

Participatie in Vlaardingen

Rekenkameronderzoek naar participatie en de
Omgevingswet

27 februari 2023

Colofon:

Datum:

27 februari 2023

Rekenkamer:

Hayke Veldman, directeur Rekenkamer Vlaardingen

Emilie Stumphius, plaatsvervangend directeur Rekenkamer Vlaardingen

Contactpersoon:

N. (Nick) Woudstra MSc

Nick@necker.nl

06 30 89 32 50

Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording	5
Conclusies en aanbevelingen	8
Reactie van college van B&W	11
Nawoord rekenkamer	14
Nota van Bevindingen	15
Vooraf	16
Omgevingswet biedt belangrijk kader voor gemeenten.....	16
1. Kaders in beeld	21
1.1. Ontwikkelingen in het participatiebeleid en de -visie van Vlaardingen	21
1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden	23
2. Participatie in de praktijk	27
2.1. Participeren voor de Toekomstvisie	27
2.2. Participeren bij het realiseren van een minibos.....	30
2.3. Participatie bij de aanpak van aandachtsgebieden in Vlaardingen	32
2.4. Participatie in de praktijk: algemeen.....	34
3. Rol van de raad	38
3.1. De rol van de raad en de Omgevingwet	38
3.2. Rol van de raad: de huidige praktijk.....	39
Bijlage 1. Betrokkenheidsprofielen	41
Het Citisens-model	41
Betrokkenheidsprofielen in Vlaardingen	41
Bijlage 2. Geïnterviewden	44
Bijlage 3. Normenkader	45

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende inwoner groeit en gemeente en inwoners slaan steeds vaker de handen ineen om vraagstukken in de leefomgeving – groot en klein – op te lossen. Een trend die de komende jaren alleen maar zal groeien. Met de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet is de tijd dat de overheid het alleenrecht had op de ruimtelijke ordening namelijk voorbij. Het betrekken van inwoners bij een project of initiatief in de leefomgeving wordt verplicht. Ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor inwonersinitiatieven. Hoe gemeenten de nieuwe samenwerking met inwoners vorm geven, is aan de gemeenten zelf.

Het vinden van de juiste houding en werkwijze kan een uitdaging zijn. Burgerparticipatie functioneert namelijk het beste bij een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. Wat vraagt dit van de rolneming van raad, college en organisatie? Er staat veel op het spel. Geslaagde participatie levert namelijk voordelen op voor de gemeente: het kan het draagvlak voor beleid vergroten en het kan bijdragen aan de kwaliteit van beleidsplannen doordat bredere informatiebronnen en perspectieven zijn meegenomen. Als participatie niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan dit juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.¹

Ook in Vlaardingen heeft de gemeente participatie hoog in het vaandel staan. De gemeente wil de samenwerking tussen gemeente en de stad vergroten. Binnen de gemeente wordt al het nodige ondernomen op het gebied van participatie. De gemeente ziet mogelijkheden voor verdere doorontwikkeling. De rekenkamer hoopt met dit onderzoek een aanvulling te bieden op de lopende ontwikkelingen op dit gebied.

Segmentatiemodel

In de bijlage van het rapport presenteren we een segmentatiemodel getiteld 'Betrokkenheidsprofielen'.² Dit model deelt inwoners in, in acht profielen. Het biedt inzicht in de brede maatschappelijke betrokkenheid van Nederlanders en gaat daarbij uit van daadwerkelijk gemeten gedrag – op politiek én maatschappelijk vlak. De analyse maakt tot op straatniveau inzichtelijk welke betrokkenheidsprofielen er in Vlaardingen wonen. Deze toevoeging is gedaan zodat Vlaardingen inzicht krijgt in haar type inwoners. Dit inzicht kan helpen in de manier waarop de gemeente haar inwoners benadert en betreft.

Doelstelling en vraagstelling

Dit is een evaluerend en toekomstgericht onderzoek. Enerzijds brengt dit onderzoek in kaart wat de huidige ervaringen in de gemeente zijn op het gebied van participatie en welke rol de gemeenteraad speelt in participatietrajecten. Anderzijds is het onderzoek gericht op het onderzoeken van de mate

¹ Fledderus, Joost. (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

² De betrokkenheidsprofielen zijn ontwikkeld door Citisens. Dit is een zusterbureau van Necker, het bureau dat invulling geeft aan de rekenkamer Vlaardingen.

waarin de huidige aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en worden er handvatten aangedragen voor de verdere vormgeving van participatie richting de invoering van de Omgevingswet.

Centrale vraag en deelvragen

In het licht van het voorgaande luidt de centrale vraag als volgt:

Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, met het oog op de invoering van de Omgevingswet?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?
2. Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?
3. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan de participatie van burgers in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid?
4. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?
5. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?
7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?
8. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?

Onderzoeksuitvoering

Het rekenkameronderzoek in Vlaardingen begon met een startgesprek in juli 2022. De eerste periode is besteed aan het verzamelen van documentatie en het vaststellen van de te onderzoeken casussen. Vervolgens zijn er vier documentanalyses uitgevoerd. Eén naar de beleidskaders voor participatie van Vlaardingen en drie naar de documenten van de casussen.

