raadsbrief. Over hoe we participatie vormgeven en wat bijbehorende spelregels zijn gaan we met de raad in gesprek. Daarnaast is het gesprek met de raad over welke rol we als gemeente hebben een onderdeel van dit project. Presterend, samenwerkend, rechtmatig of responsief. Deze rol kan per taak of project anders zijn. Het is van belang om ons hiervan bewust te zijn en een keus in te maken.”</p>



<b>Rol van de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raad:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• bestuursopdracht netwerksamenleving. In het kader van de bestuursopdracht en het Actieplan Netwerksamenleving dacht de raad in juli 2019 na hoe de gemeente zich kan ontwikkelen tot een uitnodigende overheid.</li> <li>• met een motie en amendementen stuurde de raad op een aanspreekpunt voor initiatiefnemers en procesbegeleiding.</li> </ul> </li> <li>- College: 1 aanspreekpunt onderzoeken, actie uitvoeren van 1 integrale toegang en het informeren van de raad daarover. Portefeuillehouders worden geïnformeerd over de initiatieven die worden ingediend.</li> <li>- Ambtelijke organisatie: team van 4 collega's vormen, die in verbinding met staan met het serviceteam, collega's in de uitvoering en vakcollega's. Initiatiefnemers worden zo gekoppeld aan een collega. Het team ikhebeenidee blijft volgen of het initiatief daadwerkelijk van de grond komt.</li> </ul>
<b>Besluitvorming</b>	<p>Zie bestuursopdracht Netwerksamenleving, motie en amendementen.</p>
<b>Effect participatie</b>	<p>Verschillende initiatieven zijn bij het loket ingediend en worden uitgevoerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- huisarts die met pensioen gaat en de gemeenschap beweegtuinten wil schenken (Brouwershaven, Scharendijke en Zonnemaire);</li> <li>- inwoners die bordjes op monumenten willen hangen en zo de Kloosterroute willen realiseren;</li> <li>- dorpsraad Renesse die geld heeft ingezameld om zelf een Jeu de Boulesbaan aan te leggen.</li> </ul> <p>NB. Een overzicht van ingediende ideeën/initiatieven en de status daarvan is de Rekenkamer aangereikt, maar is volgens de ambtelijke organisatie niet geschikt voor extern gebruik.</p> <p>De leerervaring is dat de portefeuillehouder over ieder initiatief geïnformeerd moet worden en via hem/haar de raad. Het gevaar bestaat anders dat initiatiefnemers rechtstreeks de raad/individuele raadsleden benaderen, die een initiatief 'overpakken'. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met het idee van een pumptrack.</p>

## Communicatie

Binnen de gemeente:

- over ieder initiatief wordt afgestemd met de portefeuillehouder;
- er is een toelichting gegeven aan de nieuwe raad;
- er worden presentaties gehouden voor collega's.

Buiten de gemeente:

- ik heb een idee staat op de website van de gemeente. "U hebt een idee. U wilt iets doen voor Schouwen-Duiveland en daarover met ons overleggen? We gaan graag met u in gesprek." Initiatiefnemers kunnen bellen met het algemene nummer 0111-452000 en worden dan doorverbonden met een van de vier adviseurs, of mailen naar [ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl](mailto:ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl). De belofte is dat de adviseurs ervoor zorgen dat een idee snel bij de juiste afdeling(en) komt. In het filmpje wordt de boodschap herhaald en worden voorbeelden gegeven van initiatieven;
- het voornemen is om de SDW-raden te informeren. Zij zijn mogelijk een verlengstuk van de toegang.

Zie voor een overzicht van gebruikte bronnen het bronnenoverzicht in bijlage 4.

## Bijlage 4: Bronnenoverzicht

Dit bronnenoverzicht bestaat uit documenten die de onderzoekers aangereikt kregen door en via de contactpersonen van de gemeente. Ze zijn aangevuld met stukken die de onderzoekers zelf op het spoor kwamen via internet. Getoetst is of alle relevante documenten bijeen zijn gebracht en of de status ervan klopt. Die laatste vraag kon niet altijd beantwoord worden. Dat is aangegeven met een vraag(teken).

### Over participatie

- **Notitie Burgerparticipatie 1.0**, Over inspraak, beleid, besluitvorming en betrokkenheid van burgers en gemeenteraad. Definitief 11-12-2013. Opgesteld in opdracht van de gemeenteraad (initiatiefvoorstel 28-3-2013) > Lijst met aanbevelingen > advies aan de nieuwe raad. Hamerstuk raadsvergadering 30 januari 2014
- **Participatie: Van vorm naar norm!** 21 juli 2015. Op verzoek van de gemeenteraad
- **Procesmatig kader stads- en dorpsvisies en dorpsplannen.** 14 maart 2017. Voorstel van het college aan de raad. Verwijzing naar amendement 10 november 2016
- **Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar.** 2019. Bestuursopdracht begin 2016. Van het college of van de raad? Raadsbrief 18 december 2018 Project netwerksamenleving en netwerkmanagement. Actieplan vastgesteld door het college (?) in april 2019. Raadsbrief 9 april 2019 met genoemde bijlagen: Overzicht visie en acties netwerksamenleving, 28 maart 2018 + Actieplan netwerksamenleving en netwerkmanagement 25 maart 2019
- **Programma Vormgeven aan uitnodigend bestuur.** 1 juli 2019. Beeldvormende vergadering Netwerksamenleving
- **Ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl** Integrale toegang voor initiatieven. 1 vd actiepunten uit actieplan Netwerksamenleving. 2020. Amendement 14 november 2019: *Bereikbare en toegankelijke overheid door één herkenbaar aanspreekpunt voor alle inwoners, ondernemers en gasten die informatie, advies, hulp of ondersteuning nodig hebben.* Raadsbrief Startschot Ikhebeenidee 17 november 2020
- **De Scharrelambtenaar: de procesbegeleider voor burgerinitiatieven.** 2019. Amendement Programmabegroting, 2019. Ingediend door CDA, mede namens fractie Leefbaar SD. 14 november 2019 in de raad
- **Participatieplatform [www.schouwen-duiveland.nl/denkme](http://www.schouwen-duiveland.nl/denkme).** 1 van de actiepunten uit het actieplan Netwerksamenleving. 22 maart 2021 live. Raadsbrief Startschot participatieplatform 23 maart 2021
- **(Burger)participatie.** Verzoek: inventarisatie voor 1 november 2021. Motie 1 juli 2021 (GroenLinks, D66, CDA, SP)
- **Raadsbrief (burger)participatie.** 15 februari 2022. Reactie op motie van de raad. Op de hoogte stellen van de laatste stavaza rond participatie/ netwerksamenleving. Is deze brief verstuurd naar de raad? Staat niet in het RIS
- **Burgerparticipatie door jongeren en jongvolwassenen.** Verzoek: bij kadernota 2023 komen met een voorstel. Motie 11 november 2021 (alle fracties)
- **Right to Challenge Uitdaagrecht?** Amendement
- **Masterclass 1 en 2?** 2021/2022? Begeleiderspool?
- **Uitdaagrecht, Wat is het, welke ervaring hebben we opgedaan en hoe gaan we het toepassen?** Geen datum
- **Communicatiemateriaal:** format communicatieplan, voorbeelden communicatieplannen, Factor C trainingsinformatie, voorbeelden van een nieuwsbrief.



