



**Rekenkameronderzoek burgerparticipatie
gemeente Kerkrade
Eindrapport**

Colofon

Projectnummer: 464

Auteurs: Gerard Nieuwe Weme
Yorick van den Berg
Karin Moor

B&A B.V.
Bezuidenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

Den Haag, december 2024

© Copyright B&A B.V. 2024.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

19-12-2024 11:53:00

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	5
1.3 Conclusies	6
1.4 Aanbevelingen	7
2. Aanleiding en onderzoeksverantwoording	11
2.1 Aanleiding	11
2.2 Onderzoeksvragen en normenkader	11
2.3 Onderzoeksverantwoording	13
3. Bevindingen beleid en beoogde uitvoering	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Beleid en doelen burgerparticipatie Kerkrade	17
3.3 Afspraken over de toepassing van burgerparticipatie	18
3.4 Toetsing aan het normenkader	20
4. Bevindingen praktijk en resultaten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Uitvoeringspraktijk burgerparticipatie	23
4.3 Monitoring doeltreffendheid en doelmatigheid	25
4.4 Ervaringen	26
4.5 Effecten	29
4.6 Toetsing aan het normenkader	30
5. Bevindingen rol van de raad en leren van andere gemeenten	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Borging kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad	33
5.3 Organisatie informatiepositie raad en borging in bedrijfsvoering	33
5.4 Leren van andere gemeenten	35
5.5 Toetsing aan het normenkader	38
6. Bestuurlijke reactie en nawoord	43
6.1 Bestuurlijke reactie	43
6.2 Nawoord Rekenkamer Kerkrade	46
Bijlage geraadpleegde bronnen	49

1

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Kerkrade heeft begin 2023 gesprekken gevoerd met de fracties uit de gemeenteraad. Dit met als doel om tot een onderzoeksprogramma voor 2023 te komen. Op basis van een aantal gehouden oriënterende vooronderzoeken heeft de Rekenkamer Kerkrade gekozen voor het onderwerp "burgerparticipatie".

Daarbij heeft de Rekenkamer meerdere invalshoeken onderkend. In de eerste plaats een beleidsmatige: hoe zit het beleid in elkaar, waar is het op gebaseerd en hoe succesvol is het. Een analyse van een aantal trajecten in het verleden kan daartoe inzicht bieden. Daarbij is het, op de tweede plaats, ook relevant om te onderzoeken hoe de doeltreffendheid en de doelmatigheid gemeten en gemonitord wordt. En, niet onbelangrijk, op welke wijze is daarbij de (informatie)positie van de raad geborgd. Ook is relevant wat met Kerkrade vergelijkbare gemeenten op deze gebieden aan ervaringen hebben die leerpunten aanreiken voor het beleid en de uitvoeringspraktijk in Kerkrade.

Het is daarbij van belang om te realiseren dat het geen onderzoek is om af te rekenen. De Rekenkamer Kerkrade heeft ook geen signalen ontvangen dat er sprake zou zijn van problemen o.i.d. met burgerparticipatie. Het is een lerend onderzoek: hoe gaat het nu en wat kan beter, hoe houden we zicht op de resultaten van beleid, wat kunnen we in dat kader ook leren van andere gemeenten.

1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid van de gemeente Kerkrade m.b.t. burgerparticipatie, wat kan Kerkrade leren van andere gemeenten en op welke wijze kan de informatiepositie van de gemeenteraad geborgd worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te kunnen monitoren?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het burgerparticipatiebeleid is niet absoluut vast te stellen. Uit de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten blijkt dat van de drie doelen (meer betrokkenheid inwoners, verbeteren relatie gemeenschap en benutten kennis inwoners) de trajecten vooral tot doel hebben om (1) de betrokkenheid van inwoners te vergroten en (2) het benutten van de kennis van inwoners. Uit de interviews met bewoners, ambtelijke organisatie en partners blijkt dat de inzet daarop leidt tot het verbeteren van de relatie met de gemeenschap.

Belemmerende factoren in het **doelbereik** zijn vooral gelegen in de proceskwaliteit van de kant van de gemeente. Bewoners en partners ervaren een open en luisterende houding van de gemeente. In meerdere trajecten ervaren bewoners en partners dat de gemeente nog weinig terugkoppelt wat de gemeente met hun inbreng doet. Dat betekent niet dat de gemeente er niets mee doet. Als de gemeente niet terugkoppelt, dan is dat van negatieve invloed op de betrokkenheid bij bewoners bij de trajecten. Ook is in meerdere burgerparticipatietrajecten bij bewoners en partners sprake van onduidelijkheid over de rol en invloed die ze hebben in het gehele proces. Dat is ook van invloed op de doeltreffendheid van de burgerparticipatie. In meerdere trajecten wordt dat weinig toegelicht (of komt het niet over) of is sprake van een zich ontwikkelende procesinrichting tijdens het traject. In die situaties zijn gemeente, partners en bewoners nog zoekende naar wat een logische vervolgstap in het proces kan zijn. Dat is op zich niet erg volgens bewoners en partners, als maar duidelijk is dat zij daar ook een rol en invloed op hebben.

De **doelmatigheid** van het burgerparticipatiebeleid wordt niet expliciet gemonitord. Wel zijn er inmiddels ervaringen opgedaan met methoden en manieren die goed of minder goed werken. Een voorbeeld daarvan is de inzet van peilingen en enquêtes. Die werken in sommige situaties beter dan in andere. Wat zowel bewoners, partners en ambtelijke organisatie aangeven is dat vormen waarin sprake is van een één op één dialoog het meest doelmatig zijn. Bijvoorbeeld interviews, klankbord- en werkgroepen en

wijkbezoeken. Alleen zenden (informer) vanuit de gemeente leidt niet tot interactie en soms zelfs tot een informatieoverload. Evaluaties op doelmatigheid vinden niet gestructureerd plaats.

De **informatiepositie van de raad** is op twee manieren geborgd: (1) een jaarlijks verslag over de ervaringen met de toepassing van burgerparticipatie en (2) een paragraaf over burgerparticipatie bij raadsbesluiten over plannen en projecten. De toepassing hiervan heeft nog niet (jaarlijks verslag) of op weinig uniforme wijze (paragraaf bij raadsbesluiten) plaatsgevonden. Raad en ambtelijke organisatie zijn nog zoekende in de wijze waarop hier inhoudelijk vorm aan kan worden gegeven. In een groepsgesprek met de raad heeft de raad wel een aantal richtinggevende uitspraken gedaan (zie ook aanbevelingen). De raad wil de komende jaren vooral per traject geïnformeerd worden over de ervaringen vanuit het perspectief van bewoners, partners en ambtelijke organisatie. De raad krijgt liever ervaringsverhalen te horen, dan een 'droge' rapportage over het aantal trajecten, de ingezette treden en de daarbij horende doelen.

Wat kan Kerkrade **leren van andere gemeenten**? De gemeente Kerkrade staat niet alleen in het opdoen van ervaringen met een meer gestructureerde aanpak van burgerparticipatie. Bij de drie gesproken gemeenten (Roosendaal, Roermond en Heerlen) is onder invloed van de Omgevingswet een nieuwe impuls gegeven aan het burgerparticipatiebeleid. Alle gemeenten hadden al een burgerparticipatiebeleid, dat vaak al van langer geleden was (minimaal 5 jaar oud). Het opstellen van een Participatieverordening heeft bij alle gemeenten een nieuwe impuls gegeven.

Twee van de drie gemeenten investeren in een opleidings- en trainingsprogramma voor relevante medewerkers. Twee daarvan maken daarbij ook gebruik van een specifieke methode met tooling voor keuzes in de inrichting van het burgerparticipatietraject. Daarnaast is bij één gemeente ook sprake van een aantal burgerparticipatie-adviseurs die kunnen meedenken (niet overnemen) bij burgerparticipatie bij plannen en projecten. Deze gaan gevraagd en ongevraagd op collega's af om ze te ondersteunen.

Alle drie gemeenten steken vooral in op bewustwording en ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij de ambtelijke organisatie. Het is niet zo dat de kennis of ervaring met burgerparticipatie ontbreekt, die is vaak meerjarig aanwezig, maar er is (nog) geen uniforme taal of cultuur rondom werkwijzen en leren en verbeteren bij burgerparticipatie. De zoektocht naar borging van burgerparticipatie als werkwijze en cultuur krijgt op verschillende manieren vorm: (1) adviseurs burgerparticipatie, (2) (tijdelijke) klankbordgroep burgerparticipatie, (3) training en ontwikkeling met als doel 'ambassadeurs' burgerparticipatie op te leiden, (4) aanstellen van een programmamanager burgerbetrokkenheid.

Geen van de drie gesproken gemeenten heeft gestructureerde werkwijzen om de informatiepositie van de raad (doeltreffendheid en doelmatigheid) te versterken. Alle gemeenten willen werken met een participatieverslag naar de raad (soms jaarlijks, soms tweejaarlijks een wat uitgebreidere evaluatie), maar ervaringen daarmee zijn nog niet of beperkt opgedaan. Dit is vooral onder invloed van de Participatieverordening ontstaan.

1.3 Conclusies

Conclusie 1: Doelen van het burgerparticipatiebeleid zichtbaar in toepassing, maar effect van de burgerparticipatie is sterk afhankelijk van een goede terugkoppeling en duidelijkheid over de rol van bewoners en partners in het burgerparticipatietraject

In de onderzochte burgerparticipatietrajecten zijn twee van de drie doelen uit het burgerparticipatiebeleid sturend: meer betrokkenheid van inwoners en het benutten van kennis van inwoners. Het effect daarvan is het derde doel uit het burgerparticipatiebeleid: het verbeteren van de relatie met de gemeenschap. Deze 'formule' wordt onderschreven door gesproken inwoners, partners en ambtelijke trekkers van de trajecten. Het effect van de burgerparticipatietrajecten is niet absoluut vast te stellen. Dat komt door belemmerende factoren die zijn gelegen in de proceskwaliteit van de kant van de gemeente. Wat goed gaat is de open en luisterende houding van de gemeente. Verbeterpunten liggen volgens bewoners, partners en ambtelijk

trekkers in (1) het terugkoppelen naar bewoners en partners wat met de inbreng van hen wordt gedaan en (2) het verschaffen van duidelijkheid over de rol en invloed die bewoners en partners in het gehele traject hebben. Als deze twee punten niet of onvoldoende worden toegepast, dan komen twee van de beoogde doelen (meer betrokkenheid en verbeteren relatie met de gemeenschap) onder druk te staan.

Conclusie 2: Het is zoeken naar de passende insteek op tredes en inzet van methoden

De ambitie om waar mogelijk in te zetten op de hoogste trede van burgerparticipatie is prijzenswaardig, maar, zo blijkt uit de ervaringen in Kerkrade en andere gemeenten, niet altijd zinvol en effectief. Uit de analyse van de acht onderzochte trajecten blijkt dat voor bewoners het beslissen (coproduceren of meebeslissen) voor abstracte visies en plannen niet goed werkt. Bewoners zijn er niet in geïnteresseerd en dus lastig te mobiliseren. Bij de uitwerking van deze visies en plannen in concrete maatregelen is burgerparticipatie juist veel beter te organiseren. Hier geldt het adagium: des te concreter des te beter. Het raakt direct aan de leefomgeving en belangen van bewoners en zij kunnen er zelf ook mee aan de slag.

Ook de inzet van methoden (bijvoorbeeld peilingen/enquêtes, interviews, bijeenkomsten, werkgroepen etc) heeft leerervaringen opgeleverd. Zo blijken enquêtes in sommige trajecten van toegevoegde waarde en in andere trajecten juist veel minder omdat ze weinig bruikbare informatie opleveren. Wat altijd goed werkt zijn methoden waarin sprake is van een dialoog ofwel een goed gesprek met bewoners. Dat is voor zowel bewoners als partners en de gemeente van toegevoegde waarde.

Het ontbreekt echter aan een afwegingskader voor de keuze voor methoden. Er is een beslisboom voor burgerparticipatie door de gemeente Kerkrade opgesteld dat aan de hand van zes vragen richting geeft op welke trede moet worden ingezet. Echter dit bevat nog weinig richtinggevende uitspraken over bijvoorbeeld wat te doen bij de ontwikkeling van beleid en wat te doen bij de uitvoering van beleid.

Conclusie 3: Geen gestructureerde monitoring van leerervaringen en effecten van toepassen van burgerparticipatie

De gemeente Kerkrade, overigens net als de drie andere gemeenten die gesproken zijn, is nog zoekende naar een gestructureerde wijze van leren en verbeteren. Binnen de afzonderlijke burgerparticipatietrajecten is sprake van vormen van evaluatie, tussentijds en na afloop. Ook het leren over de burgerparticipatietrajecten heen is beperkt tot niet georganiseerd. Daar is wel behoefte aan. Het is niet zo dat de kennis of ervaring met burgerparticipatie ontbreekt, die is vaak meerjarig aanwezig, maar er is geen uniforme taal of cultuur rondom werkwijzen en leren en verbeteren bij burgerparticipatie.