Deze casussen zijn geselecteerd door de rekenkamer. De afdeling communicatie heeft een overzicht van participatietrajecten van de afgelopen jaren aangeleverd. Op basis daarvan hebben de onderzoekers drie casussen gekozen. Hierbij is geprobeerd zo divers mogelijke casussen te onderzoeken. De onderzoekers hadden de voorkeur om de Omgevingsvisie te onderzoeken, met het oog op de naderende Omgevingswet. Vlaardingen is hier nog niet mee bezig, daarom is gekozen het participatietraject rond een andere recente grootschalige visie te onderzoeken: de Toekomstvisie. Daarnaast is de casus minibos geselecteerd, omdat hier in grote mate is samengewerkt met externen en inwoners. Ten slotte is de casus 'aankomstgebieden' geselecteerd. Dit is een grootschalig traject waarbij diverse externe partners en inwoners een rol hadden. Op voorhand is bedacht deze aankomstgebieden te koppelen aan de betrokkenheidsprofielen. Zo hadden we inzicht willen bieden in de gekozen participatiemethoden en de aanbevolen participatiemethoden vanuit de profielen. Dit is niet gebeurd, omdat tijdens het

onderzoek bleek dat postcodes niet meer beschikbaar waren, omdat de postcodegegevens van de aandachtsgebieden niet zijn bewaard door de gemeente. In de bijlage is wel een overkoepelende betrokkenheidsanalyse over Vlaardingen toegevoegd.

De resultaten van deze documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verdiept in acht gesprekken met twee wethouders, vier raadsleden, twee communicatieadviseurs, de gemeentesecretaris, drie ambtelijk verantwoordelijken van de onderzochte trajecten en verscheidene extern betrokkenen van de onderzochte participatietrajecten.

Op basis van de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is op 20 december 2022 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Op 26 januari 2023 is hierop een reactie ontvangen. De gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in de nota van bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het rapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college op 30 januari 2023.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Participatie is in Vlaardingen volop in ontwikkeling

De Vlaardingse gemeenteraad heeft in de vorige raadsperiode het college gevraagd het participatiebeleid te herijken. Daarom heeft Vlaardingen in 2022 een 'Uitvoeringsnota Participatie' opgesteld. Deze nota dient als eerste stap naar nieuw beleid, ter vervanging van het beleid uit 2015. In deze uitvoeringsnota wordt de visie geformuleerd en er wordt stilgestaan bij het *hoe* en *waarom* van participatie in Vlaardingen en is er een lokale Quickscan gedaan. Doordat de nota bij zowel de kernvragen over participatie stilstaat als terugblik op de gedane participatie en de daarbij ingezette vormen en middelen, biedt de nota een uitstekend uitgangspunt om participatie door te ontwikkelen en te komen tot een nieuwe praktijk. Vlaardingen heeft hier al een grote stap in gemaakt, met het ontwikkelen van de participatiewijzer en de participatietoolbox.

Participatie ziet er, begrijpelijkerwijs, verschillend uit binnen verschillende domeinen. Hoewel meerdere afdelingen participatietrajecten doorlopen, ligt het initiatief voor het ontwikkelen van instrumenten nu met name bij de afdeling communicatie. Een uitdaging is het breder bekend maken van de participatiewijzer en de participatietoolbox, evenals het creëren van het besef dat participatie iets van (bijna) iedereen vraagt.

De rol van de raad ten aanzien van participatie is op dit moment beperkt. Zowel qua beleidsmatige kaderstelling als qua betrokkenheid bij participatietrajecten, is er zelden een expliciete rol voor de raad voorzien.

2. Uniforme aanpak en maatwerk sluiten elkaar niet uit

Binnen de ambtelijke organisatie komen twee geluiden over de manier van uitvoeren van participatie naar voren. Ten eerste de 'uniforme aanpak': met de uitvoeringsnota als start wil men naar een meer uniforme aanpak om inwoners op een zo eenduidige manier te benaderen over verschillende trajecten. Tegelijkertijd dient er in die trajecten ruimte te zijn voor maatwerk. Het bieden van maatwerk bij participatietrajecten wordt als cruciaal ervaren om tot goede participatie te komen.

Het is belangrijk om te realiseren dat maatwerk en een uniforme aanpak elkaar niet uitsluiten. Ze kunnen elkaar juist goed versterken. Het uitdragen van een eenduidige definitie van participatie en niveau waarop meegedacht of -beslist kan worden, in combinatie met het bieden van maatwerk in de uitvoering, kan leiden tot een traject op maat met heldere kaders. Dat er in Vlaardingen zowel wordt ingezet op een overkoepelende visie en instrumentenkoffer als op het bieden van maatwerk per traject, is dus verstandig te noemen.

3. Participatietrajecten worden wisselend ervaren

In de drie onderzochte casussen is per traject maatwerk geboden. Dit heeft tot wisselende ervaringen bij betrokkenen geleid. Bij de 'Toekomstvisie' is gekozen voor een divers palet aan participatiemiddelen.