voor mekaar

## Richtinggevend voor participatie

- **Tij van de Toekomst**, Visie Schouwen-Duiveland 2011-2040. November 2011 (voorwoord). Opdracht van de gemeenteraad aan het college, zomer 2010. Door de raad vastgesteld op 3 oktober 2011
- **Actualisatie Strategische Visie**. 5 februari 2019. Raadsvoorstel n.a.v. informatiebijeenkomst over Tij van de Toekomst – inclusief bespreking van amendement “Wat voor gemeente willen we zijn”
- **Onze koers, onze route in het realiseren van onze visie**. Maart 2022. Projectgroep actualisering organisatievisie en bijbehorende strategie.
- **Organisatievisie ‘Met het tij mee: dé uitdaging voor de organisatie de komende 5 jaar’**. 2014. Opgesteld in eigen beheer door een projectgroep van beleidsmedewerkers uit verschillende afdelingen van de organisatie
- **Ons organisatieverhaal**. Maart 2022
- **Visie op dienstverlening 2014-2018**. 11 juli 2014. Bekrachtigd door de raad
- **Reflectienotitie Omgevingsvisie Schouwen-Duiveland: Naar een uitnodigende overheid in het landelijke gebied van Schouwen-Duiveland**. Erasmus Universiteit Rotterdam, Living Lab Schouwen-Duiveland. 30 augustus 2019. Raadsbrief 24 september 2019 > Notitie aangeboden
- **Samen werken (we) aan een Omgevingsvisie! Eindverslag proces Omgevingsvisie Landelijk Gebied Schouwen-Duiveland**. Concept 10 maart 2022. Door wie opgesteld? Wat is ermee gedaan?
- **Collegeprogramma 2018-2022 ‘Verbindend verder’** (4.1 Burgergericht werken, 4.2 Participatie & zelfbeheer). 2018. 7 mei 2018 vastgesteld
- **Geamendeerde programmabegroting 2021-2024**. 22 september 2020. Door college aangeboden aan de gemeenteraad
- **Programmabegroting 2022-2025**. 22 september 2021. Door college aangeboden aan de gemeenteraad

- **Raadsakkoord, Uitgangspunten voor de raadsperiode 2022-2026**. 23 maart 2022. Vastgesteld door de gemeenteraad op 28 april 2022
- **‘Samen Koers Houden’, Coalitieakkoord 2022-2026**. 2 juni 2022. 8 juni gepresenteerd door Leefbaar Schouwen-Duiveland, CDA, GroenLinks en SGP

## Gericht op de casussen

### Totstandkoming Maatregelenpakket Parkeren centrum Zierikzee

- Gemeentelijke website
- Gemeente Schouwen-Duiveland, Maatregelenpakket parkeren centrum Zierikzee, 2020
- Integraal Verkeer- en Vervoerplan 2017
- Parkeerbeleid gemeente Schouwen-Duiveland 2017-2020
- Schriftelijke vragen VVD over parkeren, 30 januari 2019
- Raadsbehandeling en Motie CDA Parkeren Schouwen-Duiveland, 5 maart 2020
- Handtekeningenactie 10 maart 2020
- Persbericht Resultaten parkeerenquête centrum Zierikzee, 22 april 2020
- Notulen klankbordgroep 19 mei 2020 en 23 november 2020
- BenW adviezen, 16 juni 2020 en 22 september 2020
- Raadsbrief Parkeren, met planning voor het proces, 16 juni 2020
- Ontwerp-maatregelenpakket, 4 augustus 2020
- Raadsvoorstel maatregelenpakket parkeren Zierikzee, 6 oktober 2020
- Raadsbehandeling Maatregelenpakket, amendementen CDA en GroenLinks, 17 december 2020
- Raadsvoorstel en Raadsbesluit afwijkend besluit 17 december 2020

### Werking Convenant Stads-, Dorps- en Wijkraden

- Beleidsnota dorpsraden 1997
- Convenant dorpsraden, convenant Brouwershaven 1998
- Eindverslag van de Werkgroep verbetering relatie dorpsraden – gemeente, 17 juni 2008
- B&W Advies Kiezen voor vier wijkraden in Zierikzee in plaats van een stadsraad, 14 februari 2017
- BenW advies Actualisering convenant gemeente en stads-, dorps- en wijkraden, 8 april 2020
- Raadsbrief Actualisering convenant gemeente en stads-, dorps- en wijkraden, 14 april 2020
- Notulen jaarlijks overleg stads-, dorps- en wijkraden, 2 november 2021
- BenW-advies en raadsbrief Bekostigen statutenwijziging dorpsraden, 9 november 2021
- Presentatie ten behoeve van technische aanpassing convenant

### Burgerinitiatief Schoolbussen Zonnemaire

- Diverse partijen, Integrale aanpak mobiliteit Schouwen-Duiveland; Samen aan de slag met bereikbaarheid, leefbaarheid en sociale mobiliteit, versie 5, augustus 2018
- Brief gemeente aan stichting over Voorschot in het kader van sponsorovereenkomst, 13 augustus 2019
- Raadsbrief Projectplan Integrale aanpak mobiliteit Schouwen-Duiveland, samen aan de slag met bereikbaarheid, leefbaarheid en sociale mobiliteit, 21 augustus 2018
- Ondertekende sponsorovereenkomst door gemeente en Stichting Schoolbus Zonnemaire, 21 augustus 2018
- Brief van gemeente Schouwen-Duiveland aan College GS Zeeland, verzoek toekennen budget Actieplan Bevolkingsdaling, 18 september 2018
- Raadsbrief Voortgang pilot schoolbus Zonnemaire, 11 december 2018
- Brief college GS Zeeland aan gemeente SD, Subsidie voor opstart Mobiliteitsplatform Schouwen-Duiveland, 10 januari 2019

- BenW advies Aangaan (aanvullende) sponsorovereenkomst Stichting Schoolbus Zonnemaire, 4 juli 2019
- Plan van aanpak SD op Weg, juli 2019
- Raadsvoorstel Aangaan (aanvullende) sponsorovereenkomst Stichting Schoolbus Zonnemaire, 13 augustus 2019 + sponsorovereenkomst
- Ondertekende aanvullende sponsorovereenkomst, 13 september 2019
- Ondertekenende akte pandrecht op schoolbussen, 17 december 2019

### Ideeënloket ikhebeenidee

- Organisatievisie 'Met het tij mee: dé uitdaging voor de organisatie de komende 5 jaar', 2014
- Bestuursopdracht Netwerksamenleving van de raad aan het college, 2016
- 'Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar', april 2019
- Motie ondersteuning burgerinitiatieven, 9 november 2017
- Amendement Right to Challenge, 8 november 2018
- Collegeprogramma 2018 – 2022
- Amendement programmabegroting 2019: procesbegeleider voor burgerinitiatieven
- Beleidsnotitie 'Vrijwilligerswerk Onbetaalbaar'

NB Een overzicht van ingediende ideeën/initiatieven en de status daarvan is de Rekenkamer aangereikt, maar is volgens de ambtelijke organisatie niet geschikt voor extern gebruik.

### Wettelijke eisen aan participatie

- website Rijksoverheid
- website AandeslagmetdeOmgevingswet
- website Informatiepunt Leefomgeving (iplo)

Participatieve en representatieve democratie

Actief burgerschap

Terug naar  
Samenvatting  
onderzoeks-  
bevindingen

Terug naar  
Uitwerking  
onderzoeks-  
vraag

## Participatiesamenleving

### (Burger)Participatie

Het initiatief komt uit de gemeentelijke organisatie.

Inwoners en andere belanghebbenden kunnen meedoen en meedenken in onze gemeente.

Een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

### Burgerinitiatief

Het initiatief komt uit de samenleving.

#### Right to Challenge|Uitdaagrecht

Participatie-instrument. Inwoners kunnen de gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) uit de begroting over te nemen om bijv. hun buurt te verbeteren als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

## Netwerksamenleving

Inwoners, ondernemers en organisaties worden steeds meer partners van de gemeente bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

In een netwerksamenleving worden ook de hogere treden van de participatieladder betreden.