Conclusie 4: Informatiepositie raad procedureel geborgd, maar inhoudelijk niet uitgewerkt

Het gevolg van conclusie 3 is dat er geen gestructureerd overzicht is van de leerervaringen met het toepassen van burgerparticipatie. Dat maakt het lastig om de raad ook te informeren over de leerervaringen. Formele borging van het rapporteren over de ervaringen, de inzet en de opbrengsten van burgerparticipatie is georganiseerd via raadsbesluiten, de verordening en de afspraak om jaarlijks een terugkoppeling te krijgen. Daar is inhoudelijk nog geen invulling aan gegeven. De raad heeft wel wensen als het gaat om het versterken van hun informatiepositie. De raad wil trajectspecifiek informatie krijgen om een gevoel te krijgen bij de ervaringen, de inzet en de opbrengsten. Vooral in de vorm van mondelinge en kwalitatieve toelichtingen en niet in abstracte of cijfermatige rapportages.

1.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Geef terug aan bewoners wat je met hun inbreng doet en wees duidelijk hoe het proces van participatie er uit ziet en schep daarmee de juiste verwachtingen (aanbeveling voor het college)

Bewoners, maar ook partners en de ambtelijk trekkers, geven aan dat dit twee essentiële voorwaarden zijn voor een effectieve inzet van burgerparticipatie. Dat gaat in een aantal burgerparticipatietrajecten goed,

maar in andere kan dat beter. Het is van belang dat dit een 'cultuur van werken' is die altijd toegepast moet worden. Bewoners geven aan dat het ook niet erg is als de gemeente aangeeft dat men nog niet precies weet wat met hun inbreng gedaan gaat worden, maar vertel dat dan. Het is ook niet erg als het proces niet helemaal uitgewerkt is, maar zorg er dan voor dat bewoners en partners er wel invloed op hebben.

Aanbeveling 2: Verrijk de huidige leidraad en beslisboom burgerparticipatie met de uitkomsten van leerervaringen zodat een scherper afwegingskader ontstaat voor de inzet op tredes en van methoden (aanbeveling voor het college)

Een afwegingskader voor de inzet van tredes (niveau van participatie) is helpend in het maken van keuzes. Uit de onderzochte trajecten blijkt dat een inzet op de hoogste tredes bij meer abstractie plan- en visievorming niet werkt. Bewoners zijn daar in de regel beperkt of niet voor te mobiliseren. Informeren is altijd het minimumniveau, zo blijkt ook uit de ervaringen van de drie andere gemeenten. Als je te hoog inzet, ontstaat een risico op 'schijnparticipatie'. Of zoals het in de Roosendaalse participatiebrug wordt geformuleerd: "Een ladder suggereert dat het hoogste niveau de meest ultieme vorm van participatie is. Echter niet alle opgaven lenen zich daarvoor en door dit niveau te ambiëren, creëer je ook verwachtingen die je niet waar kunt maken". Wees daarom realistisch in wat je van bewoners kunt en mag verwachten. Maar als je overgaat tot concrete maatregelen, dan kan wel op hogere tredes worden ingezet. Het is dan makkelijker om bewoners te mobiliseren en mee te laten beslissen. De leidraad benoemt hiervoor het CLEAR-model. Daarin worden de juiste vragen gesteld over wat je van bewoners kan en mag verwachten, maar richtinggevende uitspraken over de gevolgen daarvan voor het niveau van burgerparticipatie worden niet gedaan. Op basis van de leerervaringen kunnen de huidige leidraad en beslisboom worden aangescherpt.

Hetzelfde geldt voor de in te zetten methoden van burgerparticipatie. Uit de onderzochte burgerparticipatietrajecten in Kerkrade en de ervaringen in de andere gemeenten blijkt dat methoden waarin het gesprek wordt gevoerd en de dialoog wordt aangegaan de meeste betrokkenheid en inhoudelijke diepgang (benutten kennis van bewoners en partners) oplevert. Formuleer daarom per niveau van participatie de meest passende methoden.

De gemeente Roosendaal maakt daarnaast nog een onderscheid in wie het initiatief neemt bij de burgerparticipatie. Participatie kan vanuit verschillende posities ontstaan, namelijk:

- Inwonersparticipatie: overheid betreft partijen bij hun plannen en ideeën.
- Overheidsparticipatie: inwoners / ondernemers nemen initiatief en nodigt de gemeente uit mee te doen.
- Netwerkp participatie: participatie die wordt georganiseerd vanuit partners

De onderzochte burgerparticipatietrajecten in Kerkrade zijn vrijwel uitsluitend vanuit het perspectief van inwonersparticipatie gestart. De leidraad dient zich niet alleen te richten op inwonersparticipatie, maar ook richting te geven aan hoe de gemeente in de andere vormen van participatie positie kan kiezen.

Aanbeveling 3: Organiseer een gestructureerde leer- en verbetercyclus en rapporteer daarover aan de raad (aanbeveling voor het college)

De leidraad Burgerparticipatie biedt via de evaluatie aan de hand van een evaluatieversie van de participatiecanvas een structuur aan voor leren en verbeteren. De leidraad wil door de canvassen naast elkaar te leggen trajecten evalueren en daarmee lessen overdragen. Door het vast te leggen in een vast format ontstaat een database ontstaan van participatietrajecten. Dergelijke ingevulde evaluatiecanvassen zijn nog niet aangetroffen in de onderzochte acht trajecten. Dat heeft voornamelijk te maken met het feit dat het canvas recent is opgesteld en alleen in net gestarte trajecten is gebruikt. Er is een instrumentarium beschikbaar voor de vastlegging van opgedane ervaringen. De aanbeveling is om dat toe te passen en er een gestructureerde leer- en verbetercyclus omheen te organiseren. Bijvoorbeeld door bij de start van elk nieuw burgerparticipatietraject en bij bestaande trajecten momenten in te bouwen van reflectie op het traject zelf en daarbij ook de leerervaringen vanuit andere trajecten te betrekken. In Roosendaal wordt gewerkt met burgerparticipatieadviseurs die op afroep beschikbaar zijn, maar ook zichzelf aanbieden. Deze verzamelen leerervaringen en brengen deze in bij nieuwe en bestaande burgerparticipatietrajecten.

In Heerlen wordt daarnaast geïnvesteerd in een opleidings- en trainingsprogramma voor ongeveer 50 relevante medewerkers.

Door een gestructureerde leer- en verbetercyclus binnen afzonderlijke burgerparticipatietrajecten en over de verschillende burgerparticipatietrajecten heen te organiseren, ontstaat ook input waarmee de raad kan worden geïnformeerd. Concreet wil de raad inzicht hebben in alle trajecten die lopen en van elk traject een kort verslag ontvangen wat is bereikt en hoe de opbrengsten zijn teruggekoppeld aan de inwoners. De raad wil daarbij vooral weten hoe inwoners het traject hebben ervaren. De raad wil geen jaarlijks verslag met uitsluitend aantallen, maar wil vooral een gevoel krijgen bij de leerervaringen. Dat vraagt naast inzicht in de ervaringen met individuele trajecten ook inzicht in wat over alle trajecten heen is geleerd en of dat ook leidt tot aanpassingen in keuzes en werkwijzen. Leg dit vast in een jaarlijks verslag en ga hierover het gesprek aan met de raad. Op basis daarvan kunnen mogelijk de doelen in het visiedocument Burgerparticipatie aangepast worden.

Aanbeveling 4: Controleer als raad of bij de vaststelling van kaders voldaan is aan de invulling van burgerparticipatie en bepaal jaarlijks of aanpassingen in het burgerparticipatiebeleid nodig zijn (aanbeveling voor de raad)

Uit de gesprekken blijkt dat het nog voorkomt dat de paragraaf burgerparticipatie bij raadsbesluiten niet altijd of volledig is ingevuld. Het is uiteraard aan de steller van de raadsvoorstellen en -besluiten om hier consequent invulling aan te geven. Vervolgens is het aan de raad om hier op de controlerende rol in te nemen en vraag waar nodig raadsvoorstellen en -besluiten hierop aan te passen. Zeker bij de start van burgerparticipatietrajecten is dat van belang.

De raad heeft bij raadsbesluit bepaald dat de raad jaarlijks wordt geïnformeerd over de voortgang van de toepassing van de visie op burgerparticipatie. De benodigde informatie daarvoor is bij aanbeveling 3 geformuleerd. Het is aan de raad om jaarlijks te bepalen of aanpassingen in het beleid noodzakelijk zijn en zo ja, welke.

2

AANLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

2. Aanleiding en onderzoeksverantwoording

2.1 Aanleiding

De Rekenkamer Kerkrade heeft begin 2023 gesprekken gevoerd met de fracties uit de gemeenteraad. Dit met als doel om tot een onderzoeksprogramma voor 2023 te komen. Op basis van een aantal gehouden oriënterende vooronderzoeken heeft de Rekenkamer Kerkrade gekozen voor het onderwerp "burgerparticipatie".

Daarbij heeft de Rekenkamer meerdere invalshoeken onderkend. In de eerste plaats een beleidsmatige: hoe zit het beleid in elkaar, waar is het op gebaseerd en hoe succesvol is het. Een analyse van een aantal trajecten in het verleden kan daartoe inzicht bieden. Daarbij is het, op de tweede plaats, ook relevant om te onderzoeken hoe de doeltreffendheid en de doelmatigheid gemeten en gemonitord wordt. En, niet onbelangrijk, op welke wijze is daarbij de (informatie)positie van de raad geborgd. Ook is relevant wat met Kerkrade vergelijkbare gemeenten op deze gebieden aan ervaringen hebben die leerpunten aanreiken voor het beleid en de uitvoeringspraktijk in Kerkrade.

Het is daarbij van belang om te realiseren dat het geen onderzoek is om af te rekenen. De Rekenkamer Kerkrade heeft ook geen signalen ontvangen dat er sprake zou zijn van problemen o.i.d. met burgerparticipatie. Het is een lerend onderzoek: hoe gaat het nu en wat kan beter, hoe houden we zicht op de resultaten van beleid, wat kunnen we in dat kader ook leren van andere gemeenten.

2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoeringspraktijk m.b.t. burgerparticipatie in Kerkrade. Vanuit dit doel is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid van de gemeente Kerkrade m.b.t. burgerparticipatie, wat kan Kerkrade leren van andere gemeenten en op welke wijze kan de informatiepositie van de gemeenteraad geborgd worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te kunnen monitoren?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Doelen en uitvoeringsstrategie

1. Wat is het huidige beleid (doelen) met betrekking tot burgerparticipatie?
2. Welke afspraken zijn er over de toepassing van burgerparticipatie?

Uitvoeringspraktijk en effecten

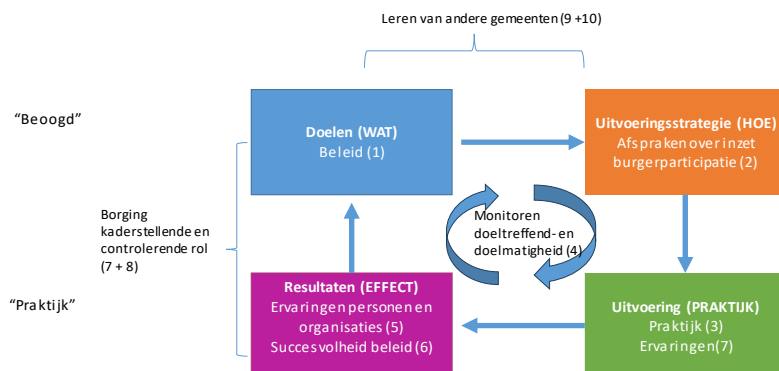
3. Op welke wijze wordt burgerparticipatie in de praktijk vorm en inhoud gegeven in Kerkrade?
4. Op welke wijze wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie gemonitord?
5. Hoe ervaren personen en organisaties die betrokken zijn geweest bij burgerparticipatieprocessen de mogelijkheden tot en resultaten van burgerparticipatie in Kerkrade?
6. Hoe succesvol is het beleid?

Rol en positie raad en leren van andere gemeenten

7. Op welke wijze zijn de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad geborgd met betrekking tot het beleid en de uitvoering van burgerparticipatie?

8. Is de informatiepositie van de gemeenteraad op een effectieve manier georganiseerd en geborgd in de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie?
9. Hoe geven met Kerkrade vergelijkbare gemeenten invulling aan het beleid met betrekking tot burgerparticipatie inclusief de monitoring ervan en wat kan het gemeentebestuur van Kerkrade daarvan leren?
10. Tot welke conclusies en aanbevelingen leidt dit voor het college en voor de gemeenteraad?

In onderstaand onderzoeksmodel is dit grafisch weergegeven, waarin ook de onderzoeksvragen zijn weergegeven.



Voor de oordelende vragen is een normenkader opgesteld.