Hierdoor is een breed scala aan belanghebbenden bereikt. De ervaringen van de belanghebbenden waarmee gesproken is voor dit onderzoek zijn overwegend positief. Dat geldt in mindere mate voor de trajecten 'Minibos' en 'Aanpak aandachtsgebieden'. Beide trajecten zijn voortvarend van start gegaan met het organiseren van bijeenkomsten/overleggen met belanghebbenden. In beide trajecten zijn in het vervolg de betrokkenen die in de startfase aanwezig waren, beperkt meegenomen. De verwachtingen van deze betrokkenen waren anders: zij dachten ook in het vervolgetraject betrokken te zijn.

4. Participatie leidt niet altijd tot het waarmaken van verwachtingen – en dat is logisch

In Vlaardingen zijn meerdere keren trajecten geweest waarbij de verwachtingen van inwoners en het daadwerkelijke proces uiteen liepen. De beschreven ervaringen bij de casus 'Minibos' en 'Aanpak aandachtsgebieden' gaan met name over verschillende verwachtingen ten aanzien van betrokkenheid. Bij het traject 'Aanpak aandachtsgebieden' is men tevens niet tevreden over de uitkomsten.

Deze dynamiek is één van de lastigste aspecten van participatie. Welke verwachtingen worden er aan het begin van een traject gewekt, hoe vullen de betrokkenen dit zelf verder in en op welk punt ontstaan twee werkelijkheden? Is vooraf duidelijk gemaakt dat 'participeren' ook geslaagd kan zijn als er uiteindelijk voor een andere uitkomst wordt gekozen? In het doorontwikkelen van de participatietools in Vlaardingen is ook dit een belangrijk aspect om mee te nemen.

Aanbevelingen aan het college

1. Betrek inwoners bij ontwikkeling participatiebeleid

Participatie draait om het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden. Met de komst van de Omgevingswet wordt participatie nog meer van belang. Bij het opstellen van de 'Uitvoeringsnota Participatie' zijn inwoners niet betrokken. Het is aan te bevelen om bij het opstellen van plannen om inwoners te betrekken, juist ook inwoners zelf te betrekken. Iemand kan zelf vaak het best aangeven *hoe* iemand betrokken wil worden, op *welk niveau* iemand wil meedenken en *waarover*. De betrokkenheidsprofielen, in bijlage 1, kunnen als basis worden gebruikt om hiermee aan de slag te gaan.

2. Geef de raad een heldere rol op vaste momenten in grotere of politiek gevoelige participatietrajecten

Een belangrijk aandachtspunt bij de invulling van participatietrajecten is de rol van de gemeenteraad. Deze krijgt wisselende aandacht in de huidige praktijk in Vlaardingen. Het is daarom belangrijk om hier meer expliciet afspraken over te maken naar de toekomst. Zo kan de raad vooraf betere kaders stellen en op een goede manier invulling geven aan de controlerende taak en volksvertegenwoordigende rol verderop in het traject. De uitvoeringsnota en participatiewijzer bieden hiervoor prima handvatten. Een mogelijke afspraak die gemaakt kan worden is het werken door middel van een startnotitie voorafgaand aan een participatietraject.

3. Zorg dat het beleid en de tools in de hele organisatie bekend worden middels gestructureerde en uitgebreide communicatie en door het bieden van een aanspreekpunt

Nu het participatiebeleid en de uitvoeringspraktijk in ontwikkeling zijn, ligt er een duidelijke voortrekkersrol voor de medewerkers die zich met die ontwikkeling bezighouden. De aanjagers voor het nieuwe participatiebeleid worden steeds meer gevonden als aanspreekpunt over de mogelijkheden voor participatie. Dat behoort echter nu niet tot hun opdracht. Het is wel waardevol om medewerkers een dergelijk aanspreekpunt te bieden. Om het beleid en de tools breder bekend te maken, adviseren we om de communicatie over de mogelijkheden gestructureerd aan te pakken en een laagdrempelige vraagbaakfunctie in te richten.

4. Evalueer het beleid en de ontwikkelde tools na twee jaar

Het Vlaardinger participatiebeleid is in ontwikkeling. Dit heeft al geleid tot concrete resultaten, zoals het maken van de participatiewijzer en -toolbox, maar het domein is nog sterk in ontwikkeling. Ook de nieuwe visie wordt nog opgesteld. Evalueer deze visie en de instrumenten na twee jaar. Mocht het traject tot een nieuwe visie vertraagd raken, dan raden wij aan na twee jaar de participatiewijzer in ieder geval te evalueren. Aangezien de participatiewijzer in september 2022 is geïntroduceerd, is september 2024 een logisch moment voor een evaluatie. Het is belangrijk dat in deze evaluatie de verschillende doelgroepen van het beleid worden meegenomen: ambtelijke organisatie en externe initiatiefnemers, dit betreft zowel commerciële initiatiefnemers als inwoners.