Responsieve of netwerkende overheid

Samenspraak

Uitnodigende overheid

Volwaardig partner

Gelijkwaardige samenwerking

Co-creatie

# Op de participatieladder

Terug naar  
Samenvatting  
onderzoeks-  
bevindingen

Terug naar  
Uitwerking  
onderzoeks-  
vraag

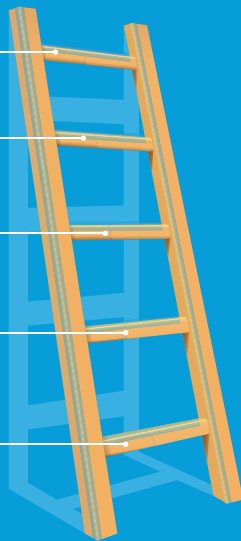
(mee)beslissen

co-produceren

adviseren

raadplegen

informereren



Participatieniveau	Belofte	Instrumenten
Zelfsturing, initiatief bij inwoner	Wij stellen u in staat om uw initiatief te realiseren	Uitdaagrecht, burgerinitiatief
Meebeslissen	Wij implementeren wat u beslist	Participatief begroten, burgerreferendum (bindend)
Co-produceren / Samenwerken	Wij werken met u samen bij het ontwerpen en/of implementeren van bepaalde diensten en luisteren naar u als partner	Buurtpreventieteams, samenwerking op gebiedsniveau tussen burgers en verschillende instanties
Adviseren / betrekken	We geven u de gelegenheid met ons mee te denken en te praten en nemen uw advies mee in besluitvorming	Burgerpanels, adviesraden, burgerforums, buurt/wijkraden, G1000
Raadplegen	We luisteren naar uw mening/feedback en zorgen en geven feedback over hoe input wordt verwerkt	Burgerpeilingen, tevredenheidsenquêtes, burgerreferendum (niet-bindend)
Informereren	We houden u op de hoogte en u kunt vragen stellen	Bewonersavonden, informatiebijeenkomsten, informatieve apps

# Convenant



## Omgang en communicatie

Omschrijving	Participatieniveau dorpsraden	Vorm	Tijds kader
Gemeentelijk beleid met betrekking tot openbare voorzieningen (zoals dorpshuizen, scholen en speelvoorzieningen) in kern	Adviseren	Schriftelijk dan wel mondeling bij voorbereiding van beleid voorafgaand aan vaststelling definitief concept door college	Gelegenheid tot reageren binnen 1 maand
Gemeentelijk beleid met betrekking tot infrastructuur (zoals wegen en riolering) in kern	Adviseren	Schriftelijk dan wel mondeling bij voorbereiding van beleid voorafgaand aan vaststelling definitief concept door college	Gelegenheid tot reageren binnen 1 maand
Gemeentelijk beleid met betrekking tot de ruimtelijke inrichting (bestemmingsplannen) in kern	Adviseren	Schriftelijk dan wel mondeling bij voorbereiding van beleid voorafgaand aan vaststelling definitief concept door college	Gelegenheid tot reageren binnen 1 maand
Gemeentelijke (her)inrichting van openbare ruimte (zoalsabri's, groen en straatmeubilair) in kern	Raadplegen	Schriftelijk of mondeling voorafgaand aan de vaststelling van definitief plan door college	Gelegenheid tot reageren binnen 1 maand
Beleid andere overheden en (semioverheid)instellingen over openbare voorzieningen en infrastructuur (zoals bushalte, openbaar vervoer, wegen, pinautomaat) in kern	Informereren	Schriftelijk dan wel mondeling door verstrekken van de ontvangen informatie (voor zover derden daarmee instemmen)	Binnen 2 weken na ontvangst van deze informatie
Gemeentelijk periodiek groot onderhoud van openbare ruimte (zoals herbestrating, groen) in kern	Informereren	Schriftelijk dan wel mondeling	Minimaal 1 maand voor uitvoering



# Wettelijke eisen aan participatie

## Wet versterking participatie op decentraal niveau

Consultatie afgerond. Het wetsvoorstel is op het moment van schrijven nog niet ingediend bij de Tweede Kamer.

Participatieverordening	Uitdaagrecht (voorheen: Right to Challenge)
Verbreding van inspraakverordening naar participatieverordening. Met als doel om de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van de gemeente te vergroten.	In de participatieverordening kunnen regels worden gesteld over het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie.
In de participatieverordening stelt de gemeenteraad kaders op voor participatie, zodat voor inwoners en gemeenten duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden.	Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren.
De participatieverordening regelt dat de gemeente inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.	De gemeente wordt gevraagd zich uit te spreken over de overname van uitvoering van overheidstaken.
Decentrale overheden kennen ook andere vormen van betrokkenheid dan alleen inspraak, zoals burgerfora, (gelote) burgerpanels, meedenken bij projecten, digitale peilingen, online burgerbegrotingen.	Decentrale overheden dagen inwoners of maatschappelijke partijen uit om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.



# Wettelijke eisen aan participatie

## Omgevingswet

Ingangsdatum 1 januari 2023 (?)



De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft het ontwerp-Koninklijk Besluit (KB) met de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 voor de Omgevingswet aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Deze datum lijkt – door het afgelasten van een gepland debat met de Eerste Kamer - geen haalbare kaart meer.

Omgevingsregeling art. 7.4	Omgevingsbesluit art. 10.2,10.7, 10.8
<b>Aanvraagvereiste participatie</b> omgevingsvergunning	<b>Motiveringsplicht</b> voor de gemeentelijke instrumenten: omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en participatiebeleid. <b>Kennisgeving</b> bij omgevingsplan.
De gemeente stimuleert initiatiefnemers (overheid en samenleving) om de omgeving bij het plan te betrekken. Door aan de initiatiefnemer te vragen óf en zo ja hoe zij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn (participatie is niet verplicht).  Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	De gemeente motiveert bij haar besluit over bovengenoemd instrument hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen hebben geparticipeerd bij de voorbereiding op dit gemeentelijk plan en wat daarvan de resultaten zijn.  Bij het omgevingsplan geeft de gemeente al bij de kennisgeving aan hoe de participatie wordt vormgegeven: - wie worden betrokken, waarover en wanneer? - wat is de rol van bevoegd gezag en initiatiefnemer - waar is/komt aanvullende informatie beschikbaar?
De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin <b>participatie verplicht</b> is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet).	De gemeente verantwoordt zich op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen <b>participatiebeleid</b> (motie Nooren)  Gemeentelijk <b>participatiebeleid</b> is vormvrij en kan bijvoorbeeld gaan over: - toegankelijkheid - representativiteit - betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen - eigen rol - weging participatieresultaat

Zie voor een overzicht van gebruikte bronnen het bronnenoverzicht.

# Het Participatieverhaal over feiten en beleving

Het Participatieverhaal is een tweeluik. Het eerste deel geeft in vogelvlucht de feiten weer over participatieve samenwerking in Schouwen-Duiveland. Het tweede deel zoomt in op de beleving van die samenwerking.

Het Participatieverhaal is gebaseerd op:

- Bronnen die werden geraadpleegd. Zie bronnenoverzicht.
- Gespreksverslagen waar gesprekspartners hun akkoord aan gaven.
- Reacties op de online vragenlijsten die werden ingevuld door genodigden aan de SAMENloop en vertegenwoordigers van Stads-, Dorps-, en Wijkraden.

## Feitendeel

### **Participatie is in het recente raadsakkoord een van de thema's waar de raadsfracties voor willen gaan en staan in de periode 2022-2026.**

De belofte dat participatie een belangrijkere rol krijgt, staat in de programmabegroting 2022-2025. Het plan van aanpak Netwerksamenleving en netwerkmanagement wordt geactualiseerd. Daarmee wordt een nieuwe fase ingeluid waarin college en organisatie met de raad in gesprek gaan over hoe participatie wordt vormgegeven en wat bijbehorende spelregels zijn. Onderwerp van gesprek is de rol die de gemeente heeft in relatie tot uiteenlopende taken en projecten. Want, zo staat geschreven: "Het is van belang om ons hiervan bewust te zijn en een keus in te maken." In 'Samen Koers Houden', het coalitieakkoord 2022-2026 wordt dat bevestigd.