Onderdeel onderzoeksmodel	Vraag	Norm
Doelen	1. Wat is het huidige beleid (doelen) met betrekking tot burgerparticipatie?	- De gemeente Kerkrade beschikt over beleid met daarin geformuleerde doelen en resultaten die met burgerparticipatie bereikt moeten worden. - De doelen en effecten hebben betrekking op het vergroten van de realisatiekracht en het verbeteren van de invloed van burgers.
Uitvoeringsstrategie	2. Welke afspraken zijn er over de toepassing van burgerparticipatie?	- De gemeente heeft benoemd bij welke besluit- en uitvoeringsprocessen sprake dient te zijn van burgerparticipatie. - De gemeente heeft een afwegingskader waarmee te bepalen is op welke wijze en op welk niveau de burgerparticipatie ingericht moet worden. - Er zijn afspraken over de wijze waarop de raad betrokken is bij de besluitvorming over de wijze waarop burgerparticipatie wordt ingericht, de wijze waarop de raad betrokken wordt bij de burgerparticipatie en de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over de toepassing en opbrengsten van de burgerparticipatie.

Onderdeel onderzoeksmodel	Vraag	Norm
Uitvoeringspraktijk	3. Op welke wijze wordt burgerparticipatie in de praktijk vorm en inhoud gegeven in Kerkrade?	Beschrijvende vraag, geen norm
	4. Op welke wijze wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie gemonitord?	Beschrijvende vraag, geen norm
Resultaten	1. Hoe ervaren personen en organisaties die betrokken zijn geweest bij burgerparticipatieprocessen de mogelijkheden tot en resultaten van burgerparticipatie in Kerkrade?	De personen en organisaties ervaren: ▪ Een goed samenspel met de gemeente ▪ Dat de verwachtingen over hun invloed en rol van tevoren helder waren en gedurende het proces helder zijn gebleven ▪ Dat het burgerparticipatietraject goed en professioneel was ingericht en werd begeleid
	6. Hoe succesvol is het beleid?	▪ De gemeente monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de burgerparticipatie ▪ De gemeente bereikt haar eigen doelen en effecten. ▪ De gemeente bereikt met de inzet van burgerparticipatie (1) meer realisatiekracht, (2) meer betrokkenheid en invloed van burgers en organisaties. ▪ De gemeente is doelmatig omdat (1) sprake is van een goede kwaliteit van de samenwerking in de burgerparticipatietrajecten en (2) sprake is van een professionele vormgeving en begeleiding van de burgerparticipatietrajecten.
Rol van de raad	7. Op welke wijze zijn de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad geborgd met betrekking tot het beleid en de uitvoering van burgerparticipatie?	▪ Beschrijvende vraag, geen norm
	8. Is de informatiepositie van de gemeenteraad op een effectieve manier georganiseerd en geborgd in de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie?	▪ De gemeenteraad ervaart een goede informatiepositie om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toepassing van burgerparticipatie te beoordelen. ▪ Sprake is van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie wie wat wanneer doet om de raad conform afspraken te informeren. ▪ Deze afspraken worden toegepast.

2.3 Onderzoeksverantwoording

De volgende fasen in het onderzoek zijn doorlopen:

Documentenstudie

De documentenstudie richtte zich op het burgerparticipatiebeleid, de participatieverordening, relevante raadsvoorstellen en de wijze waarop de raad is geïnformeerd over en kaderstellend in positie gebracht over de inzet van burgerparticipatie.

Ten tweede richtte de documentenstudie zich op het in beeld brengen van alle ingezette en (nog) lopende burgerparticipatietrajecten sinds het nieuwe burgerparticipatiebeleid en een aantal burgerparticipatietrajecten van voor die tijd. Dat heeft geleid tot een groslijst van 16 burgerparticipatietrajecten, waarvan er op basis van een verdeling naar beleidsthema en mate waarin het traject is afgerond een achttal is geselecteerd voor het casusonderzoek. Het gaat om de volgende acht trajecten:

- Masterplan Bleijerheide en Nuland (initiatief van de gemeente)
- Mobiliteitsvisie (initiatief van de gemeente)
- Buurtcamping Kerkrade-West (initiatief vanuit inwoners en vervolgens aangesloten bij landelijke organisatie buurtcampings waar de gemeente buurtbewoners heeft ondersteund)
- Aanvalsplan Centrum (initiatief van de gemeente)
- Kerkraads Wmo-model (initiatief van de gemeente)
- Visie gemeenschapshuizen (initiatief van de gemeente)
- Omgevingsvisie (initiatief van de gemeente)
- Ambitieplan Kerkrade-Oost (initiatief van de gemeente)

Alle bijbehorende documentatie is opgevraagd en geanalyseerd. Dat heeft geleid tot gespreksprotocollen met de ambtelijk trekkers.

Veldwerk

Met elk van de acht geselecteerde trajecten is een verdiepend gesprek gevoerd met betrokken trekker van het traject om het beeld per traject te verdiepen. Zo is gevraagd met welke redenen en welke doelen burgerparticipatie is ingezet. Maar ook wat in de praktijk goed en minder goed uitpakte vanuit het perspectief van de ambtelijk trekker. De betrokkenheid van de raad bij de burgerparticipatietrajecten en de wijze waarop de raad daarover is geïnformeerd was eveneens onderwerp van gesprek. Deze gesprekken waren tevens een voorbereiding op de rondetafelgesprekken met de deelnemers aan het burgerparticipatietraject.

Vervolgens is met een selectie van deelnemers aan het burgerparticipatietraject gesproken over de effecten van het traject (doeltreffendheid) en de kwaliteit van de procesgang (doelmatigheid) van het traject. Gesproken is met bewoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ondernemers. Niet bij elk traject was het mogelijk om hiermee te spreken. Bijvoorbeeld omdat het traject nog maar net was opgestart of omdat het traject lang geleden had plaatsgevonden en de betrokkenen niet meer gesproken konden worden.

Het derde deel van het veldwerk bestond uit gesprekken met vertegenwoordigers van een drietal andere gemeenten. Dit met het doel om na te gaan wat Kerkrade kan leren van andere gemeenten. Hoe gaan zij om met de dilemma's en vraagpunten die in Kerkrade leven. De selectie is tot stand gekomen op basis van een soortgelijk sociaal-economisch profiel en tips en aanbevelingen van de ambtelijk trekkers die zijn gesproken. Dat heeft geleid tot gesprekken met vertegenwoordigers verantwoordelijk voor burgerparticipatie van de gemeenten Roosendaal, Roermond en Heerlen.

Het laatste onderdeel van het veldwerk heeft bestaan uit een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad. Gespreksonderwerpen waren de ervaringen met de burgerparticipatie, de verwachtingen voor de toekomst en de wijze waarop de raad de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de burgerparticipatie kan of zou willen bepalen.

Analyse en rapportage

De opbrengsten uit de documentenstudie en het veldwerk zijn geanalyseerd, de onderzoeksvragen beantwoord en de bevindingen zijn getoetst aan het normenkader.

3

**BEVINDINGEN BELEID EN BEOOGDE
UITVOERING**

3. Bevindingen beleid en beoogde uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het burgerparticipatiebeleid en de beoogde uitvoering daarvan weergegeven. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De vluchtige lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.*

3.2 Beleid en doelen burgerparticipatie Kerkrade

1. Wat is het huidige beleid (doelen) met betrekking tot burgerparticipatie?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeente wil de volgende doelen bereiken: meer betrokkenheid van inwoners, verbeteren van de relatie met de gemeenschap en de kennis van inwoners inzetten.
- Burgerparticipatie wordt bij ieder project of plan toegepast waar mogelijk op de hoogst mogelijke trede.

Onderbouwing

De doelen zijn beschreven in het visiedocument Burgerparticipatie (2022). In het visiedocument beschrijft de gemeente waarom burgerparticipatie van belang is:

- Meer betrokkenheid van inwoners
- Verbeteren van de relatie met de gemeenschap
- De kennis van de inwoners inzetten

Burgerparticipatie is volgens het visiedocument een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of samen en direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein. De gemeente Kerkrade hanteert de volgende stappen van de participatieladder die kunnen worden ingezet in burgerparticipatietrajecten:

- Als de gemeente en alle betrokken partijen samen beslissen en samen werken, dan spreekt de gemeente over coproduceren (1).
- Meebeslissen (2). Nadat er bepaalde afspraken zijn gemaakt krijgt de gemeenschap de mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen.
- Adviseren (3). Hier krijgt de gemeenschap uitgebreid de kans om te adviseren bij nieuw beleid of projecten.
- Raadplegen (4). Hier wordt de inwoners gevraagd naar hun mening. Hebben zij ideeën? Wat leeft er bij hen in de buurt? De gemeente houdt hier dan rekening mee en laat weten wat er is gedaan met deze suggesties.
- Informeren (5). Hierbij wordt de gemeenschap geïnformeerd over plannen en kunnen vragen worden gesteld.

De ambitie is dat de gemeente Kerkrade burgerparticipatie bij ieder project of plan toepast, tenzij er een geldige reden is waardoor participatie niet van toepassing is.

3.3 Afspraken over de toepassing van burgerparticipatie

2. Welke afspraken zijn er over de toepassing van burgerparticipatie?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De afspraak berust op maatwerk en het streven naar een zo hoog mogelijke trede op de participatieladder als burgerparticipatie wordt ingezet.
- Burgerparticipatie is een vast onderdeel van het maken van alle plannen. Uitzonderingen daarop moeten worden onderbouwd volgens de uitzonderingsmogelijkheden opgenomen in de Participatieverordening.
- Er mag geen drempel zijn om mee te doen aan burgerparticipatie.
- De gemeente neemt een besluit over de inrichting van de burgerparticipatie. De gemeente kiest de trede op de participatieladder, communiceert hierover naar bewoners en bewoners kunnen daarop reageren.
- De raad wordt jaarlijks geïnformeerd over de ervaringen en resultaten van de toepassing van burgerparticipatie.

Onderbouwing

De bevindingen zijn opgebouwd aan de hand van de afspraken die terug te lezen zijn in het visiedocument Burgerparticipatie (2022), de Participatieverordening (2023) en het raadsbesluit over de vaststelling van het visiedocument Burgerparticipatie.

In het *visiedocument Burgerparticipatie (2022)* spreekt de gemeente de volgende ambitie (wat willen we bereiken?) uit:

- Burgerparticipatie is onlosmakelijk verbonden aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid, plannen en projecten, zowel in het fysieke als het sociale domein als domeinoverstijgend.
- Er zal naar worden gestreefd om zo hoog mogelijk op de participatieladder in te zetten waar dat mogelijk is, maar het blijft altijd maatwerk.
- Als gemeente zullen wij daarvoor meer en intensiever contact leggen en ons meer openstellen voor de leefwereld en leefomgeving van de gemeenschap. We moeten ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen.

Daarbij doet de gemeente de volgende beloften:

- Per thema of project bekijkt de gemeente welke trap van meedenken en doen (1-5) aan de orde is. Dit communiceert de gemeente ook altijd van tevoren.
- De gemeente belooft om de participatie zo in te richten dat iedereen kan meedoen. Er hoort geen drempel te zijn voor inwoners om mee te doen.
- Een andere belofte die de gemeente doet, is dat burgerparticipatie een vast onderdeel wordt bij het maken van plannen en het afstemmen daarvan met College en raad. Zo moet er voortaan bij ieder project of plan duidelijk worden aangegeven hoe de gemeenschap erbij wordt betrokken.
- De gemeente kiest de participatietrede en communiceert dit met de inwoners. Zij mogen hierop reageren en dan kan de gemeente nog bijsturen.
- De gemeente gaat anders werken: ambtenaren moeten dichterbij de gemeenschap komen te staan en het bewustzijn over burgerparticipatie koesteren. Deze nieuwe manier van werken heeft grote gevolgen voor ambtenaren, maar ook voor College en gemeenteraad. De belofte luidt dan ook dat er gewerkt gaat worden aan een betere manier van werken en communiceren met de gemeenschap.
- Eigen ideeën krijgen de ruimte. Een burgerinitiatief is een plan van, voor en door inwoners van de gemeente. De gemeenschap komt met het idee en zal dit voorstellen aan de gemeente. De gemeente zal vervolgens meedenken over de mogelijkheden om burgerinitiatieven te kunnen uitvoeren.
- De gemeente Kerkrade geeft ook ruimte aan het uitdaagrecht (Right to Challenge). Dit betekent dat de gemeenschap lokale voorzieningen en gemeentelijke taken in eigen hand kan nemen.

In 2023 is als uitwerking van het visiedocument een *Participatieverordening* vastgesteld. Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners, lokale ondernemers en/of maatschappelijke organisaties bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie – van gemeentelijk beleid, plannen en projecten en de rol van de inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties, het college van Burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad in deze processen (artikel 1). De vijf treden van de participatieladder zijn in de verordening opgenomen.