Aanbeveling aan de raad

5. Raad: stel kaders voorafgaand aan beleidsvorming

Met de komst van de Omgevingswet veranderen de rollen van raad, college en samenleving. De houding van de gemeente dient te ontwikkelen van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. De raad is via een werkgroep geïnformeerd over deze veranderingen. Deze rollen moeten zich nog uitkristalliseren in Vlaardingen. De Vlaardingse raad voelt zich betrokken bij participatie. Daar kan het college iets in betekenen (zie aanbeveling 4), maar dit vraagt ook iets van de raad zelf. Zowel het visiedocument over participatie uit 2015 als het beleid wat in januari 2022 is opgesteld is niet uitvoerig besproken door de raad. Uit de interviews blijkt dat de raad mee wordt genomen in het visiedocument dat momenteel wordt opgesteld. Deze bijeenkomst(en) moet(en) nog plaatsvinden. De aanbeveling aan de raadsleden luidt om bij deze bijeenkomsten een actieve rol te vervullen en zo in ieder geval kaders mee te geven ten aanzien van het nieuwe beleid.

Reactie van college van B&W

College van burgemeester en wethouders

Necker van Naem
T.a.v. de heer H. Veldman, mevrouw E.I.A. Stumphius
Lunettenbaan 51
3524 GA Utrecht

Postbus 1002
3130 EB Vlaardingen

Bezoekadres:
Westnieuwland 6
3131 VX Vlaardingen

Telefoon:
(010) 248 4000

www.vlaardingen.nl/contact

www.vlaardingen.nl

datum
21 februari 2023

onderwerp
Bestuurlijk wederhoor op
rekenkameronderzoek
2022

pagina
1/3

briefnummer
1930458

uw kenmerk

bijlage(n)

Geachte heer Veldman, mevrouw Stumphius,

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoeren van het onderzoek naar participatie, mede in het kader van de Omgevingswet van de gemeente Vlaardingen. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoeksrapport "Participatie in Vlaardingen".

U heeft onderzoek gedaan op basis van de centrale onderzoeksvraag: Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, mede met het oog op de invoering van de Omgevingswet? In uw brief van 31 januari 2023 verzoekt u ons in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een reactie te geven op de conclusie en aanbevelingen. Van deze gelegenheid maken wij via deze brief gebruik.

Conclusies en aanbevelingen

Het college onderschrijft met de rekenkamer het belang van een goed werkend 'systeem' van participatie en Omgevingswet voor de gemeente Vlaardingen. We herkennen ons in onderstaande conclusies.

Conclusies

1. Participatie is in Vlaardingen volop in ontwikkeling

Wij herkennen ons in deze conclusie. In het coalitieakkoord wordt participatie als een belangrijke pijler benoemd. Op verschillende manieren wordt deze ambitie omgezet in daden. Wij gaan hier dan ook verder mee aan de slag. Het rapport bevestigt de lijn waarop we zitten, en het geeft een aantal concrete aanbevelingen die we kunnen gebruiken om die lijn nog verder te versterken en te verdiepen. We zijn blij met het positieve oordeel en de erkenning van de inspanningen die we de afgelopen periode hebben ondernomen; dat motiveert om de ingeslagen weg te vervolgen. Diverse concrete acties die vanuit de Uitvoeringsnota uit 2022 reeds zijn ingezet, worden in 2023 gecontinueerd en aangevuld. Denk aan de doorontwikkeling van de Participatiewijzer en de participatietoolbox. Wij herkennen dat participatietrajecten binnen meerdere onderdelen van de organisatie aandacht krijgen, maar het initiatief voor het ontwikkelen van instrumenten nu met name bij team Communicatie ligt. Er zal dan in 2023 ook meer ingezet worden op het breder bekend maken van de participatiewijzer en de participatietoolbox, evenals het creëren van het besef dat participatie iets van (bijna) iedereen vraagt. In 2023 wordt de Quick Scan Lokale Democratie uitgevoerd. Inwoners, ondernemers, ambtenaren, college en raad worden gevraagd zich uit te spreken over hoe zij democratie en participatie in Vlaardingen ervaren. De rol van de raad ten aanzien van participatie is op dit moment beperkt, zo komt in het Rekenkamerrapport

briefnummer
1930458

pagina

College van burgemeester en wethouders

naar voren. Zowel qua beleidsmatige kaderstelling als qua betrokkenheid bij participatietrajecten, is er zelden een expliciete rol voor de raad voorzien. We nemen deze conclusie zeer serieus. Mogelijk kan de Quick Scan Lokale Democratie ons hierover nog meer waardevolle informatie geven, aangezien de raad daarvoor ook bevraagd wordt. De uitkomsten van de Quick Scan Lokale Democratie vormen waardevolle input voor de doorontwikkeling van het bestaande participatiebeleid. Uiteraard geldt dat ook voor de conclusies en aanbevelingen in de Rekenkamerrapportage. Tezamen vormen zij het startpunt van de herijking van het huidige participatiebeleid en de participatie-aanpak.