### **De gemeenteraad maakt sinds jaar en dag deel uit van de participatiebeweging in Schouwen-Duiveland.**

Terugkijkend zie je hoe de raad 25 jaar geleden de toon zette van participeren en samenwerken in netwerken. Communicatie en Verwachtingsmanagement waren daarbij van meet af aan sleutelbegrippen. Het moet voor betrokkenen

duidelijk zijn dat inbreng leveren in een participatieproces niet betekent dat het ook zo gebeurt. Geconstateerd wordt dat participeren op verschillende manieren en niveaus kan. Er worden wisselende termen en definities gebruikt in de gemeentelijke stukken.

### **De kernendemocratie is kenmerkend voor Schouwen-Duiveland.**

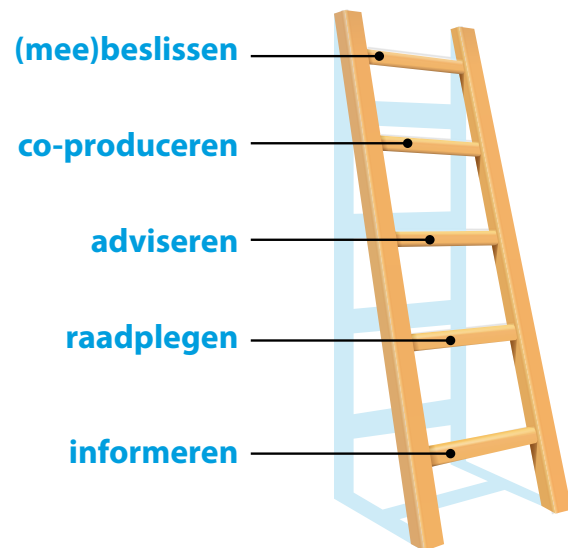
Het stimuleren van actief burgerschap, bevordert de leefbaarheid in de kernen. Met dat doel voor ogen zijn de stads-, dorps- en wijkraden (kortweg: dorpsraden) sinds de vorming van één gemeente in 1997 onlosmakelijk onderdeel van de lokale samenleving. Een samenwerkingsvorm waar al voor de herindeling ervaring mee werd opgedaan in de gemeente Brouwershaven. De dorpsraden spelen een rol als intermediair tussen bewoners en gemeente. Ze geven gevraagd en ongevraagd advies en participeren in zaken die spelen in de eigen kern. De instelling van de dorpsraden is een particulier initiatief. De gemeente bood er een beleidskader voor dat de raad in 1997 vaststelde. De kernendemocratie werd in dat jaar bezegeld met een convenant. Dit convenant werd in 2008 en 2020 - mede op initiatief van de raad - tegen het licht is gehouden en geactualiseerd. In het samenspel hebben de dorpsraden een maatschappelijk mandaat. De raad volgde verschillende processen van de totstandkoming van dorpsvisies.

### **De nieuwe raad garandeert een goede inbedding van participatie in de gemeentelijke procesgang en besluitvorming door de raad.**

Om dat voor elkaar te krijgen wil de raad volgend jaar een participatiekader vaststellen dat het college opstelt. Met de participatieladder als hulpmiddel om ieders rol te verduidelijken. En met aanbevelingen voor participatievormen, zoals digitale participatie en een burgerpanel. Spelregels moeten vooraf duidelijk zijn. Daarom is de belofte dat in ieder raadsvoorstel een communicatieparagraaf zal worden opgenomen waarin het resultaat van participatie wordt vermeld. Ook zal de raad aangeven hoe de uitkomsten van een participatietraject zijn meegewogen in de besluitvorming.

**Er is geen actueel vastgesteld participatiebeleid dat houvast biedt, maar de nieuwe raad lijkt terug te grijpen op de koers, aanbevelingen en spelregels uit 2013 en 2015.**

Niet nieuw is de wens om een participatiekader vast te stellen, de aankondiging van een apart kopje participatie in raadsvoorstellen om verwachtingen te managen en de inzet van de participatieladder om voor iedere projectfase te bepalen hoe raad en burgers betrokken worden in het project. Die ladder werd al in 2008 geïntroduceerd. En wordt sinds die tijd ook gebruikt in de convenanten met de dorpsraden om afspraken te maken over het participatieniveau in verschillende situaties: nieuw beleid, herinrichting, beleid andere overheden, groot onderhoud.



Participatieladder

**In Schouwen-Duiveland voltrok zich de volgende beweging van participatieve samenwerking.**

- De raad gaf in 2011 opdracht voor een *participatievisie*, voortbouwend op de strategische visie 'Tij van de Toekomst'. De notitie Burgerparticipatie 1.0 werd in 2013 opgesteld door een werkgroep met raadsleden en medewerkers van de ambtelijke organisatie. En in januari 2014 vastgesteld door de raad. De overtuiging is dat participatie leidt tot beleid of beslissingen die goed aansluiten bij de wensen en behoeftes van inwoners. En dat het betrekken van burgers ook tot betrokken burgers leidt. Die overtuiging keert als een rode draad terug in beleidsnota's. De *Participatiewijzer* uit 2009 van de Nationale Ombudsman wordt aangehaald. Met 10 spelregels over wat behoorlijke participatie en communicatie tussen overheid en burger behelst. De kern is dat de burger serieus wordt genomen en er wordt geluisterd. Ambtelijk werd in 2014 gewerkt aan de *organisatievisie* 'Met het tij mee', waarin actief burgerschap werd uitgelicht.
- De raad gaf opdracht om de aanbevelingen in de participatievisie in 2015 uit te werken in de *participatieleidraad* 'Van vorm naar norm!' Hierin staan spelregels voor een optimale betrokkenheid van burgers en raad bij de besluitvorming binnen de gemeente. De algemene spelregels gaan over 'houding en gedrag' en sluiten aan bij de organisatievisie. De spelregels werden gepresenteerd als dynamisch: eenvoudig aan te passen en/of aan te vullen aan de hand van nieuwe ontwikkelingen en ervaringen.
- De participatievisie kreeg de titel 'Burgerparticipatie 1.0' mee. Want de overtuiging was dat het thema ook in de toekomst een plaats zou krijgen op de raadsagenda en uiteindelijk zou leiden tot een versie 2.0 en hoger. In de 1.0-versie is de constatering dat de gemeente Schouwen-Duiveland de hogere treden van de participatieladder – coproduceren en (mee)beslissen – nog niet of slechts experimenteel betreedt. En dat het stimuleren van burgers om zelf in touw te komen om maatschappelijke problemen aan te pakken nog in de kinderschoenen staat.

- Er zijn geen versies 2.0 en verder gekomen. Participatie ontwikkelt zich door onder de noemer van het programma Netwerksamenleving. Desgevraagd is dat op dit moment een kwestie van ‘learning by doing’. Er zijn geen kaders of regels die bepalen hoe een participatieproces wordt ingericht. Soms is het heel duidelijk, soms is het zoeken naar nieuwe vormen. Zo besloot de raad in 2016 om met de pilot Omgevingsvisie Landelijk Gebied te experimenteren met verdergaande inwonersparticipatie. En beklommen inwoners in de samenwerking tussen dorpsraden en gemeente hogere treden van de participatieladder: voorbij informeren, raadplegen en adviseren richting coproduceren en (mee)beslissen tot zelfbeheer. Zo is de dorpsvisie Brouwershaven in eigen beheer door de dorpsraad opgesteld. En zijn er voorbeelden waarbij bestuursbevoegdheden op kernniveau aan inwoners worden overgedragen, zoals budget voor subsidies, klein onderhoud en speelvoorzieningen. Het burgerinitiatief schoolbussen Zonnemaire illustreert dat inwoners in staat zijn in eigen beheer een voorziening tot stand te brengen, hoe dat gebeurt, wat erbij komt kijken en hoe de gemeente erbij aansluit en faciliteert, ook in financiële zin.