Uitgangspunt is dat participatie door het bestuursorgaan wordt toegepast, tenzij een uitzonderingsgrond uit deze verordening van toepassing is. Het betreft de volgende uitzonderingsgronden:

- a. Als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- b. Als participatie al is geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures;
- c. Ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- d. Naar aanleiding van een formele aanvraag waarvoor een wettelijke beslistermijn geldt;
- e. Als er sprake is van een kwestie met betrekking tot een individueel geval zonder lokaal maatschappelijk belang;
- f. Als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- g. Inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
- h. Ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
- i. Als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
- j. Als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

De verordening regelt ook de procedure (artikel 4) van de burgerparticipatie. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elk participatieproces vast welke vorm van participatie wordt toegepast en hoe de inbreng van inwoners, lokale ondernemers en/of maatschappelijke organisaties wordt meegewogen. Gedurende het participatieproces kan de vorm naargelang het maatwerk hierom vraagt, worden gewijzigd, mits goed gemotiveerd. Het besluit tot participatie wordt op de voor die participatieprocedure geschikte wijze bekend gemaakt. Belangrijk is dat ook een besluit wordt genomen over de participatie met daarin een besluit over de volgende punten:

- a. Het doel van de participatie;
- b. Het niveau van participatie (coproduceren, meebeslissen, adviseren, raadplegen of informeren);
- c. De kaders voor participatie;
- d. De wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
- e. De wijze waarop en het tijdvak waarin de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
- f. De wijze waarop de democratische waarden van de gemeente in het participatieproces worden gewaarborgd;
- g. Begroting van de kosten van het participatieproces.

Bij de afronding van de participatietrajecten waarbij het gaat om adviseren of coproduceren regelt de verordening dat een eindverslag opgemaakt wordt. Het eindverslag bevat in ieder geval de gekozen vorm van participatie, een weergave van de inbreng/zienswijzen, een reactie op de ingediende zienswijzen. Het eindverslag dient de gemeente in ieder geval bekend te maken aan de betrokken participanten (artikel 5). Het *raadsbesluit Visiedocument Burgerparticipatie* bevat een afspraak over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd. Deze luidt: het minimaal één keer per jaar informeren van de raad over de ervaringen en toepassingen van burgerparticipatie. Bij elk raadsbesluit over planvorming dient een paragraaf over burgerparticipatie te zijn opgenomen.

De gemeente Kerkrade heeft de Kerkraadse participatieleidraad opgesteld. Dit is een handvat voor de participatie bij beleid en projecten. De leidraad is voor projectleiders, beleidsmedewerkers en andere ambtenaren die inwoners willen betrekken bij de ontwikkelingen in de gemeente. De leidraad benoemt een vijftal stappen die altijd moeten worden doorlopen:

1. De context: wat is het onderwerp, de probleemstelling en wat zijn de verwachtingen?
2. De partijen: stel de doelgroep(en) vast door te kijken wie belang heeft.
3. Het niveau: kies het participatieniveau door middel van het doorlopen van het beslismodel.
4. De notitie: stel een startnotitie op voor besluitvorming met daarbij een communicatie- en participatieplan.
5. Het canvas: vul na besluitvorming het participatiecanvas in en deel dit met de helpdesk burgerparticipatie.

De leidraad bevat voor de verschillende stappen ook aanwijzingen of beslismodellen. Bij de stap context wordt bijvoorbeeld het CLEAR-model beschreven. Dat leidt tot vragen of burgers kunnen participeren, of ze de capaciteiten hebben om dat te doen, of burgers willen participeren, of burgers in staat worden gesteld om te participeren, worden burgers gevraagd om te participeren en wordt naar burgers teruggekoppeld zowel over inhoud als proces. Bij de stap het niveau is een beslismodel opgesteld met een zestal vragen: is er beïnvloedingsruimte, is er enkel de gelegenheid om problemen of ideeën te benoemen, kun je alles aan anderen overlaten of moet je faciliteren, is het doel om van inwoners te horen wat er speelt en welke oplossingen zij zien, is het doel om besluitvorming over te laten aan inwoners of worden op basis van gelijkwaardigheid tussen inwoners, partners en gemeente besluiten genomen? De leidraad wil door de participatiecavassen naast elkaar te leggen trajecten evalueren en daarmee lessen overdragen. Door het vast te leggen in een vast format ontstaat een database ontstaan van participatietrajecten. Er is ook een specifiek canvas voor de evaluatie van het traject achteraf opgesteld. Er is daarmee een instrumentarium beschikbaar voor de vastlegging van opgedane ervaringen.

3.4 Toetsing aan het normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De gemeente Kerkrade beschikt over beleid met daarin geformuleerde doelen en resultaten die met burgerparticipatie bereikt moeten worden.	Voldoet. Het visiedocument bevat de doelen en resultaten die met burgerparticipatie bereikt moeten worden. Dit zijn de volgende doelen: vergroten betrokkenheid inwoners, benutten kennis van inwoners en verbeteren van de relatie met de gemeenschap.
De doelen en effecten hebben betrekking op het vergroten van de realisatiekracht en het verbeteren van de invloed van burgers.	Voldoet merendeels. De doelen hebben vooral betrekking op het verbeteren van de invloed van burgers (meer betrokkenheid, inzet van kennis van burgers). Een ander doel is het verbeteren van de relatie met de gemeenschap. Doelen gericht op het vergroten van de realisatiekracht van de gemeente zijn niet expliciet benoemd in het

Norm	Toetsing
	visiedocument en de uitwerking daarvan in de Participatieverordening.
De gemeente heeft benoemd bij welke besluit- en uitvoeringsprocessen sprake dient te zijn van burgerparticipatie.	Voldoet. De gemeente heeft aangegeven dat bij <i>alle</i> besluit- en uitvoeringsprocessen sprake moet zijn van burgerparticipatie. De Participatieverordening regelt onder welke omstandigheden burgerparticipatie niet hoeft te worden toegepast.
De gemeente heeft een afwegingskader waarmee te bepalen is op welke wijze en op welk niveau de burgerparticipatie ingericht moet worden.	Voldoet grotendeels. De gemeente heeft treden op de participatieladder beschreven. De gemeente heeft ook aangegeven dat burgerparticipatie op een zo hoog mogelijke trede (met de meeste invloed) moet plaatsvinden waar dat mogelijk is. De participatieleidraad bevat een beslismodel voor de niveaus aan de hand van een zestal vragen.
Er zijn afspraken over de wijze waarop de raad betrokken is bij de besluitvorming over de wijze waarop burgerparticipatie wordt ingericht, de wijze waarop de raad betrokken wordt bij de burgerparticipatie en de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over de toepassing en opbrengsten van de burgerparticipatie.	Voldoet merendeels. Raadsbesluiten over planvorming behoren een paragraaf over de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt te bevatten. Daarmee neemt de raad ook een besluit over de wijze waarop de burgerparticipatie vorm en inhoud krijgt. Er zijn geen afspraken over de wijze waarop de raad betrokken wordt bij de toepassing van burgerparticipatie. De raad heeft bij besluit bepaald dat de raad jaarlijks over de ervaringen en resultaten van de toepassing van burgerparticipatie wordt geïnformeerd.

4

**BEVINDINGEN PRAKTIJK EN
RESULTATEN**

4. Bevindingen praktijk en resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over praktijk van burgerparticipatie en de resultaten daarvan weergegeven. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De vluchtige lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.*

4.2 Uitvoeringspraktijk burgerparticipatie

6. Op welke wijze wordt burgerparticipatie in de praktijk vorm en inhoud gegeven in Kerkrade?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De belangrijkste doelen van de onderzochte trajecten op het gebied van burgerparticipatie zijn het realiseren van meer betrokkenheid van inwoners en het benutten van de kennis van inwoners. Het resultaat of effect van de trajecten is dat de relatie met de gemeenschap verbetert.
- In de praktijk worden minimaal de treden informeren en raadplegen ingezet en in meer dan de helft van de onderzochte trajecten is ook sprake van meebeslissen en coproduceren.
- De meest gebruikte methoden in de trajecten zijn bijeenkomsten en peilingen of enquêtes.
- De raad wordt schriftelijk en mondeling betrokken bij de trajecten en heeft volgens de ambtelijk betrokkenen de mogelijkheid om vooraf, tijdens en na afloop te sturen in de meeste trajecten.

Onderbouwing

De bevindingen zijn opgebouwd aan de hand van acht onderzochte burgerparticipatietrajecten rondom de volgende projecten en plannen:

- Masterplan Bleijerheide en Nuland (initiatief van de gemeente)
- Mobiliteitsvisie (initiatief van de gemeente)
- Buurtcamping Kerkrade-West (initiatief vanuit inwoners en vervolgens aangesloten bij landelijke organisatie buurtcampings waar de gemeente buurtbewoners heeft ondersteund)
- Aanvalsplan Centrum (initiatief van de gemeente)
- Kerkraads Wmo-model (initiatief van de gemeente)
- Visie gemeenschapshuizen (initiatief van de gemeente)
- Omgevingsvisie (initiatief van de gemeente)
- Ambitieplan Kerkrade-Oost (initiatief van de gemeente)

Per project en plan is in interviews met de ambtelijk contactpersonen en aan de hand van verstrekte documenten nagegaan hoe de burgerparticipatie vorm en inhoud is gegeven. In onderstaande tabel is nagegaan of en hoe in de praktijk vorm en inhoud is gegeven aan de afspraken die gemaakt zijn.

Afspraken / aspecten	Praktijk	Frequentie
Doel participatie	<i>Genoemde doelen:</i> Meer betrokkenheid inwoners Verbeteren relatie gemeenschap Benutten kennis inwoners Integraal werken Energie steken in wat belangrijk is (efficiëntie)	<i>Aantal keer benoemd:</i> 7 keer 1 keer 5 keer 2 keer 2 keer

	Meer draagvlak	2 keer
Keuze voor ingezette tredes participatieladder	Niveau: Coproducteren Meebeslissen Adviseren Raadplegen Informeren	Ingezet / beoogd in te zetten: 5 keer 5 keer 6 keer 7 keer 7 keer
Wijze van communicatie over burgerparticipatie	Communicatieplan aanwezig: - Ja - Nee	4 keer 4 keer
	Wijze van communiceren: - Website - Lokale krant - Uitnodigingen bijeenkomsten - Social media - Nieuwsbrief	6 keer 5 keer 6 keer 5 keer 4 keer
Ingezette methoden van burgerparticipatie	Enquête / peiling Bewonersbijeenkomsten Huis-aan-huis / pop-up Overlegvormen of werkgroepen: Vertegenwoordigersraden Interviews Gebiedssafari	5 keer 5 keer 1 keer 5 keer 2 keer 2 keer 1 keer
Tussentijdse aanpassing inrichting burgerparticipatie	Ja Nee	3 keer 5 keer
Begroting van de kosten van burgerparticipatie	Opgesteld: Niet opgesteld / niet bekend:	4 keer 4 keer
Wijze waarop raad is betrokken	Mondeling mededeling: Schriftelijke informatie: Denktanks /werkgroep:	5 keer 6 keer 2 keer
Mogelijkheden tot sturing vanuit de raad	Voorafgaand door kaders voor het traject mee te geven	5 keer
	Gedurende de loop van het traject	6 keer
	Achteraf op basis van evaluatie en informatie	4 keer
	Niet	0 keer

De twee belangrijkste doelen in de onderzochte burgerparticipatietrajecten waren (1) meer betrokkenheid van bewoners en (2) benutten kennis van bewoners. Het verbeteren van de relatie met de gemeenschap wordt in de interviews wordt door ambtelijk betrokkenen bij de trajecten eerder gezien als een resultaat of effect van het traject zelf.

In de trajecten worden vaak meerdere treden van burgerparticipatie ingezet. Het meest voorkomend zijn informeren en raadplegen (dat wordt beschouwd als de 'ondergrens'). Co-producteren en meebeslissen worden iets minder vaak genoemd. Daarmee lijkt het doel, een inzet op zo een 'zo hoog mogelijke trede' in vijf van acht onderzochte trajecten de ambitie of de praktijk te zijn. Hierbij geldt wel dat dit makkelijker

is bij onderwerpen die veel concreter zijn (uitvoerings- en inrichtingsplannen) en minder bij abstracte planvorming. Bijvoorbeeld gaven bewoners aan dat bij abstractere planvorming zoals de mobiliteitsvisie en de omgevingsvisie dat sprake was van een informatieoverload en geen scherp zicht hadden op wat met hun bijdrage gedaan werd of kon worden. Daar is co-produceren en meebeslissen eerder weggelegd voor vertegenwoordigers van partners van de gemeente. Bij concrete uitvoeringsplannen zoals het aanvalsplan Centrum, maar ook de buurtcamping was veel duidelijker wat de rol van de bewoners was en welke invloed zij hebben. Uit de gesprekken met de ambtelijk trekkers blijkt dat het ook eenvoudiger is om hiervoor bewoners te mobiliseren en te interesseren.