2. Uniforme aanpak en maatwerk sluiten elkaar niet uit

Wij herkennen de conclusie dat de gemeente inwoners een herkenbare, Vlaardingse 'uniforme aanpak' wil bieden. Een methodiek die weliswaar verschillende uitkomsten kan hebben, en dus maatwerk biedt, maar die wel gestoeld is op een eenduidige set vragen die bij elk participatietraject beantwoord wordt. Het bieden van maatwerk bij participatietrajecten ervaren we inderdaad als cruciaal om tot goede participatie te komen. Maatwerk en een uniforme aanpak sluiten elkaar dus niet uit. Ze kunnen elkaar juist goed versterken. Daarom zetten we in Vlaardingen zowel in op een overkoepelende visie en instrumentenkoffer, als op het bieden van maatwerk per traject. Het rapport laat ons ook zien dat met participatie zorgvuldigheid en professionaliteit gemoeid zijn: niet alle participatie is vanzelfsprekend goed. Het gaat om het vinden van de goede vorm die past bij het vraagstuk en de context waarin het zich voordoet. We zijn blij dat de Rekenkamer dat ook benadrukt: niet generiek, maar specifiek participatie inzetten. We gaan de komende tijd dus verder met het professionaliseren en in de praktijk verder ontwikkelen van participatie in trajecten van beleid en uitvoering.

3. Participatietrajecten worden wisselend ervaren

Als college herkennen we de wisselende ervaringen met participatietrajecten. We zijn uiteraard blij met de positieve ervaringen; zij kunnen als voorbeeld dienen voor toekomstige trajecten. Maar niet alle participatietrajecten verlopen vlekkeloos, dat zien we ook. Het college ziet het als haar taak de organisatie een veilige omgeving bieden om hieruit lessen voor de toekomst te trekken.

4. Participatie leidt niet altijd tot het waarmaken van verwachtingen – en dat is logisch

We herkennen als college dat in sommige trajecten de mate van participatie niet goed vooraf is geded, waardoor aanvankelijk enthousiasme van betrokkenen omsloeg in teleurstelling. Soms werden verkeerde verwachtingen gewekt, of onvoldoende toegelicht wat er wel óf niet met de opgehaalde input werd gedaan. Daar moeten we transparanter in worden. Participatie betekent niet altijd dat alle ideeën gehonoreerd kunnen worden, en dat snappen mensen die meepraten vaak ook wel. Maar het betekent wel dat je vooraf heldere kaders stelt, en heel goed duidt waar wel en niet over mee gepraat kan worden, wat wel of niet met de input wordt gedaan, en wanneer. Belangrijk leerpunt om mee te nemen in de doorontwikkeling van de participatietools.

Aanbevelingen

In 2022 is het programma Participatie gestart. Dit wil het college in 2023 doorzetten, en daarin de volgende aanbevelingen van de Rekenkamercommissie meenemen:

1. Betrek inwoners bij ontwikkeling participatiebeleid

We nemen de aanbeveling over om inwoners zoveel mogelijk zelf te laten aangeven hoe zij betrokken willen worden bij projecten en (nieuw) beleid. Ook gaan we inwoners gepast betrekken bij het doorontwikkelen van het participatiebeleid. De Quick Scan Lokale Democratie geeft ons daarvoor ook bruikbare inzichten, doordat inwoners en ondernemers hierin de ruimte krijgen zich uit te spreken over hoe zij de participatie nu ervaren, en wat hun wensen hiervoor zijn. De Omgevingswet biedt ons volop kansen op het gebied van participatie: zo kan een initiatiefnemer aan de omgevingstafel direct in gesprek met de gemeente en andere betrokkenen. Initiatiefnemers faciliteren we om het participatietraject van hun eigen initiatief ter hand te kunnen nemen. En in het traject voor het opstellen van een omgevingsvisie speelt het betrekken van inwoners en andere stakeholders een hoofdrol. Het gemeentebrede participatiebeleid is vertrekpunt voor de invulling van de participatie binnen de Omgevingswet.

College van burgemeester en wethouders

De participatiewijzer is voor gemeente Vlaardingen de methodiek waarmee we gaan oefenen, om al lerende de Vlaardingse methodiek te ontwikkelen. De vraag: hoe betrek ik op een adequate manier de stakeholders, staat daarin centraal. Weten wie je stakeholders zijn is namelijk uitermate belangrijk. Daarvoor kun je een omgevingsanalyse doen, waarin je o.a. in kaart brengt hoe mensen over een bepaald onderwerp denken, en welke belangen er zijn. Om zo te kunnen bepalen welke wijze van betrekken het meest adequaat is. Gegevens over de samenstelling van de wijk kunnen daar zeker aan bijdragen. De betrokkenheidsprofielen van Citisens nemen we mee in de afweging hierover.

2. Geef de raad een heldere rol op vaste momenten in grotere of politiek gevoelige participatietrajecten

We nemen de aanbeveling over om meer expliciete afspraken te maken met de raad als het gaat over hun rol binnen politiek gevoelige participatietrajecten. We vinden het belangrijk dat de raad vooraf participatiekaders kan stellen en op een goede manier invulling kan geven aan de controlerende taak en volksvertegenwoordigende rol, verderop in een traject. Dit gaan we doen door voor de start van een politiek gevoelig traject, de raad een startnotitie voor te leggen, waarin heldere en weloverwogen keuzes staan ten aanzien van de participatie. De participatiewijzer is daarvoor in 2023 de leidraad.