#### **De raad stimuleerde actief burgerschap met moties en amendementen.**

De raad gaf gehoor aan aanbevelingen die destijds in de participatievisie werden gedaan om van onderaf aan de gang te gaan met experimenten burgerparticipatie en adequaat te reageren op burgerinitiatieven. Zo luidde het amendement ‘Right to Challenge’ in 2018 experimenten in waarbij inwoners taken van de gemeente overnemen, die zijn vastgelegd in de gemeentelijke begroting. Zo bepleitte de raad met het amendement ‘Integrale toegang’ in 2020 één herkenbaar aanspreekpunt voor alle inwoners, ondernemers en gasten. En zo verzocht de raad in 2021 met de motie ‘Burgerparticipatie door jongeren en jongvolwassenen’ om met een voorstel te komen om jongeren actief te betrekken bij vraagstukken.

**De uitvoering van moties en amendementen werd en wordt gekoppeld aan het ‘Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement: voor mekaar’ uit 2019.**

De acties richt(t)en zich op een optimale inzet van de kracht van actief burgerschap: burgers kunnen meedenken over beleid en meedoen met de uitvoering ervan. Zo werden vanaf 2019 drie experimenten uitdaagrecht uitgevoerd, die dit jaar met de raad zijn geëvalueerd. Zo werd in 2020 ikhebeenidee@schouwen-duiveland.nl geïntroduceerd, een integrale toegang voor (burger)initiatieven om inwoners zo goed mogelijk te ontvangen met hun initiatief. Zo ging in 2021 het Participatieplatform [www.schouwen-duiveland.nl/denkme](http://www.schouwen-duiveland.nl/denkme) van start. Een online platform waar de gemeente projecten of processen op kan plaatsen om inwoners te betrekken bij het maken van beleid of bij projecten. En zo worden jongeren in het project BLOEI! opgeroepen om met hun ideeën te komen.

#### **De raad dacht op gezette tijden na over zijn eigen rol in participatieprocessen.**

Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de aftrap van het Actieplan Netwerksamenleving en netwerkmanagement in 2019. Tijdens een beeldvormende vergadering reflecteerde de raad op hoe de gemeente zich kan ontwikkelen tot een uitnodigende overheid, die ruimte geeft aan maatschappelijk initiatief en hier ook effectief op in kan spelen. Ook in het kader van de Omgevingswet sprak de raad over zijn sturingsstijl. Discussie over de verhouding tussen de participatieve en representatieve democratie ontstond rond de pilot Omgevingsvisie Landelijk Gebied en het Maatregelenpakket parkeren Zierikzee. Het zijn voorbeelden waar de raad afweek van het resultaat van het participatieproces.

#### **Het belang van communicatie en verwachtingsmanagement is een terugkerend onderwerp.**

Veel aanbevelingen en acties uit de notitie Burgerparticipatie 1.0 gaan over het belang van communicatie in het participatieproces. De raad wijdde er in 2020 een motie aan met het verzoek om een protocol op te stellen. In de ambtelijke organisatie volg(d)en twee collega’s de opleiding participatie en wordt Factor C ingezet als gereedschapskist voor omgevingsbewust werken. De meeste collega’s zijn in Factor C getraind. Bij grote trajecten/projecten stelt

de raad een bestuursopdracht|startnotitie vast, zodat wordt ingestemd met het participatieproces. Communicatie is in de regel betrokken. Collega's uit de begeleidingspool zijn beschikbaar om participatieprocessen begeleiden. Die participatieprocessen worden niet standaard geëvalueerd.

De voornemens over participatie, zoals opgenomen in het raadsakkoord 2022-2026, de programmabegroting 2022-2025 en het coalitieakkoord 2022-2026 luiden een nieuwe fase in van participatie. Hierbij wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is toe te werken naar een afvinklijst, maar dat participatie maatwerk blijft, waarbij gekeken wordt wat past bij het vraagstuk, het gebied en de stakeholders in het gebied.

*“Collega's uit de begeleidingspool zijn beschikbaar om participatieprocessen te begeleiden.”*



## Belevingsdeel

**Wordt Schouwen-Duiveland beleefd als een participatieve samenleving?** Dat ligt genuanceerd, want de interactie, het samen doen verschilt heel erg tussen de verschillende trajecten.

**Aan de ene kant betreft de gemeente inwoners bij allerlei processen.** Zoals dorpsvisies, de energietransitie, aanpassing en vernieuwing in de openbare ruimte. Bij het opstellen en uitvoeren van plannen worden participatiemomenten bepaald. Er zijn vaste participatiestructuren. Klankbordgroepen, openbare raadsvergaderingen, bewonersavonden. De gemeente overweegt altijd vragen en suggesties van inwoners. En nodigt uit om ideeën aan te dragen voor een betere, fijnere leefomgeving. **Veel betrokken inwoners nemen zelf het initiatief.** De gemeente geeft met het ideeënloket de ruimte om een idee zelf op te pakken en uit te voeren. De zwaaištenen zijn daar een voorbeeld van. Er wordt geëxperimenteerd met Right to Challenge, het uitdaagrecht, waarbij inwoners taken van de gemeente overnemen.

**Aan de andere kant is de ervaring dat het moeilijk is om een brede kring 'echte' inwoners te betrekken.** Slechts weinigen maken gebruik van de participatiemogelijkheden en de ruimte die er is voor initiatief. Het zijn vaak dezelfde. De gemeente lijkt niet altijd te weten hoe inwoners te betrekken bij besluitvorming en ook niet altijd te voorzien wie belanghebbend zijn. Er wordt wel gecommuniceerd, maar vooral via de vaste kanalen, zoals de gemeenterubriek. Vaak ontbreekt de persoonlijke benadering. Wat nogal eens gebeurt is dat acties uitblijven en inwoners pas heel laat of niets meer horen.

**De dorpsvisies worden veel genoemd als een succesvol voorbeeld van participatie.** Inwoners krijgen heel veel ruimte om vorm te geven aan de toekomst en de leefbaarheid van hun dorp. De gemeenteraad faciliteert hierin door budget beschikbaar te stellen zodat de wensen van de bewoners ook

uitgevoerd kunnen worden. De uitvoering van het Masterplan Renesse wordt met name genoemd als een “supermooi voorbeeld” om met elkaar tot vernieuwing van het dorp te komen. Hier is veel aandacht geweest voor het proces en het op één lijn krijgen van de betrokkenen. Het samenspel met dorpsraad, ondernemingsvereniging en inwoners rond de uitvoering van concrete projecten zorgde voor een proces waar draagvlak voor is, terwijl ook het tempo geborgd was. De raad was vooral ‘volgend’, maakte zelf niet of nauwelijks deel uit van het participatieproces en stelde het plan en het uitvoeringsbudget vast. Ook Sirjansland wordt benoemd als een succes. Hier maakte de dorpsraad via het uitdaagrecht een dorpsplan, dat de gemeenteraad vaststelde. Ook dit is een voorbeeld van een goed samenspel tussen alle partijen.

Als succesvolle participatievoorbeelden worden verder genoemd de Adviesraad Sociaal Domein (ASD), die onder meer adviseerde over de beleidsvisie zorglandschap en daarin de stem van inwoners vertegenwoordigde. De ASD wordt gezien als een belangrijke poort naar inwoners. Net als het Platform Toegankelijk Schouwen-Duiveland en het Erfgoedplatform die belangrijk waren bij de Inclusienota en de nieuwe Erfgoednota. Positief gewaardeerd wordt ook de klankbordgroep met inwoners die werd gevormd rond parkeren in Zierikzee. Daar ging een enquête aan vooraf waar een groot aantal reacties op kwam, dankzij een stevige lobby onder betrokkenen. Voor de Kerkenvisie – een initiatief van de raad – werd een breed participatieproces doorlopen en ook landelijke expertise benut.