De wijze van communiceren gedurende het traject verloopt veelal via peilingen en bewonersbijeenkomsten. In de helft van de gevallen is sprake van een communicatieplan waarin de wijze van communiceren is vastgelegd. Dat betekent niet dat bij andere trajecten daar niet over is nagedacht, het is alleen niet expliciet vastgelegd.

In drie van de acht trajecten is sprake geweest van een tussentijdse aanpassing van het traject. Dat is volgens de ambtelijk betrokkenen ook nodig om te kunnen inspelen op ontwikkelingen en vragen en behoeften van deelnemers aan het traject. Als er een extra bijeenkomst nodig is of een andere methode beter werkt (bijvoorbeeld in kleinere groepjes ergens een uitwerking aan geven), dan moet daar ruimte voor zijn.

Bij de helft van de trajecten is vooraf een begroting opgesteld voor de kosten van het burgerparticipatiegedeelte. Dat lijkt bij de meest recente trajecten meer het geval dan degene waar al langere tijd geleden mee is gestart. Ook maakt het uit of bij het traject sprake is van externe begeleiding. Dan zijn er logischerwijs ook kosten aan verbonden die begroot moeten worden.

De raad wordt vooral mondeling (in commissieverband) en schriftelijk (raadsinformatiebrief) geïnformeerd over afzonderlijke trajecten. Bij sommige grote met name invoeringstrajecten, zoals de Omgevingswet en de Wmo, is de raad in de vorm van een werkgroep betrokken. Dat zijn echter uitzonderingen.

De raad heeft volgens de ambtelijk betrokkenen altijd de mogelijkheid om vooraf en tijdens het traject kaders mee te geven of te sturen. Dat is in de meeste trajecten volgens de ambtelijk betrokkenen ook gebeurd.

4.3 Monitoring doeltreffendheid en doelmatigheid

7. Op welke wijze wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie gemonitord?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Er is een afspraak om jaarlijks de raad te informeren over de ervaringen met het inzetten van burgerparticipatie. Echter die evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden, hierover is de raad geïnformeerd.
- Er zijn geen eenduidige of algemene werkwijzen voor het monitoren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette burgerparticipatietrajecten. Betrokkenen zijn nog zoekende naar manieren en methoden die daarvoor geschikt zijn.

Onderbouwing

Eenduidige afspraken of algemene werkwijzen voor het monitoren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzochte burgerparticipatietrajecten zijn er niet. De verordening regelt dat bij meebeslissen en coproduceren sprake moet zijn van een participatieverslag. Noch bij de raad noch bij de

ambtelijke betrokkenen zijn concrete afspraken over de wijze van monitoren bekend. Er is een afspraak om jaarlijks het visiedocument burgerparticipatie te evalueren, maar dat is nog niet gebeurd. Uit de interviews blijkt dat ambtelijk betrokkenen en de raad nog zoekende zijn naar welke manieren en methoden daarvoor het meest geschikt zijn. Bij een enkel burgerparticipatietraject is gebruik gemaakt van het participatiecanvas bij de start van het burgerparticipatietraject. Ingevulde evaluatiecavassen zijn niet aangetroffen. Dat heeft ook te maken met het feit dat de gemeente daar nog maar net mee is gestart. Dat betekent niet dat niet wordt teruggeblikt tijdens en na afloop van een traject. Dat gebeurt in alle gevallen. De ene keer aan de hand van het project- of communicatieplan, de andere keer gebeurt dat meer lopende het traject. Participatieverslagen (zoals benoemd in de Participatieverordening) zijn niet opgesteld. Dat heeft twee oorzaken: de verplichting bestond nog niet (de verordening is pas medio 2023 vastgesteld) of de trajecten zijn nog niet afgerond.

4.4 Ervaringen

8. Hoe ervaren personen en organisaties die betrokken zijn geweest bij burgerparticipatieprocessen de mogelijkheden tot en resultaten van burgerparticipatie in Kerkrade?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Bewoners en partners van de gemeente ervaren dat de gemeente Kerkrade van goede wil is. De gemeente staat open voor de inbreng van bewoners en partners en luistert daar naar.
- Als je bewoners en partners raadpleegt, geef dan als gemeente een terugkoppeling wat met de inbreng wordt gedaan. Het is niet zo dat er niets mee wordt gedaan, maar het is niet altijd duidelijk. Het risico van niet terugkoppelen is dat met name bewoners afhaken.
- Peilingen, vragenlijsten en enquêtes zijn niet altijd de meest geschikte instrumenten in een burgerparticipatietraject. Soms blijven de opbrengsten wat aan de oppervlakte. Partners geven aan dat het ook nog zoeken is naar het opstellen van de juiste vragen.
- Het meest gewaardeerd wordt het contact waarin sprake is van dialoog: werkgroepen, klankbordgroepen, rondes door de wijk en interviews. Dat geeft bij bewoners en partners het gevoel dat er echt naar ze geluisterd wordt. Burgerparticipatie moet niet alleen informeren (zenden) zijn, maar ook ontvangen.
- Duidelijkheid over het proces (wat gaat er hierna gebeuren en wat is daarin de rol van bewoners en partners) is voorwaardelijk voor blijvende betrokkenheid van bewoners en partners. En als die duidelijkheid er nog niet is, zorg dan als gemeente dat je dat ook zegt en geef aan wanneer je erop terug komt.
- De leer- en verbeterpunten zitten op het altijd terugkoppelen wat de gemeente met de inbreng gaat doen en duidelijkheid bieden over rol van bewoners en partners in het proces na de eerste stap in het burgerparticipatietraject.

Onderbouwing

Van de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten zijn bij zes ook deelnemers (bewoners en partners) aan het traject gesproken. Bij twee bleek dat niet mogelijk: het Kerkraads Wmo-mode was een traject van 2007 waarbij geen van betrokkenen nog wilde meedoen aan het onderzoek. Het ambitieplan Kerkrade-Oost was net als project gestart en kende ten tijde van de onderzoeksperiode nog geen deelnemers. Voor deze twee trajecten zijn geen bevindingen over de ervaringen van bewoners en partners. In onderstaande tabel is weergegeven wat de ervaringen van de ambtelijke organisatie, de bewoners en de partners zijn in de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten.

Aspect	Ervaringen
<i>Ervaringen ambtelijke organisatie</i>	
Ingezette methoden / treden	▪ Coproduceren en meebeslissen gaat makkelijker met partners als het gaat om visievorming.

	▪ Informeren is de minimale ondergrens in burgerparticipatietrajecten. ▪ Wisselende ervaringen met de inzet van peilingen en enquêtes. Bij sommige trajecten was het heel zinvol (Aanvalsplan Centrum), bij andere had het minder toegevoegde waarde (Mobiliteitsvisie). ▪ De dialoog of het gesprek met bewoners levert het meeste op, zowel in termen van informatieoverdracht en kennisuitwisseling als het bouwen aan een relatie.
Onderscheid bewoners en partners	▪ De rol van bewoners moet niet ondergeschikt zijn aan die van partners. De neiging kan bestaan dat het makkelijker is om met partners te praten, dan met bewoners. Dat moet je zien te voorkomen door bewoners minimaal gelijkwaardig te positioneren. ▪ Bewoners zijn meer geneigd om mee te praten over concrete zaken direct in de eigen omgeving dan abstracte visies en ambitieplannen. ▪ Bewoners met eigen initiatieven zijn vaak heel capabel in het oppakken en uitwerken van taken.
Sturing op wederzijdse verwachtingen	▪ In een aantal trajecten is het heel prettig om van te voren scherp te hebben wat de rollen van gemeente, bewoners en partners zijn. Daarmee is ook voor iedereen duidelijk wat verwacht wordt. In andere trajecten is meer sprake van zich gaandeweg ontwikkelend proces. Daarin is het belangrijk om steeds terug te koppelen en vooruit te kijken met bewoners. ▪ Vergeet daarbij niet steeds te vertellen wat je met de inbreng doet en biedt ook duidelijkheid over de vervolgstappen in het traject of proces. Dat gebeurt nu nog niet altijd consequent. ▪ Wees duidelijk over wat de gemeente wel en niet kan of mag. Sommige trajecten kennen wettelijke en juridische procedures, maar ook kan een gemeenteraad uiteindelijk besluiten om toch een net andere afslag te nemen.
Open verhoudingen en constructieve samenwerking	▪ Een voorwaarde voor open verhoudingen en constructieve samenwerking is duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen (wie doet wat en wat is je rol en invloed). ▪ Een andere voorwaarde is 'terug communiceren' of wel aangeven wat je met de inbreng van deelnemers hebt gedaan en wat vervolgstappen zijn.
Wat ging goed?	▪ Participatie is een continu proces, niet alleen bij de planvorming, maar ook bij de uitvoering gaat de participatie gewoon door. ▪ Participatietrajecten beschouwen als een investering in langduriger relaties met bewoners en partners. De gemeente is veel meer zichtbaar bij bewoners op een goede manier. ▪ Gesprekken en bijeenkomsten leveren meer inzichten op dan peilingen en enquêtes.
Wat kan beter?	▪ Terugkoppeling en 'terug communiceren' naar bewoners en partners. ▪ De inzet van partners bij trajecten past soms niet in hun functie of beschikbare uren. Dat zorgt ervoor dat in trajecten soms een stapje terug of opzij wordt gezet. Wees daarom ook bewust wat je van partners vraagt bij burgerparticipatietrajecten. ▪ De lijntjes tussen de raad en bewoners zijn soms kort en dat leidt dat zaken die in de raad zijn ingebracht via een omweg ook weer

	in het traject terecht komen. Daarover zou je afspraken met de raad moeten maken.
<i>Ervaringen bewoners</i>	
Ingezette methoden / treden	▪ Gesprekken en bijeenkomsten worden meest gewaardeerd als vorm van betrokkenheid. Vooral één op één gesprekken geven het gevoel dat naar je wordt geluisterd. ▪ Het is belangrijk om teruggekoppeld te krijgen wat met je inbreng wordt gedaan. Daar zijn wisselende ervaringen mee: weinig tot geen terugkoppeling of wel gedeeltelijk iets terug zien van je inbreng, maar geen uitleg wat er met de rest is gebeurd.
Sturing op wederzijdse verwachtingen	▪ Bewoners voelden zich in een aantal trajecten overvoerd met informatie. Dit geldt met name bij abstractere plan en visievorming zoals de Omgevingswet en de Mobiliteitsvisie. ▪ Ook was sprake van onduidelijkheid waar de gemeente wel en niet over gaat. Dat leidt tot minder motivatie om deel te nemen aan de vervolgstappen in het traject. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Mobiliteitsvisie, waar gevraagd werd naar openbaar vervoer wensen, maar niet de gemeente, maar de provincie daarover gaat. ▪ Duidelijkheid over de mate van invloed is belangrijk. Als die duidelijkheid er niet is of er is een gevoel dat met de inbreng niets gedaan is waarbij niet is uitgelegd is waarom, dan bevordert dat de deelname aan de rest van het proces niet. Daar waar dat wel duidelijk was, is de motivatie en betrokkenheid groter. ▪ Bewoners geven in een aantal gevallen aan weinig betrokkenheid te hebben bij de besluitvorming terwijl daar wel behoefte aan was.
Open verhoudingen en constructieve samenwerking	▪ Bewoners ervaren in alle trajecten dat de gemeente van goede wil is. In meerdere onderzochte trajecten geven bewoners aan dat gesprekken met de gemeente open waren, dat er werd geluisterd en dat notities of aantekeningen werden gemaakt. ▪ Een voorwaarde voor open verhoudingen en constructieve samenwerking is duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen (wie doet wat en wat is je rol en invloed).
Wat ging goed?	▪ De open houding en het gevoel dat er goed geluisterd wordt. ▪ Als concrete acties volgen uit gesprekken, dan wordt daar door de gemeente opvolging aangegeven. Maar ze vertellen dan niet dat ze dat gedaan hebben. ▪ De gemeente krijgt een beter zicht op wat er in wijken speelt en waar behoefte aan is.
Wat kan beter?	▪ Vertel wat je doet met de inbreng, geef feedback hierop. ▪ Vertel wat er in gesprekken met andere bewoners en partners besproken wordt, voordat je het gesprek aangaat. Kortom, leg uit hoe het proces in elkaar zit. ▪ Maak verslagen en deel deze met betrokkenen. ▪ In sommige trajecten is veel 'gezonden' door de gemeente. Heel veel informatie die zorgt voor een gebrek aan overzicht bij bewoners.
<i>Ervaringen partners</i>	
Ingezette methoden / treden	▪ Interviews en kleinschalige bijeenkomsten, klankbord- en werkgroepen werken het beste volgens de partners. ▪ Vragenlijsten en onderzoeken kunnen nuttige instrumenten zijn, maar daar moet wel meer ervaring mee worden opgedaan.