3. Zorg dat het beleid en de tools in de hele organisatie bekend worden middels gestructureerde en uitgebreide communicatie en door het bieden van een aanspreekpunt

We nemen de aanbeveling over om het participatiebeleid en de tools breder bekend te maken binnen de organisatie, en de communicatie over de mogelijkheden gestructureerd aan te pakken. Hier wordt nu al volop op ingezet, via de drie pijlers leren, ontwikkelen, doen. Leren wil zeggen: aanwezige kennis en expertise te delen in de organisatie via ambassadeurs en themabijeenkomsten, en door participatievaardigheden deel te laten uitmaken van het HRM-aanbod, en trainingsmogelijkheden bieden. Ontwikkelen door de participatiewijzer en toolbox verder te ontwikkelen en te actualiseren. Doen door onder andere participatie adequaat te verwerken in directie- en raadsvoorstellen. Het college herkent de waarde van een centraal aanspreekpunt voor medewerkers. Er wordt een kwartiermaker aangesteld, die aanbevelingen zal doen voor de verdere ontwikkeling en borging binnen de organisatie. Daar valt ook duidelijkheid over een centraal aanspreekpunt en vraagbaak onder.

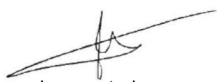
4. Evalueer het beleid en de ontwikkelde tools na twee jaar

We nemen de aanbeveling over om het Vlaardingse participatiebeleid twee jaar na vaststelling te evalueren. De ambitie is om het participatiebeleid in 2023 vast te stellen, waarmee een evaluatie in 2025 logisch is. We nemen in deze evaluatie de verschillende doelgroepen van het beleid mee: de ambtelijke organisatie en externe initiatiefnemers, dit betreft zowel commerciële initiatiefnemers als inwoners. Voor de participatiewijzer en de participatietoolbox geldt dat deze continu in ontwikkeling blijven. Evaluatie en doorontwikkeling gaan daarbij hand in hand en zijn een doorlopend proces.

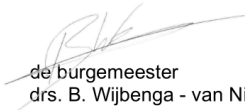
Wij wensen u veel succes met het afronden van de rapportage. Het verbeteren en/of optimaliseren van in het rapportgenoemde bevindingen pakken wij samen met de gemeenteraad op.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Vlaardingen



de secretaris
drs. E. Stolk



de burgemeester
drs. B. Wijbenga - van Nieuwenhuizen

Nawoord rekenkamer

Geachte leden van de raad,

Voor u ligt het eerste rapport van de rekenkamer Vlaardingen in nieuwe samenstelling. Het afgelopen jaar hebben wij ons, onder andere, verdiept in Participatie en de Omgevingswet in Vlaardingen. Dit rapport is het eerste tastbare product van onze werkzaamheden en we hopen dat het u verder helpt in uw werk als raadslid.

We hebben getracht om concrete aanbevelingen te formuleren waar u en het college echt mee verder kunnen. Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan dat men aan de slag gaat met de uitvoering van de aanbevelingen die gericht zijn aan het college. Daar zijn wij zeer verheugd over.

Ook aan u als raad hebben we een aanbeveling geformuleerd. We zien dat er weinig mogelijkheden zijn geweest én genomen om kaderstellend op te treden ten aanzien van participatie (zie ook conclusie 1). Het college geeft in reactie op conclusie 1 aan deze conclusie serieus te nemen en dat de Quick Scan Lokale Democratie mogelijk meer waardevolle informatie kan geven. De rekenkamer hoopt dat uw raad, met dit rapport in de hand, hier ook serieus werk van gaat maken.

Met vriendelijke groet,

Hayke Veldman

Emilie Stumphius

Nota van Bevindingen

Vooraf

Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat naar verwachting op 1 januari 2024 in.³ De implementatie van de wet is meerdere keren uitgesteld om gemeenten, en andere overheden, de ruimte te geven om de wet op een zorgvuldige en verantwoorde wijze in te voeren.⁴

Wettelijke mogelijkheden en vereisten

Omgevingswet biedt belangrijk kader voor gemeenten

Hoewel de wet momenteel nog niet is geïmplementeerd, wordt de Omgevingswet een belangrijk kader voor gemeenten. De Omgevingswet bundelt 27 bestaande wetten en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel van deze herinrichting is om te komen tot een integrale aanpak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De Omgevingswet stelt niet de regels, maar de fysieke leefomgeving centraal. De regels vormen het kader. De Omgevingswet heeft als uitgangspunten: minder en overzichtelijkere regels, meer vertrouwen en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk.

De Omgevingswet bevat een aantal aspecten waar gemeenten zelf mee aan de slag moeten of kunnen. We gaan hier in op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Ten slotte beschrijven we de veranderingen die het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' met zich mee brengt.

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan. De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een uitbreiding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning toetst of een initiatief uitgevoerd mag worden. Slechts bij een beperkt aantal trajecten is het uitvoeren van participatie verplicht. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning is participatie wel altijd een aanvraagvereiste voor de initiatiefnemer, dit kan zowel de gemeente zelf als een particulier of externe partij (zowel professioneel

³ Rijksoverheid. (26-01-2023). *Invoering van de Omgevingswet naar 1 januari 2024*.