#### **Als niet succesvolle participatievoorbeelden worden genoemd:**

- de omgevingsvisie landelijk gebied, die niet werd vastgesteld omdat de raad zich onvoldoende betrokken voelde bij het proces;
- de restauratie van de kademuren van de oude haven in Zierikzee, een moeizaam proces waarin de raad drie keer ingreep;

- de strategische visie Zierikzee 2030 en de energietransitie, die te weinig respons opleverde;
- de herinrichting van Bruinisse waar geen helderheid was over de weging van belangen;
- de uitvoering van het dorpsplan Burgh-Haamstede waar veel tegenstrijdige meningen en overtuigingen en ingrijpen door de raad het proces frustreerde.

Van verschillende kanten wordt gewezen op de neiging om een inwonersinitiatief de gemeente in te trekken. Terwijl de kunst juist is om het eigenaarschap bij inwoners te laten en een initiatief niet over te pakken.

#### **Wat maakt nou of participatie wel of niet werkt?**

**De randvoorwaarde voor succesvolle participatie is dat alle partijen ervoor openstaan.** Een positieve instelling dus van raad, college, ambtenaren én inwoners. Het werkt als participatie een bewuste keuze is. En als de partijen vertrouwen hebben in elkaar en in dat het participatieproces iets gaat opleveren. Het is een mindset van alle vier de partijen. De bereidheid van inwoners om hun kennis, ervaring, ideeën in te brengen. En te accepteren dat niet alles gehonoreerd, of gerealiseerd kan worden. Van de raad om de inbreng en initiatieven van inwoners op waarde te schatten. Van het college om uit handen te durven geven. Van de ambtelijke organisatie om participatieprocessen te begeleiden en erover te communiceren. De stads-, dorps- en wijkraden (kortweg: dorpsraden) zijn belangrijke gesprekspartners van de gemeente die nog beter ingezet kunnen worden om een brede groep inwoners te betrekken in participatieprocessen. Met als kanttekening dat er grote verschillen zijn tussen de dorpsraden in de kernen. Dat zit ‘m in de professionaliteit, de inzet, de bereidheid om samen te werken en het eigenbelang ondergeschikt te maken aan het collectief belang.

**Verwachtingsmanagement en communicatie zijn de sleutelbegrippen.** Vertel wat inwoners van de gemeente mogen verwachten. Informeer een brede kring belanghebbenden en zet acties op touw om de respons te vergroten. Het online participatieplatform [denkmee.schouwen-duiveland](https://denkmee.schouwen-duiveland.nl) speelt in op die gewenste verbreding. Doe moeite om de interesse te wekken van inwoners door aandacht te besteden aan de methode van benaderen; de kanalen, middelen, manieren om de boodschap over te brengen. Luister en blijf communiceren! Doe dat gedurende het hele proces. Je hoeft niet te doen wat inwoners willen maar dan moet je dat uitleggen. Zorg dat de raad goed weet wat er in participatieprocessen speelt. De informatie naar de raad moet heel helder en ondubbelzinnig zijn. Met een samenvatting van standpunten en een duidelijke weergave van hoe die zijn meegenomen in raadsvoorstellen.



*“Luister en blijf communiceren!”*

**Consistent zijn is essentieel.** Dat hoort bij verwachtingen managen en communiceren. Doe als gemeente wat je belooft. Inwoners zullen alleen meedoen en met initiatieven komen als ze het gevoel krijgen dat er iets gebeurt met hun inbreng en zij ruimte ervaren om hun ideeën uit te voeren. Het is schadelijk als een participatieproces wordt afgebroken, zonder dat daarover gecommuniceerd wordt. Dat bevestigt het imago van een overheid die uiteindelijk toch niets doet met de inbreng van inwoners, of zich ermee gaat bemoeien.

Al met al wordt er op dit eiland flink geëxperimenteerd met participatie. Dat gaat met vallen en opstaan. Kaders, spelregels en werkafspraken gaan helpen om verwachtingen beter te managen. De tijd is daar nu rijp voor.





## 4V-kwadrant

Terug naar  
Uitwerking  
onderzoeks-  
vraag

### VASTHOUDEN (blijven doen)

- Blijven experimenteren
- De stads-, dorps- en wijkraden behouden en ondersteunen; hun visies honoreren
- Plannen voor een burgerberaad uitvoeren > vernieuwen

### VERSTERKEN (meer doen)

- Verwachtingen managen en communiceren
- Het bereik vergroten | breder arsenaal om mensen te bereiken en te enthousiasmeren om mee te doen > meer draagvlak
- Help de raad met een duidelijk verhaal over het verloop van het participatieproces; hoe kunnen mensen aanhaken?
- Heldere uitgangspunten voor participatie
- Participatie is leuk! Dat meer uitstralen
- Procesbegeleiders, ook voor de raad
- Aan de voorkant met de raad afstemmen over de vorm van het participatieproces
- Leren van ervaringen
- Proces SDW-visies standaardiseren > duidelijkheid voor nieuwe processen

### VERNIEUWEN (anders doen)

- Meer en jongere mensen betrekken, ook de groepen die dat lastig vinden, niet vanzelf meedoen
- Jeugd, digitale participatie > kijk wat er landelijk gebeurt
- Proces hetzelfde per project, variëren in communicatie > hou het simpel
- Gemeente haakt aan bij SDW-raden, gemeente faciliteert met ruimte, budget, capaciteit

### VERLATEN (niet meer doen)

- Woordenbrij
- Dominantie van enkele inwoners
- Verschillende woorden/definities gebruiken

# Top tien participatietips aan de raad

## Voor, tijdens, na het participatieproces

De Top 10 participatietips aan de raad is gebaseerd op gesprekken die de Rekenkamer voerde en op de reacties van genodigden voor de SAMENloop op de online vragenlijsten.

VOOR	TIJDENS	NA
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Beantwoord de 'waarom-vraag':</b> waarom is inwonersparticipatie voor dit onderwerp noodzakelijk? Waarom willen we aansluiten bij dit inwonersinitiatief? Wat willen we ermee bereiken? Bedenk welke onderwerpen zich lenen voor participatie en wat het gaat toevoegen. Kies bewust. Denk na over mogelijke uitkomsten.</li> <li>2. <b>Stel het kader vast:</b> welke invloed hebben inwoners, wat is het niveau van participatie (de trede op de ladder, van informeren tot zelfsturing)? En hoe gaan we dus om met de inbreng? Maak per onderwerp duidelijk wat participatie is. Waarover gaat het? Wat is ieders rol en invloed? Wat gebeurt er met de uitkomsten? Doe een realistische toezegging. Bedenk vooraf hoe je omgaat met verschillende standpunten van stakeholders.</li> <li>3. <b>Bepaal je eigen rol:</b> in hoeverre nemen wij deel aan het proces, hoe staan wij in contact met inwoners? Hoe gaan we om met inwoners die anders in het proces zitten en raadsleden benaderen? Wees als raadslid bewust van je rol. Maak inzichtelijk wanneer de raad op welke manier betrokken is.</li> <li>4. <b>Maak afspraken over het interne samenspel:</b> hoe zien we de rolverdeling raad- college- ambtelijke organisatie? Bedenk dat het voor inwoners 'de gemeente' is, niet het college van B&amp;W, de raad of de ambtelijke organisatie. Spreek bij de start van ieder participatietraject af wie wat wanneer beslist en aanlevert.</li> <li>5. <b>Maak afspraken over de communicatie:</b> hoe willen we op de hoogte blijven? Hoe willen we de opbrengst (tussentijds) voorgelegd krijgen? Wat doen wij met ontvangen signalen uit de samenleving? Zorg dat er veel meer contact is in het voortraject.</li> </ol> <p><b>Aandachtspunten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe betrekken we de 'zwijgende massa' als tegenhanger van de 'usual suspect'?</li> <li>• Met welke tools kunnen we de groep participanten diverser maken?</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. <b>Volg het proces:</b> waar zijn we benieuwd naar? Zijn de inwoners betrokken waar het om gaat? Houd de hoofdlijnen in de gaten obv een duidelijke tijdlijn: wat gaat wanneer gebeuren? Wees alert op tijdige, duidelijke, relevante procesinformatie. Toon betrokkenheid, luister mee, zonder inhoudelijke inmenging. Neem niet over.</li> <li>7. <b>Houd een vinger aan de pols:</b> zijn we als raad rolvast? Hoe verloopt het proces, de planning, de communicatie? Zorg dat het proces en de communicatie goed blijven lopen. Houd in de gaten wie welke belangen heeft. Weet op welke data je je baseert.</li> <li>8. <b>Agendeer de zaken die spelen,</b> bijvoorbeeld: hoe gaan we om met conflicterende belangen tussen inwoners en ondernemers? Hoe verhouden de participatieconclusies zich tot andere dossiers waarover we moeten besluiten? Bied gelegenheid om directer vragen te beantwoorden; geen/ minder tussenschakels. Laat bijv. een Klankbordgroep voorzitter inspreken in de commissie. Dat kan onduidelijkheid wegnemen over uitkomsten van het participatieproces.</li> </ol> <p><b>Aanvullend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardeer, stimuleer eigenaarschap. Verplaats je in de ander, luister.</li> <li>• Beloon mensen voor hun tijd &gt; working lunch/diner.</li> <li>• Wees consequent en betrouwbaar</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. <b>Wees transparant over de besluitvorming:</b> hoe hebben we de inbreng, ideeën gewogen?</li> <li>10. <b>Evalueer en leer:</b> hebben we gedaan wat we beloofden? Hoe hebben betrokken inwoners het participatie-proces ervaren? Wat leren we hieruit voor volgende participatieprocessen?</li> </ol> <p><b>Aanvullend:</b> Denk na over het participatieproces in de volgende fase. Stel opnieuw het kader vast.</p>