Sturing op wederzijdse verwachtingen	Wisselende beelden over mate waarin het proces goed is voorbereid. In sommige gevallen is aan het participatietraject gaandeweg invulling gegeven. Dan worden rollen en verwachtingen steeds duidelijker. Dat is niet erg, als maar benoemd wordt dat het gaandeweg duidelijker wordt. Anders levert de onduidelijkheid juist ruis op.
Open verhoudingen en constructieve samenwerking	Partners ervaren een prettige en open samenwerking met de gemeente. Klankbordgroepen en andere groepen werken vaak als een soepel team.
Wat ging goed?	- Het uitleggen van het verloop van het traject en proces bij de start. - Partners betrekken bij de ontwikkeling van keuzes. - Partners betrekken bij de inrichting van het participatieproces.
Wat kan beter?	- Houd scherp waarover informatie opgehaald moet worden, veel informatie is al bekend bij de gemeente. - Afdelingen binnen de gemeente weten soms niet van elkaar dat ze in dezelfde wijk met ongeveer hetzelfde bezig zijn. - De rol van Adviesraden in burgerparticipatietrajecten is soms wat ingewikkeld. Soms worden ze pas aan het einde van een traject betrokken, terwijl ze ook in een rol van adviseren of co-produceren ingezet kunnen worden.

4.5 Effecten

9. Hoe succesvol is het beleid?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Absolute uitspraken over de mate waarin het beleid succesvol is, kunnen niet worden gedaan. Daarvoor is het beleid nog te recent en zijn meerdere burgerparticipatietrajecten nog niet afgerond.
- Uit de bevindingen komt een beeld naar voren dat vooral wordt ingezet op meer betrokkenheid van inwoners en het benutten van de kennis van inwoners. Als de gemeente dat op een goede manier doet (terugkoppelen wat met de inbreng wordt gedaan, duidelijkheid over vervolgstappen en de rol van bewoners en partners daarin), dan is de toepassing van burgerparticipatie effect voor deze doelen en verbetert het de relatie met de gemeenschap.

Onderbouwing

In de beschikbaar gestelde documenten zijn geen evaluaties (bijvoorbeeld in de vorm van canvassen) of participatieverslagen over de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten aangetroffen. Alleen over het Kerkraadse Wmo-model is een publicatie met leerervaringen verschenen (VNG). Deze dateert echter al van ruime tijd geleden en rapporteert beperkt op de doelen in het visiedocument burgerparticipatie. Er bestaan nog geen gemeentelijke rapportages over de mate waarin de doelen in de visie op burgerparticipatie zijn behaald. Daarom leunen de bevindingen vooral op de percepties en belevingen van de gesproken respondenten (ambtelijk, bewoners en partners actief in de onderzochte trajecten). In onderstaande tabel is op basis van de interviews vanuit verschillende perspectieven weergegeven in welke mate de burgerparticipatietrajecten hebben bijgedragen aan de doelen van het burgerparticipatiebeleid.

Aspect	Effect
Meer betrokkenheid inwoners	Dit is in zeven van de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten het doel. Bewoners geven aan dat

	dit effect behaald wordt als sprake is van terugkoppeling en duidelijkheid over de vervolgstappen in het proces. Gebeurt dat niet, dan neemt het vertrouwen in de gemeente eerder af dan toe. Partners hebben ook een belang bij betrokkenheid van inwoners. Zij willen vaak samen met de gemeente optrekken om inwoners meer te betrekken. Het is ook voor partners nog een leerproces om dat op een effectieve manier te doen.
Verbeteren relatie gemeenschap	Dit is één keer genoemd als expliciet doel bij de onderzochte burgerparticipatietrajecten. Uit de gesprekken blijkt wel dat als je burgerparticipatie inzet op meer betrokkenheid en het benutten van kennis en de gemeente doet het goed in termen van terugkoppeling en helderheid over het proces, dit het vertrouwen van bewoners (en partners) in de gemeente vergroot. Dan verbetert de relatie met de gemeenschap. Dit wordt zowel door de gemeente als de bewoners en de partners benoemd.
Benutten kennis inwoners	Voor bewoners en de gemeente is dit, naast meer betrokkenheid, een belangrijk doel. Het effect van het benutten van de kennis moet voor bewoners wel zichtbaar zijn. Daarvoor is het belangrijk dat de gemeente, maar ook partners, laten zien wat ze met de kennis doen. En bijvoorbeeld ook uitleggen waarom ze er niets mee (kunnen) doen.

4.6 Toetsing aan het normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De personen en organisaties ervaren: ▪ Een goed samenspel met de gemeente ▪ Dat de verwachtingen over hun invloed en rol van tevoren helder waren en gedurende het proces helder zijn gebleven ▪ Dat het burgerparticipatietraject goed en professioneel was ingericht en werd begeleid	Voldoet merendeels. Bewoners en organisaties ervaren dat de gemeente open staat en luistert naar wat zij inbrengen. De terugkoppeling wat met de inbreng gedaan wordt, is voor verbetering vatbaar. Wat betreft de verwachtingen over de invloed en rol zijn verschillende ervaringen: positief en minder positief. De ervaren kwaliteit van de begeleiding van het burgerparticipatietraject hangt sterk samen met de ervaringen rondom terugkoppeling en duidelijkheid over het proces en de rol en invloed van bewoners en organisaties. Bij meerdere trajecten kon dat in de beleving van bewoners, partners en ook ambtelijke trekkers beter.

Norm	Toetsing
De gemeente monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de burgerparticipatie	Voldoet niet. De gemeente is nog zoekende in de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van de burgerparticipatie moet worden vormgegeven. Op dit moment is er geen uniforme wijze van monitoring in de onderzochte trajecten. Daar is wel een instrumentarium voor (evaluatiecanvas), maar dat is niet toegepast in de onderzochte trajecten.
De gemeente bereikt haar eigen doelen en effecten.	Niet goed te bepalen. Absolute uitspraken over de mate waarin het beleid succesvol is, kunnen niet worden gedaan. Daarvoor is het beleid nog te recent en zijn meerdere burgerparticipatietrajecten nog niet afgerond.
De gemeente bereikt met de inzet van burgerparticipatie (1) meer realisatiekracht, (2) meer betrokkenheid en invloed van burgers en organisaties.	Voldoet in beperkte mate. De gemeente bereikt volgens bewoners en organisaties meer betrokkenheid, mits aan voorwaarden voor een goed proces wordt voldaan. Er zijn weinig concrete aanwijzingen dat als gevolg van de inzet van burgerparticipatie de realisatiekracht is vergroot.
De gemeente is doelmatig omdat (1) sprake is van een goede kwaliteit van de samenwerking in de burgerparticipatietrajecten en (2) sprake is van een professionele vormgeving en begeleiding van de burgerparticipatietrajecten	Voldoet in beperkte mate. Bewoners en organisaties ervaren een open en luisterende houding van de gemeente. Zowel bewoners en organisaties als de gemeente geven aan dat op het vlak van terugkoppeling en verwachtingen over rol en invloed in het proces verbetering mogelijk is. De ervaren kwaliteit van de samenwerking is sterk afhankelijk van de invulling van deze voorwaarden. In de vormgeving en begeleiding van de burgerparticipatie is de gemeente nog lerende in termen van inzet van methoden van burgerparticipatie, in te zetten treden en het scheppen van heldere verwachtingen over het proces en de inbreng van bewoners en organisaties.

5

**BEVINDINGEN ROL VAN DE RAAD
EN LEREN VAN ANDERE GEMEENTEN**

5. Bevindingen rol van de raad en leren van andere gemeenten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over de rol van de raad en wat geleerd kan worden van andere gemeenten weergegeven. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De vluchtige lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.*

5.2 Borging kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

10. Op welke wijze zijn de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad geborgd met betrekking tot het beleid en de uitvoering van burgerparticipatie?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De borging van de kaderstellende rol in het beleid is geborgd door het vaststellen van het visiedocument burgerparticipatie en de Participatieverordening. De kaderstellende rol in de uitvoering is geborgd door de verplichting in elk raadsbesluit over projecten of plannen een paragraaf over burgerparticipatie op te nemen.
- De controlerende rol is geborgd in het raadsbesluit over het visiedocument burgerparticipatie. Daarin is afgesproken dat de raad elk jaar een overzicht krijgt van de ervaringen met burgerparticipatie.

Onderbouwing

De kaderstellende rol van de gemeenteraad is geborgd door het vaststellen van een visiedocument Burgerparticipatie. Daarmee heeft de raad de inhoudelijke kaders en doelen vastgesteld. Daarnaast heeft de raad de Participatieverordening vastgesteld. Die regelt de inhoud en de wijze waarop het beleid wordt toegepast. De derde manier van borging zit op het niveau van individuele burgerparticipatietrajecten. In elk raadsbesluit over projecten of plannen dient een paragraaf te zijn opgenomen over burgerparticipatie.

De controlerende rol van de raad is geborgd in het raadsbesluit over het visiedocument Burgerparticipatie. Daarin is afgesproken dat de raad elk jaar een evaluatie krijgt van de ervaringen met de toepassing van burgerparticipatie.

5.3 Organisatie informatiepositie raad en borging in bedrijfsvoering

11. Is de informatiepositie van de gemeenteraad op een effectieve manier georganiseerd en geborgd in de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Sprake is van een borging via de verplichting om bij elk raadsbesluit over projecten en plannen een paragraaf over burgerparticipatie op te nemen en de verplichting om jaarlijks de raad te rapporteren over de ervaringen met de toepassing van burgerparticipatie.
- De ambtelijke organisatie werkt niet met een eenduidige wijze van monitoring van de ervaringen met de toepassing van burgerparticipatie. Dat is niet de meest effectieve manier om de raad te kunnen informeren over de ervaringen met burgerparticipatie. Alleen voor trajecten waar sprake is

Onderbouwing

De borging van de informatiepositie van de raad is op twee manieren georganiseerd: enerzijds door de verplichting om bij elk raadsbesluit over projecten en plannen een paragraaf over burgerparticipatie op te nemen. Anderzijds doordat de raad jaarlijks geïnformeerd moet worden over de ervaringen en resultaten van de inzet van burgerparticipatie.

Uit de interviews blijkt dat op ambtelijk niveau geen eenduidige of vooraf afgesproken wijze van monitoring van de uitkomsten en ervaringen met burgerparticipatie plaatsvindt. Wel wordt sinds 2023 gewerkt met een canvas dat voorafgaand aan een burgerparticipatietraject wordt ingevuld om vorm en inhoud te geven aan burgerparticipatie. Dit gebruiken de ambtelijk trekkers niet als instrument om te voortgang te monitoren en daarmee te monitoren. Ambtelijk respondenten geven aan dat de huidige niet voorgeschreven werkwijze niet de meest effectieve wijze is om de informatiepositie van de raad te borgen. De participatieverordening vereist dat deelnemers aan burgerparticipatietrajecten waar sprake is van adviseren of coproduceren achteraf een participatieverslag moeten ontvangen. Niet voorgeschreven is dat dit ook naar de raad gaat.

Uit het groepsgesprek met de raadsleden blijkt dat in hun beleving sprake is van positieve ontwikkelingen rondom burgerparticipatie. Het gebeurt steeds meer en wordt bewust ingezet. Het beeld bij de raad, bevestigd door de bevindingen uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie, is dat burgerparticipatie nog niet op een gestructureerde manier wordt toegepast. Zij hebben nog geen helder en gestructureerd overzicht van alle projecten en plannen waar burgerparticipatie wordt toegepast of toegepast zou moeten worden. Dat zou het beter mogelijk maken om er als raad op te kunnen sturen.

De raad heeft de volgende wensen over de rol van de raad bij afzonderlijke trajecten:

- De raad wil over afzonderlijke trajecten met enige regelmaat goed geïnformeerd worden om daar van te leren.
- Vooraf moet het een vast punt op het besluit blijven en moet het altijd ingevuld worden. In het voorstel per project moeten de doelstellingen burgerparticipatie en tredes met onderbouwing weergegeven worden.
- De raadsleden willen de komende jaren als een leerproces zien. Zeker nu de gemeente aan het begin van burgerparticipatie staat, wil de raad alle projecten inzichtelijk hebben. In de loop der tijd zou mogelijk een keuze gemaakt kunnen worden. Het zou na verloop van tijd ook in een rapportage via een overzicht van alle projecten kunnen.

De raad heeft de volgende beelden bij informatie achteraf over de burgerparticipatie bij afzonderlijke trajecten:

- Van alle trajecten wel een kort verslag, en wat heb je ermee bereikt en hoe heb je het teruggekoppeld aan de inwoners. De raad moet daarmee een indruk krijgen van wat de mensen die hebben meegedaan ervan hebben gevonden.

De raad heeft de volgende beelden bij het jaarlijks verslag over de ervaringen met de toepassing van het burgerparticipatiebeleid.