⁴ Rijksoverheid. *Nieuwe datum voor zorgvuldige start Omgevingswet: 1 juli 2022 (inmiddels gewijzigd naar 1 januari 2023)*. Geraadpleegd op 20-7-2022, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2021/05/27/nieuwe-datum-voor-zorgvuldige-start-omgevingswet-1-juli-2022>

als een particulier) zijn. Dat betekent dat de initiatiefnemer moet aangeven óf en zo ja hoe inwoners, bedrijven, etc. zijn betrokken en wat daar de resultaten van zijn geweest.

Activiteiten die 'buitenplans' zijn, dit houdt in dat ze in strijd zijn met het omgevingsplan en daarom niet gerealiseerd kunnen worden. Het bevoegd gezag, het college van B&W, kan besluiten dat er alsnog medewerking aan het voorstel wordt verleend.⁵ De raad kan een rol spelen in het aanwijzen van activiteiten waarbij participatie verplicht is. Zo kan de raad een lijst opstellen van activiteiten waarbij de initiatiefnemers participatie met derden moeten uitvoeren. Wanneer de raad geen besluit neemt over bij welke activiteiten participatie verplicht wordt gesteld, neemt de raad dus eigenlijk het besluit dat participatie niet verplicht is.

Invoering van de Omgevingswet heeft grote gevolgen voor participatietrajecten in het fysieke domein

Een van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet is het bieden van meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving. De Omgevingswet daagt gemeenten uit om de samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties (ketenpartners en belangenorganisaties) vorm te geven, zodat de keuzes voor de leefomgeving vooral gezamenlijk gemaakt worden. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners over hun eigen woon-, werk- en leefomgeving zullen verder versterkt worden, met maatwerk waar mogelijk.

Voor zowel de omgevingsvisie als het omgevingsplan geldt een motiveringsplicht. Hierbij dient de raad bij besluiten aan te geven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken in de voorbereiding. Daarnaast geldt voor het omgevingsplan ook kennisgeving vooraf. Hierbij dient de raad bij de kennisgeving van een besluit "wie worden betrokken, waarover en wanneer".⁶ Ook moet de raad hierbij aangeven wat zijn eigen rol is en wat de rol is van de initiatiefnemer. De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering in de omgang met participatie.⁷ De houding van gemeentes dient te veranderen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Zo krijgen initiatieven vanuit de samenleving meer ruimte. Dat betekent niet dat de gemeente participatieprocessen moet loslaten. Juist niet. Het betekent dat de gemeente op de juiste manier het heft in handen moet nemen. De gemeente moet initiatiefnemers stimuleren om omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Vervolgens moet de gemeente erop toezien dat alle belangen goed afgewogen worden. Het is de taak van de gemeente om te blijven waken over het algemeen belang. Hoe dit vorm moet krijgen, is aan gemeenten zelf. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om spelregels op te stellen die de initiatiefnemer moet afvinken, maar de gemeente kan er ook voor kiezen om bij elk initiatief afzonderlijk te beoordelen wat de beste strategie is.

Participatiebeleid kan houvast bieden

Omdat participatie maatwerk is, schrijft de Omgevingswet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dát de gemeente keuzes moeten maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Wel moeten de gemeente en andere initiatiefnemers in hun

⁵ VNG. *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*, p.4.

⁶ VNG. *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*, p.2.

⁷ VNG. *Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?* Geraadpleegd op 25-7-2022, via <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

plannen aangeven of ze ruimte maken voor participatie, op welke wijze ze dat gaan doen en hoe zij de resultaten zullen verwerken.

Een gemeentelijk participatiebeleid kan een belangrijke rol spelen bij de afweging om wel of geen medewerking te verlenen aan een initiatiefnemer. Door het opstellen van gemeentelijk participatiebeleid geeft het gemeentebestuur daarnaast richting en houvast voor zichzelf, voor initiatiefnemers en voor andere belanghebbenden.

Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

Op 23 september 2022 is het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' ingediend. Dit wetsvoorstel is geen onderdeel van de Omgevingswet, maar beide gaan wel over de inrichting en uitvoering van participatie door gemeenten. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel hangt samen met de Omgevingswet in die zin dat ze beide gaan over de betrokkenheid van inwoners bij en de invloed van inwoners op besluitvorming. Het wetsvoorstel betreft twee belangrijke veranderingen. Ten eerste wordt voorgesteld het uitdaagrecht te verankeren. Daarnaast wordt voorgesteld de huidige inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening.⁸ De participatieverordening dient als verbreding van de huidige inspraakverordening. Naast het stellen van regels over het betrekken van inwoners bij de voorbereiding van beleid, dienen er ook regels te komen over het betrekken van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid.