## Top tien participatietips aan de raad

Tijdens de SAMENloop kleurden deelnemers niet alleen de tips in, maar stonden ze ook stil bij wat er aan ieder participatieproces voorafgaat.

### Wat aan ieder participatieproces voorafgaat

#### 1. Houding (mindset)

- Wil je als raad in gesprek over het niveau van participatie of proces? Laat je het los en wil je geïnformeerd worden, of wil je ook een rol? Waarover wil je in gesprek, over ieder onderwerp?
- Stel je open op en luister!!!
- Wees moedig. Geef de burger ruimte. Geef het bestuur (meer) ruimte. Geef ruimte aan het proces
- Blijf creatief denken
- Stuur niet te veel, wees terughoudendheid. Neem het niet over, toon wel betrokkenheid
- Voed elkaar op

*“Luisteren is essentieel – op de hoogte zijn van wat er speelt in de samenleving. Niet overnemen, niet politiek maken.”*

#### 2. Inhoud

- Gebruik de strategische visie als afwegingskader voor initiatieven. Neem die visie mee in het hele traject
- Kies voor een simpel participatiemodel
- Sta stil bij het PROCES en bij de INHOUD. Let op de verwachtingen over de inhoud
- Stel kaders vast voor het goed functioneren van dorps/stadsraad en hun ondersteuning en help hen met participatie

*“We geven het proces weg, maar wij zijn van de inhoud. Waar ontmoet je elkaar?”*

#### 3. Proces

- Overdenk of er voor de raad een technische rol kan zijn in een participatieproces
- Gebruik de dorps/wijkraden. Kom langs. Luister en leg uit vanuit de raad

*“Straal uit dat participatie leuk is!”*

#### 4. Organisatie

- Stel vast of de organisatie is toegerust op een participatieve samenleving
- Haal meer expertise in huis. Zorg voor voldoende budget voor procesbegeleiding gedurende het hele proces
- Zorg dat participeren leuk is voor alle betrokkenen

#### 5. Communicatie en kennisdelen

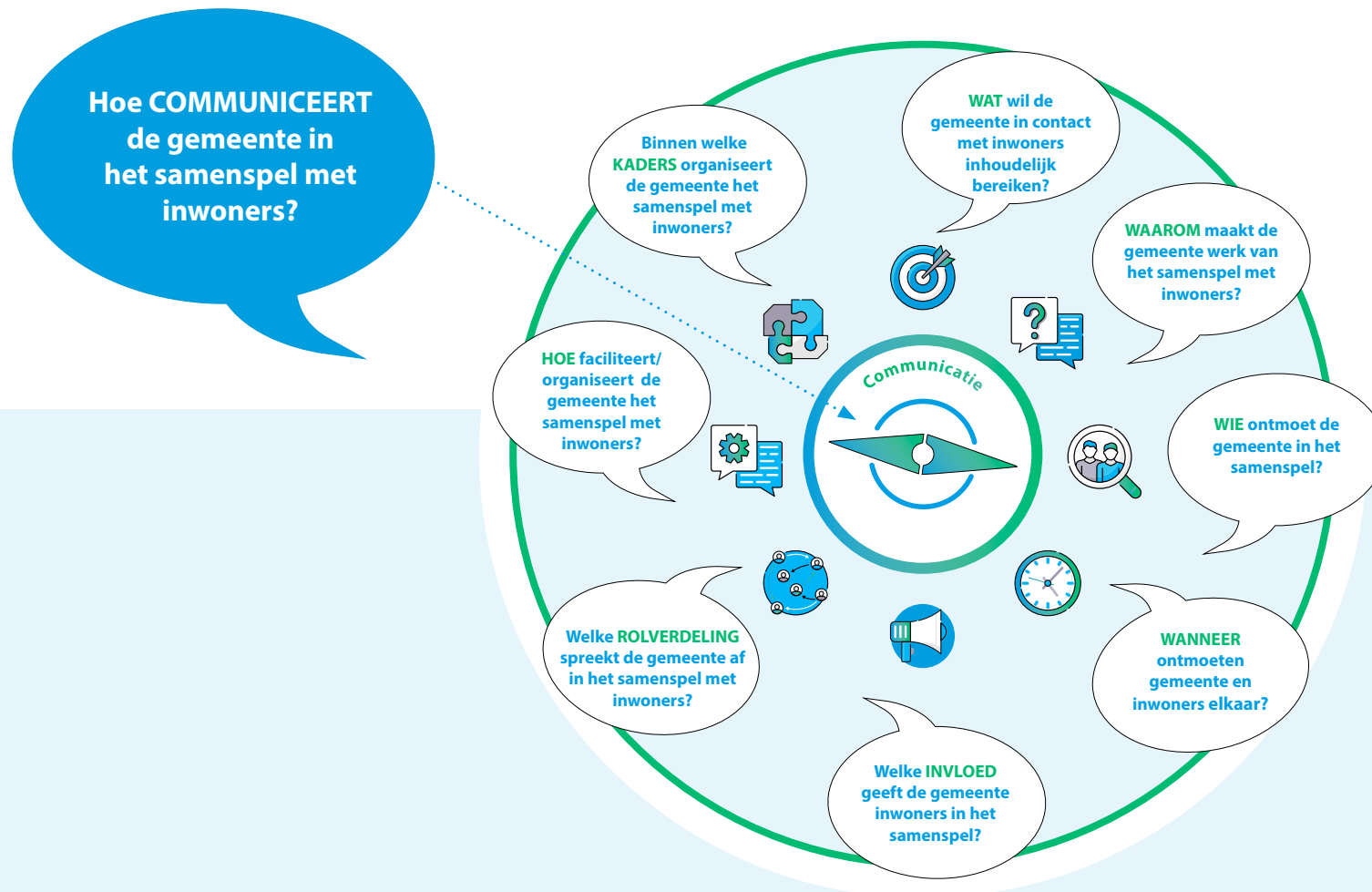
- Leg jongeren uit wat de gemeente en participatie is
- Zorg voor goede contacten/communicatie met de interne organisatie, dat voorkomt misverstanden en/of dubbel werk
- Maak het concreet in makkelijke taal
- Deel meer kennis

**Terug naar**  
Conclusies en  
aanbevelingen

## Participatieplaat voor de raad

### SCHOUWEN-DUIVELAND DAT ZIJN WE SAMEN: Over het samenspel in de driehoek

Deze participatieplaat is een gespreksinstrument, afgeleid van het waarderend onderzoek dat de Rekenkamer hield naar inwoners- en overheidsparticipatie. Het is een hulpmiddel voor de raad om uitgangspunten te formuleren over de manier waarop zij in verbinding wil staan met de samenleving om belangen af te wegen en maatschappelijke opgaven te realiseren. En wat dat betekent voor het samenspel in de driehoek raad, college, organisatie.







Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland  
t.a.v. R. Houtzager  
Laan van St. Hilaire 2  
4301 SH Zierikzee

Ons kenmerk : zaaknummer 731872  
Aantal bijlage(n) :

Behandeld door : D van Doorne  
Datum : 28 november 2022  
Verzenddatum: :

Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek  
participatie

29 NOV 2022

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

We hebben het onderzoeksrapport inwoners- en overheidsparticipatie in onze vergadering van 15 november behandeld. De rapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

#### Conclusies op basis van het onderzoek

Het college onderschrijft de drie conclusies van het onderzoeksrapport. Participatieve samenwerking leeft op Schouwen-Duiveland en de gemeente en inwoners zijn er al geruime tijd mee aan de slag waarbij verschillende lessen zijn geleerd en toegepast. Er is behoefte aan een nieuwe fase met duidelijker kaders en spelregels die zorgen voor een meer systematische aanpak van het participatieve samenspel van inwoners, raad, college en organisatie. Het onderzoeksrapport biedt hiervoor waardevolle en bruikbare aanknopingspunten.

#### Aanbevelingen voor het college

Het college neemt de aanbevelingen over om te investeren in het participatieve samenspel met aandacht voor de driehoek (raad, college en organisatie). De inzet is bewuste keuze voor participatie met heldere verwachtingen en spelregels vooraf en te zorgen voor een consistente aanpak.

De basis voor de huidige aanpak is in 2018 gelegd met het programma netwerksamenleving en netwerkmanagement. Aanleiding was de veranderende rol van de gemeente in de moderne netwerksamenleving. De gemeente wil beleid en aanpakken in toenemende mate in co-creatie met inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen ontwikkelen en uitvoeren. Deze ontwikkelingen stellen andere voorwaarden aan onze gemeentelijke organisatie. Het vraagt van medewerkers dat ze in verbinding staan met de samenleving, kunnen inspelen op initiatieven en durven experimenteren en leren. Dit is een groeiproces en er is geen blauwdruk om dit proces te doorlopen. Juist het doen en het daarvan leren zijn hierin belangrijke succesfactoren.

Het onderzoek en de aanbevelingen dragen bouwstenen aan om participatiebeleid vorm te geven zonder dat het een blauwdruk wordt. Op deze manier blijft het mogelijk de energie erin te houden en te blijven experimenteren met aanvullende vormen en aanpakken. Actuele voorbeelden hiervan zijn Right to Challenge (Recht om uit te dagen) Sirjansland en Inwonersparticipatie Zeeuwse Zorg Coalitie. Bij dit laatste voorbeeld wordt gebruik gemaakt van nieuwe vormen als een burgerberaad.

#### Acties

##### *Beleidskaders en spelregels*

De organisatie opdracht geven om in het participatiebeleid de kaders en spelregels voor inwoner- en overheidsparticipatie te verhelderen. Het onderzoeksrapport biedt hiervoor in de aanbevelingen de

beleidsmatige en praktische aanknopingspunten.

Het college voelt de behoefte om helderheid te scheppen over de verschillende vormen en werkwijze van participatie. Dit kan door het participatiebeleid te verbinden met een praktische leidraad voor alle betrokkenen.

Ook het managen van verwachtingen is hier een belangrijk onderdeel van. Op sommige voorstellen kan de gemeente geen invloed uitoefenen of slechts ten dele. Daarnaast gaat het om een samenspel en kan niet (altijd) worden verwacht dat de gemeentelijke organisatie de uitvoering (volledig) overneemt. Nee is ook een antwoord en dat scheidt duidelijkheid en voorkomt verkeerde verwachtingen.

· *In gesprek met de raad*

Het college wil graag in gesprek met de raad over participatieprocessen en de verschillende rollen die raadsleden, college en organisatie daarbij kunnen innemen. Wat betekent dat voor de kaders, spelregels en heldere verwachtingen in het samenspel.

· *SDW-raden*

Het verstevigen van de positie van stads-, dorps- en wijkraden in het bevorderen van de leefbaarheid en in de ontwikkeling en uitvoering van SDW-visies. Deze raden spelen een cruciale en centrale rol in participatieprocessen als schakel tussen gemeente en inwoners. In 'Samen koers houden', het coalitieakkoord 2022-2026 is hiervoor opgenomen dat raden 'een belangrijk participatieplatform' zijn voor de gemeente.

· *Capaciteit en kwaliteit*

Het is samen zoeken naar een optimum in hoeverre de gemeente Schouwen-Duiveland de deuren open zet voor initiatieven. Publiekelijk aandacht besteden aan het onderwerp, betekent ook vraag creëren. In hoeverre is hier binnen de ambtelijke organisatie capaciteit voor beschikbaar, zowel in kwaliteit als kwantiteit. Van belang is aandacht te blijven houden voor opleiding en ontwikkeling.

### **Consequenties aanbevelingen**

De verhoudingen tussen overheid en inwoners, bedrijven en instellingen veranderen. Er is meer ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Een samenleving die bestaat uit vele onderling verbonden netwerken waarvan de gemeente deel uitmaakt. We hebben elkaar, zowel intern als extern, nodig om de noodzakelijke veranderingen en opgaven aan te kunnen. Inwoners en ondernemers kunnen meedenken over beleid en meedoen in de uitvoering en zelf met initiatieven komen. Het is belangrijk dat we de kracht van participatie optimaal inzetten.

Dit vraagt om een nieuw perspectief op manieren van organiseren, samenwerken en maatschappelijke waarde creëren. Het loslaten van beleidskokers om onbevangen aan participatie-opgaven te werken, betekent een belangrijke verandering in denken en doen voor alle betrokkenen. Het is daarom een belangrijk onderdeel van de strategische ontwikkelagenda van de gemeentelijke organisatie.

### **Hebt u een vraag?**

Dan kunt u deze via onze website stellen. Ga naar [www.schouwen-duiveland.nl](http://www.schouwen-duiveland.nl) en klik op 'Vraag aan de gemeente'. U kunt ook bellen naar (0111) 452 000.

Hoogachtend

namens burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,

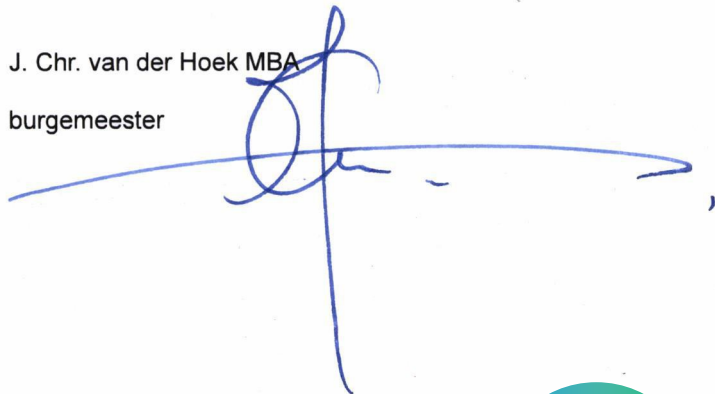


S.J.A. Bronsveld

secretaris

J. Chr. van der Hoek MBA

burgemeester



# Colofon

Rekenkamer Schouwen-Duiveland  
2022