- Het verslag moet geen technische exercitie met aantallen worden. De raadsleden willen vooral een gevoel krijgen hoe het gaat en wat de ervaringen zijn.
- Daarom liever een jaarlijks gesprek en daarna verbetering aanbrengen. Gaandeweg kan de aanpak, maar mogelijk ook doelen (in visiedocument) worden aangepast.
- Het gesprek moet wel moet het inzicht geven in wat is bereikt met de burgerparticipatie ten opzichte van de doelen in het visiedocument.

- De raad wil een terugkoppeling vanuit het perspectief van de inwoners en het liefst aangevuld met een ervaringsverhaal. Opgepast moet worden dat de raad alleen de succesverhalen hoort.
- Het is belangrijk om te kijken of we de doelen die we stellen wel hebben gehaald en we moeten kijken of we die moeten aanpassen.

5.4 Leren van andere gemeenten

12. Hoe geven met Kerkrade vergelijkbare gemeenten invulling aan het beleid met betrekking tot burgerparticipatie inclusief de monitoring ervan en wat kan het gemeentebestuur van Kerkrade daarvan leren?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Alle onderzochte gemeenten hebben onder invloed van de Omgevingswet recent een Participatieverordening opgesteld.
- De doelen van het beleid in de andere gemeenten zijn grotendeels hetzelfde: bouwen aan vertrouwen bij bewoners, bewoners nadrukkelijker betrekken bij de directe leefomgeving, deskundigheid van bewoners aanboren en het zijn van een betrouwbare en gastvrije gemeente.
- Informeren is het niveau van burgerparticipatie dat altijd plaatsvindt, alleen in Heerlen is een ambitie om waar mogelijk naar het hoogste niveau passend binnen de context te streven. In Roosendaal en Roermond wordt naar het meest passende niveau gestreefd. Dat is een bewuste keuze om 'schijnparticipatie' te voorkomen.
- Alleen in Roosendaal begint een beeld te ontstaan van de ervaringen met burgerparticipatie aan de hand van rapportages, bij de andere gemeenten wordt niet structureel gemonitord.
- Alle gemeenten hanteren een participatieparagraaf in raadsvoorstellen en -besluiten.
- De borging van burgerparticipatie in de cultuur van werken, krijgt op verschillende manieren vorm: (1) adviseurs burgerparticipatie, (2) (tijdelijke) klankbordgroep burgerparticipatie, (3) training en ontwikkeling met als doel ambassadeurs burgerparticipatie op te leiden en (4) aanstellen van een programmamanager burgerbetrokkenheid.

Onderbouwing

Met een drietal gemeenten is gesproken over de ervaringen met burgerparticipatie en hoe die zich verhouden tot de ervaringen die uit de acht onderzochte burgerparticipatietrajecten in Kerkrade komen. Daarnaast is bij deze gemeenten nagegaan welke doelen zij met burgerparticipatie nastreven, hoe zich dat heeft vertaald in de Participatieverordening, hoe gestuurd wordt op doelmatigheid en doeltreffendheid en tot slot hoe de raad wordt geïnformeerd.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen weergegeven.

Aspect	Vergelijkingsgemeenten	Kerkrade
Doelen burgerparticipatie	Heerlen: Bouwen aan het vertrouwen bij de bewoners. Roermond: (1) burgers nadrukkelijker betrekken bij de directe leefomgeving en het bestuur en (2) de deskundigheid van de bewoners aanboren. Roosendaal: vertrouwen in de overheid verbeteren. Prioriteit is toegespitst op een betrouwbare en gastvrije gemeente.	▪ Meer betrokkenheid van inwoners ▪ Verbeteren van de relatie met de gemeenschap ▪ De kennis van de inwoners inzetten
Afspraken in Participatieverordening	Heerlen: Bewoners betrekken op de hoogst mogelijke trede van de ladder maar dan wel daar waar het kan.	Bewoners betrekken op de hoogste mogelijke trede

	Roermond: het ophalen van kennis, kunde, informatie en betrokkenheid. Afhankelijk van het traject wordt gekozen voor een trede, waarbij informeren altijd gebeurt Roosendaal: De participatieladder is een brug is en geen ladder. Afgesproken is dat de hoogste trede van de ladder niet bepalend is.	
Keuzes in niveaus van participatie en ervaringen daarmee	Ervaring Heerlen: Goede voorbeelden maar nog lang niet iedere medewerker kan hier goed mee omgaan. Ervaring Roermond: We dwingen de organisatie nu om vooraf na te denken over hetgeen men met participatie wil bereiken.. Met name in het ruimtelijk domein was dat al heel gebruikelijk bij inrichtingsplannen. Bij grote visietrajecten is de animo bij burgers voor participatie veel beperkter. Dat is soms best lastig, soms heb je al keuzes gemaakt in de visie en dan blijkt in de praktijk dat burgers dat niet willen bij hen voor de deur. Ervaring Roosendaal: Participatie op het hoogste niveau (co-creëren en meebeslissen) brengt niet altijd het beste. Als informeren het juiste is dan is dat zo. Dan moet je het zo ook inzetten en behandel een inwoner ook dan als professional. Een inwoner is niet op alle niveaus expert (bijvoorbeeld op heel technische of abstractere vraagstukken). Als je je daar niet bewust van bent, krijg je schijnparticipatie. Op basis van dit alles heeft Roosendaal een participatie eiland gemaakt waarbij de brug het niveau van de invloed beschrijft. Er is een beslisboom gemaakt waarin je uitkomt op het niveau van participatie dat goed is voor een bepaald traject. Dit wordt vervolgens in een participatiecanvas ingevuld.	Wisselende ervaringen (zie voorgaande hoofdstukken)
Inrichting en ervaringen met sturing op doelmatigheid	Heerlen: Hier wordt nog niet op gemonitord. Roermond: Hier wordt nog niet op gemonitord. Roosendaal: Via rapportages per traject begint er een beeld te ontstaan wat doelmatig is en niet. Hierover hebben we als collega's het gesprek met elkaar en evalueren we onze inzet samen.	Op doelmatigheid wordt nog niet gemonitord.
Inrichting en ervaringen met sturing op doeltreffendheid	Heerlen: Algemeen beeld dat het de goede richting uit gaat. Hier wordt nog niet op gemonitord. Roermond: Algemeen beeld uit de participatieverslagen is dat er een positieve ontwikkeling gaande is.	Via algemeen beeld van voortgang

	Roosendaal: Een verslag wordt per traject ingevuld en collega's die trajecten trekken vullen dit in. Daarin kunnen ze aangeven wat goed ging en wat beter kan. Dit geeft een idee van wat er bereikt is.	
Wijze van borging kaderstellende en controlerende rol raad	Heerlen: Voorstel om een paragraaf op te nemen in raadsvoorstellen. Jaarlijks verslag aan de raad. De raad is intensief betrokken. De raadsadviseur heeft hiervoor de opdracht van de raad gekregen. Zo wordt alles naar de raad gebracht en wordt de raad meegenomen in het gehele proces. Roermond: via een participatieparagraaf in de raadsbesluiten. Via participatieverslagen en een jaarlijks verslag aan de raad. De verordening en het beleid evalueren na 2 jaar. Roosendaal: Paragraaf in raadsvoorstel en jaarlijks verslag aan raad. Niet bij alles waarbij participatie wordt toegepast gaat via een raadsvoorstel. De kleine trajecten (bijvoorbeeld stukje straat wordt opnieuw ingericht) niet.	Via paragraaf in raadsvoorstel en een jaarlijks verslag over de voortgang aan de raad
Borging informatiepositie raad	Heerlen: We vragen nu collega's om de raad eerder op de hoogte te brengen. Dus per traject te informeren en over de toegepaste methode en te vragen of dit in lijn is met hoe de raad er over denkt. Daarnaast is met de raadswerkgroep afgesproken dat er een aantal raadsleden aansluiten als toehoorder op bepaalde avonden van bepaalde trajecten. Innovatieve methoden van gesprekken worden uitgevoerd samen met een bureau in Rotterdam en daar nemen we een aantal raadsleden ook als toehoorder in mee. Roermond: Als het raadsvoorstel in de raad behandeld wordt, dan is sprake van een actieve informatieplicht over de uitkomsten van de participatie (participatieverslag) richting de raad in de vorm van een raadsbesluit. Ook is er een register waarin alle ingediende inwonersinitiatieven moeten worden bijgehouden. Roosendaal: Eens per jaar laten we de kaart zien aan de raad en maken we inzichtelijk wat we allemaal hebben gedaan aan participatie in alle trajecten.	Raad is bij een aantal trajecten direct betrokken. Verder zal eens per jaar een voortgangsgesprek plaats vinden op basis van een voortgangsrapportage

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de gemeente Kerkrade niet alleen staat in het opdoen van ervaringen met een meer gestructureerde aanpak van burgerparticipatie. Bij de drie gesproken gemeenten (Roosendaal, Roermond en Heerlen) is burgerparticipatie al langer onder de aandacht en is onder invloed

van de Omgevingswet een nieuwe impuls gegeven aan het burgerparticipatiebeleid. Alle gemeenten hadden al een burgerparticipatiebeleid, dat vaak al van langer geleden was (minimaal 5 jaar oud). Het opstellen van een Participatieverordening heeft bij alle gemeenten een nieuwe impuls gegeven. De gemeenten Heerlen en Roosendaal investeren in een opleidings- en trainingsprogramma voor relevante medewerkers. De gemeente Heerlen heeft daartoe de voor een vijftigtal medewerkers de Online-academie burgerparticipatie ingekocht. Aan deze academie doen momenteel 130 gemeenten mee.

Twee gemeenten (Roermond en Roosendaal) maken gebruik van een specifieke methode voor keuzes in de inrichting van het burgerparticipatietraject. De gemeente Roosendaal gebruikt daartoe het participatiecanvas dat bij ieder traject moet worden ingevuld. De gemeente Roermond dwingt medewerkers om vooraf na te denken over hetgeen men met participatie wil bereiken en dit op te schrijven en te verwerken in de paragraaf in het raadsvoorstel. Daarnaast is bij de gemeente Roosendaal ook sprake van een aantal burgerparticipatie-adviseurs die kunnen meedenken (niet overnemen) bij burgerparticipatie bij plannen en projecten. Deze gaan gevraagd en ongevraagd op collega's af om ze te ondersteunen.

Zowel de gemeente Kerkrade als de drie referentiegemeenten steken vooral in op bewustwording en ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij de ambtelijke organisatie. Het is niet zo dat de kennis of ervaring met burgerparticipatie ontbreekt, die is vaak meerjarig aanwezig, maar er is geen uniforme taal of cultuur rondom werkwijzen en leren en verbeteren bij burgerparticipatie in de gehele organisatie. De zoektocht naar borging van burgerparticipatie als werkwijze en cultuur krijgt op verschillende manieren vorm: (1) adviseurs burgerparticipatie, (2) (tijdelijke) klankbordgroep burgerparticipatie, (3) training en ontwikkeling met als doel 'ambassadeurs' burgerparticipatie op te leiden, (4) aanstellen van een programmamanager burgerbetrokkenheid.

Geen van de drie gesproken gemeenten heeft gestructureerde werkwijzen om de informatiepositie van de raad (doeltreffendheid en doelmatigheid) te versterken. Alle gemeenten willen werken met een participatieverslag naar de raad (soms jaarlijks, soms tweejaarlijks een wat uitgebreidere evaluatie), maar ervaringen daarmee zijn nog niet opgedaan. Dit is vooral onder invloed van de Participatieverordening ontstaan.

5.5 Toetsing aan het normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De gemeenteraad ervaart een goede informatiepositie om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toepassing van burgerparticipatie te beoordelen.	Voldoet beperkt. De ambtelijke organisatie en de gemeenteraad zijn nog zoekende in de wijze waarop de informatiepositie van de raad inhoud moet krijgen. Er zijn vormen afgesproken (paragraaf burgerparticipatie bij raadsbesluiten over plannen en projecten) en een jaarlijkse terugblik op de ervaringen met de toepassing van burgerparticipatie. De

Norm	Toetsing
	wijze waarop die vormen inhoud moeten krijgen, is nog niet vastgesteld. In het groepsgesprek met de raad in het kader van dit onderzoek zijn wel richtinggevende uitspraken gedaan op welke inhoudelijke wijze de raad geïnformeerd wil worden.
Sprake is van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie wie wat wanneer doet om de raad conform afspraken te informeren.	Voldoet beperkt. Duidelijk is dat de verantwoordelijk ambtenaren voor een plan of project ook verantwoordelijk zijn voor het informeren van de raad. Echter uniforme afspraken of een uniforme uitvoeringspraktijk ontbreken. Dat betekent niet dat de raad niet wordt geïnformeerd, maar zowel raad als ambtelijke organisatie zijn zoekende langs welke inhoudelijke lijnen de raad geïnformeerd moet worden.
Deze afspraken worden toegepast.	Voldoet beperkt. De raad krijgt bij raadsbesluiten over plannen en projecten sinds dat is afgesproken ook een paragraaf over burgerparticipatie. Raadsleden ervaren dat deze paragraaf op verschillende manieren of niet wordt ingevuld. De jaarlijkse terugkoppeling over de toepassing van burgerparticipatie over alle trajecten heen heeft nog niet schriftelijk plaatsgevonden.

6

**BESTUURLIJKE REACTIE EN
NAWOORD REKENKAMER**

6. Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Bestuurlijke reactie

Op 12 november 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke reactie op het onderzoek naar burgerparticipatie gegeven in het kader van het bestuurlijk wederhoor. Deze reactie is onderstaand weergegeven.

Bezoekadres
Markt 1
Ambtenaar
R. Stijns
Telefoonnummer
+ 14 045
Telefax
0455676395
Zaaknummer

Aan:
Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade
t.a.v. secretaris Rekenkamer mw. D. Broeders
p.a. Griffie gemeente Kerkrade

Uw brief van
25 september 2024

Uw kenmerk
24u0008661

Ons kenmerk
24u0008874

Datum
12 november 2024

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor rapport Rekenkamer Burgerparticipatie

Bijlage(n)
0

Geachte Rekenkamer,

Op de eerste plaats willen wij u hartelijk danken voor het onderzoek en het werk dat door de Rekenkamer is verricht.

De Rekenkamer van de gemeente Kerkrade heeft, naar aanleiding van meerdere oriënterende gesprekken, onderzoek laten doen naar burgerparticipatie. Binnen de gemeente Kerkrade is er de afgelopen twee jaar hard gewerkt aan burgerparticipatie op meerdere fronten, van beleidsmatig tot aan uitvoerende zaken. Daarom is er gekozen voor een lerend onderzoek waarbij we de resultaten kunnen gebruiken voor de sturing en (door)ontwikkeling van burgerparticipatie in de toekomst. Hiervoor is de centrale onderzoeksvraag opgesteld waarbij doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, het leren van andere gemeente en de informatiepositie van de gemeenteraad nadrukkelijk worden onderzocht.

De rapportage met bijbehorende conclusies en aanbevelingen is onderwerp van bespreking geweest in het College. In de nota van bevindingen voor bestuurlijk wederhoor worden conclusies geformuleerd met daaraan gekoppelde aanbevelingen. De gemeente Kerkrade wil de Rekenkamer graag deelgenoot maken van haar kijk op deze rapportage en de bevindingen in het stuk.

Onderzoek rapportage: algemeen

Hoofdstuk 1, paragraaf 2 wordt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De centrale onderzoeksvraag is opgebouwd van in drie delen:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid van het burgerparticipatiebeleid;
- wat kan de gemeente leren van andere (vergelijkbare) gemeenten;
- op welke wijze kan de informatiepositie van de gemeenteraad worden geborgd.

Postbus 600 6460 AP Kerkrade Email gemeentehuis@kerkrade.nl
Telefoon 14 045 IBAN NL49 BNCH 0285 0044 84
Telefax 0455676395 BIC BNCHNL2G





Gemeente Kerkrade

Het is goed dat dit onderwerp onderzocht is. We waarderen het inzicht dat de rapportage biedt in de huidige situatie. De bevindingen geven een goed beeld van de werkelijkheid zoals deze op dit moment is. Tegelijkertijd is het duidelijk dat dit onderwerp blijvende aandacht vereist van alle betrokkenen. We onderschrijven het belang van de aanbevelingen en zien deze als een oproep om concrete vervolgstappen te zetten.

Burgerparticipatie is een collectieve verantwoordelijkheid, een aandachtspunt voor eenieder in de ambtelijke organisatie alsook bestuurlijk en de gemeenteraad. Hierbij is het van belang dat we kritisch blijven kijken naar burgerparticipatie. Het is daarom goed om in de ontwikkeling van het participatiebeleid en de eerste ervaringen in de praktijk te evalueren om zo bij te sturen waar nodig.

Conclusie 1: Doelen van het burgerparticipatiebeleid zichtbaar in toepassing, maar effect van de burgerparticipatie is sterk afhankelijk van een goede terugkoppeling en duidelijkheid over de rol van bewoners en partners in het burgerparticipatietraject

Aanbeveling 1: Geef terug aan bewoners wat je met hun inbreng doet en wees duidelijk hoe het proces van participatie er uit ziet en schep daarmee de juiste verwachtingen (aanbeveling voor het college).

We nemen de aanbevelingen ter harte en willen benadrukken dat elk project uniek is en maatwerk vereist. Het is van belang om vooraf duidelijkheid te scheppen over de aanpak en de verwachtingen. We onderschrijven de noodzaak om hierbij altijd duidelijk en goed voorbereid te werk te gaan.

Het volledig uitwerken van een participatieplan is van belang voor het gehele proces. Hierin kunnen verwachtingsmanagement en procescommunicatie worden opgenomen als onderdeel van dit plan omdat dit zichtbare aandachtspunten zijn. Hierbij blijft leidend dat het burgerparticipatiebeleid zelf nooit een doel kan zijn maar één van de middelen om de beschreven doelen te bereiken.

Conclusie 2: Het is zoeken naar de passende insteek op tredes en inzet van methoden

Aanbeveling 2: Verrijk de huidige leidraad en beslisboom burgerparticipatie met de uitkomsten van leerervaringen zodat een scherper afwegingskader ontstaat voor de inzet op tredes en van methoden (aanbeveling voor het college)

We waarderen de aanscherpingen die worden voorgesteld en nemen deze mee in de verdere verfijning van de beslisboom. We willen erop wijzen dat elke stap op de ladder van burgerparticipatie waardevol is. Naarmate we meer ervaring opdoen met burgerparticipatie, wordt steeds duidelijker welke aanpak het beste past bij de specifieke kenmerken van elk project. Dit blijft een onderwerp van intern overleg en afstemming.

Door deze leerervaringen mee te nemen is het goed om een aangescherpte (en waar nodig uitgebreide) participatieleidraad op te stellen voor de organisatie. Het is dan ook noodzaak om het gebruik van de leidraad te stimuleren. Het is een dynamisch instrument waarbij we afhankelijk zijn van trends in de samenleving.

Postbus 600 6460 AP Email gemeentehuis@kerkrade.nl
Telefoon 045 5676767 IBAN NL49 BNGH 0285 0044 84
Telefax 045 5676395 BIC BNGHNL2G



Conclusie 3: Geen gestructureerde monitoring van leerervaringen en effecten van toepassen van burgerparticipatie

Aanbeveling 3: Organiseer een gestructureerde leer- en verbetercyclus en rapporteer daarover aan de raad (aanbeveling voor het college)

Op basis van de opgedane ervaringen kunnen we nu de volgende stap zetten. Dit betekent dat we voldoende input hebben om de monitoring van de effecten en ervaringen effectief vorm te geven. We nemen dit serieus en pakken dit proces met de nodige zorg en aandacht op. We willen daarnaast benadrukken dat er intern hard is gewerkt aan een gedegen invulling van burgerparticipatie.

Het verkrijgen van een uniforme cultuur is een proces waar al hard aan gewerkt wordt. De drie pijlers van Vier Zunt Kirchroa (versterken, verbeteren en verbinden) sluiten goed aan bij de interne cultuur die nodig is voor burgerparticipatie.

Tot slot willen we aandacht vragen voor de vraag wanneer een traject als succesvol wordt beschouwd. Is dat wanneer het proces goed is doorlopen, of hangt het succes af van het inhoudelijke resultaat? Mogelijk verschilt dit per project. Dit is een onderwerp dat we graag met de gemeenteraad willen bespreken.

Conclusie 4: Informatiepositie raad procedureel geborgd, maar inhoudelijk niet uitgewerkt

Aanbeveling 4: Controleer als raad of bij de vaststelling van kaders voldaan is aan de invulling van burgerparticipatie en bepaal jaarlijks of aanpassingen in het burgerparticipatiebeleid nodig zijn (aanbeveling voor de raad)

Deze vraag betreft een aangelegenheid voor de gemeenteraad. We stellen voor om jaarlijks een strategische evaluatie te organiseren, waarin visie, uitgangspunten, successen en leerpunten centraal staan.

We danken u nogmaals voor de aanbevelingen en hopen u op een heldere wijze uiteen te hebben gezet op welke manier we vervolg geven aan de inhoud van uw rapport.

Met vriendelijke groeten,

Het College,



dr. T.P. Dassen Housen

De secretaris,



R.M.J.S. Stijns

Postbus 600 6460 AP
Telefoon 045 5676767
Telefax 045 5676395

Email gemeentehuis@kerkrade.nl
IBAN NL49 BNCH 0285 0044 84
BIC BNCHNL2G



6.2 Nawoord Rekenkamer Kerkrade

Op 12 november 2024 hebben wij van het college van burgemeester en wethouders de bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage van het door ons uitgevoerde onderzoek 'Burgerparticipatie' ontvangen.

Het is ons een genoegen om te mogen ervaren dat het college met ons van mening is dat het goed is dat het onderwerp onderzocht is en dat hij het inzicht, dat de rapportage biedt, waardeert. Ook verheugt het ons dat het college het belang van dit onderwerp onder ogen ziet, waarbij hij uitspreekt dat het blijvende aandacht vereist van alle betrokkenen.

In de democratie, waarin wij gelukkigerwijs mogen leven, is het van belang dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de besluiten van overheidsorganisaties. Daarbij staat voorop dat zij hun inwoners betrekken bij de plannen en andere belangrijke onderwerpen die in de samenleving spelen. We constateren dat binnen gemeente Kerkrade hard gewerkt wordt aan het bevorderen van het participatieproces. Dit is een proces dat is ingezet en dat een doorlopende ontwikkeling zou moeten doorgaan.

Om dat voor elkaar te krijgen hebben wij een aantal aanbevelingen verbonden aan de conclusies die wij in het onderzoek getrokken hebben.

Het college heeft aangegeven deze conclusies over te willen nemen en de aanbevelingen die hem aangaan onderdeel te maken van de beleidscyclus.

Wij spreken de hoop uit dat dit ook door uw raad zal gebeuren, waarmee het uitgevoerde onderzoek zijn meerwaarde voor de raad, het college, de ambtelijke organisatie en vooral voor de burgers van Kerkrade zal kunnen opleveren.

BIJLAGE

Bijlage geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde documenten

- Agenda Openbare informatiebijeenkomst 25 februari 2021
- Verslag commissie B&S 1 november 2022
- Agenda Commissie Burgers en Samenleving 1 november 2022
- Behandelbrief burgerparticipatie
- Nota van Toelichting bij Raadsbesluit
- Visiedocument Burgerparticipatie november 2023
- Communicatiestrategie Burgerparticipatie
- Presentatie Commissie BS 1 november 2022
- Verslag raadsvergadering 17 november 2022
- Verslag commissie B&S 11 april 2023
- Behandelbrief Participatieverordening
- Participatieverordening 2023
- Beantwoording vragen informatiebijeenkomst Burgerparticipatie maart 2021
- Participatieverordening - nota van toelichting
- Schriftelijke vragen Ouderenpartij Kerkrade (2023)
- Vraag fractie SP inzake participatieverordening (2023)
- Raadsinformatiebrief 23u0070745 Evaluatie (door)ontwikkeling Burgerparticipatie
- Presentatie informatiebijeenkomst december 2021
- Verslag informatiebijeenkomst 21 december 2021
- De Kerkraadse participatieleidraad + beslisboom + canvas (2022)
- Communicatieplan burgerparticipatie (maart 2023)
- Rapportage Kerkrade aan het woord (2022)
- Verslag rondetafelgesprekken Participatie Kerkrade december 2021
- Discussienota participatie december 2021
- Magazine Bleijerheide Nuland
- Wijkplan Bleijerheide Nuland
- Draaiboek communicatie Mobiliteitsplan
- Leaflet Mobiliteitsplan
- Mobiliteitsplan gemeente Kerkrade
- Plan van aanpak Mobiliteitsplan Kragten
- Presentatie denktank mobiliteitsplan
- Presentatie thema avond Omgevingsvisie
- Werkdocument participatietraject Omgevingsvisie
- Deelcommunicatieplan aanvalsplan centrum
- Hart voor Kerkrade – Beleef Kerkrade
- Presentatie nieuwjaarsreceptie ondernemers Kerkrade Centrum
- Samenwerkingsovereenkomst Buurtcamping Kerkrade West
- Evaluatie bezoekers buurtcamping Kerkrade West
- Realisatie Buurtcamping Kerkrade West + flyer
- Beleidskader gemeenschapshuizen + ontwerpbesluit + nota van toelichting
- Kerkraadse aanpak Wmo

Geraadpleegde respondenten

Respondentgroep	Aantal
Ambtelijk trekkers burgerparticipatietrajecten	8
Bewoners betrokken bij burgerparticipatietrajecten	10
Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ondernemers betrokken bij burgerparticipatietrajecten	6

Ambtelijk vertegenwoordigers andere gemeenten	3
Vertegenwoordigers raad	17