Voorbereiding van Vlaardingen op de komst van de Omgevingswet

In november 2019 heeft het college de raad uitgebreid over de invoering van de Omgevingswet geïnformeerd. Destijds was de peildatum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog 1 januari 2021. Hier wordt onder andere aandacht besteed aan wat de Omgevingswet voor participatie betekent. Namelijk: "met de invoering van de Omgevingswet wil de wetgever dat we anders naar onze fysieke leefomgeving gaan kijken. Waar voorheen vooral het beschermen van de omgeving centraal stond, gaat het nu vooral om ruimte geven aan de samenleving. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarin meer ruimte is voor de samenleving. Hierbij mag (vroegtijdige) participatie niet ontbreken. (...) Daarnaast krijgt participatie een prominente rol binnen de Omgevingswet. Dit vraagt ook om een andere benaderingswijze van initiatieven uit de samenleving."⁹

Overigens wordt er ook in Vlaardingen al langer geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet. In december 2018 informeerde het college de raad middels een raadsmemo dat het participatietraject voor de conceptvisie voor de Marathonwegzone als voorbeeld op de Omgevingsvisie kan worden gezien doordat het ook een inhoudelijk integrale visie met een uitgebreid participatietraject betreft.¹⁰

⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-regels-omgevingswet-versus/>

⁹ Gemeente Vlaardingen. (26 november 2019). *Raadsmemo Invoering Omgevingswet*.

¹⁰ Gemeente Vlaardingen. (18 december 2018). *Raadsmemo Visie Marathonwegzone*.

Raad uitgebreid betrokken bij voorbereiding op de Omgevingswet

In 2018 is er een raads werkgroep opgestart om de rol van de raad met de komst van de nieuwe Omgevingswet opnieuw te typeren. In 2020 en 2021 is de raads werkgroep meerdere keren bij elkaar gekomen. Hier werd de rol van de raad verder uitgewerkt. Dit werd vaak aan de hand van discussiestellingen gedaan, zoals:¹¹

- / Als we te veel loslaten, maken mensen daar misbruik van.
- / We verwachten dat een initiatiefnemer zelfredzaam is en geen ondersteuning van de gemeente nodig heeft.

Daarnaast werden de volgende thema's besproken:¹²

- / Faciliteren of sturen
- / Sectorale benadering of integrale benadering
- / globaal kader of gedetailleerd kader
- / persoonlijk contact of digitale dienstverlening

De raads werkgroep waardeerde de bijeenkomsten. Het hielp bij het opdoen van kennis over de Omgevingswet en het voeren van een discussie hierover.¹³

Het is nog een discussiepunt of het betrekken van initiatiefnemers en omwonenden een verantwoordelijkheid van de raad of het college is.¹⁴ In het ambitiedocument van de gemeente Vlaardingen wordt voor de raad gesteld dat zij kaders dienen te stellen voor participatie en dat ze ook moeten vastleggen waarom participatie plaatsvindt. Daarentegen gaat het college van B&W volgens het ambitiedocument over hoe participatie plaatsvindt en de ambtelijke organisatie over het 'wat', de inhoud van participatie.¹⁵

Raad moet keuzes maken voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Het college vraagt de raad keuzes te maken en richting te geven bij de voorbereidingen voor de Omgevingswet. Om dit te faciliteren is een uitgebreid informatietraject opgezet waarin de raad in acht bijeenkomsten wordt geïnformeerd over de Omgevingswet.

Vlaardingen heeft nog geen Omgevingsvisie

De gemeente heeft nog geen Omgevingsvisie opgesteld. Gedurende de onderzoeksperiode van dit rekenkameronderzoek is dat proces gestart.

¹¹ Gemeente Vlaardingen. (8 september 2020). *Terugblik bijeenkomst werkgroep Omgevingswet 8 september 2020*.

¹² Gemeente Vlaardingen. (23 juni 2020). *Implementatie Omgevingswet. In gesprek met de raad*, p.18.

¹³ Gemeente Vlaardingen. (27 oktober 2020). *Implementatie Omgevingswet. In gesprek met de gemeenteraad over het omgevingsplan*, p.35.

¹⁴ Gemeente Vlaardingen. (2018). *Ambitiedocument*, p.28.

¹⁵ Gemeente Vlaardingen. (2018). *Ambitiedocument*, p.43.

Normen in de Omgevingswet

In dit rapport worden twee typen participatie onderscheiden. Gemeentelijke of overheidsparticipatie en burgerparticipatie of initiatiefnemerparticipatie voor initiatiefnemers bij/van ruimtelijke plannen of projecten. Overheidsparticipatie betreft een initiatief vanuit de samenleving waarbij de overheid, in dit geval de gemeente, participeert. De gemeente kan bijvoorbeeld faciliteiten aanbieden of ondersteuning bieden bij het participatietraject. Een gemeente kan uiteraard ook initiatiefnemer zijn van ruimtelijke plannen. Dan is er sprake van burgerparticipatie. Inwoners participeren dan in de plannen van de gemeente.

Participatie kan ook breder zijn dan het ruimtelijk domein. Voorbeelden hiervan zijn participatie over bezuinigingstrajecten¹⁶ of een adviesraad sociaal domein. Dit onderzoek gaat over participatie in het ruimtelijk domein, met een vooruitblik naar de voorgenomen invoering van de nieuwe omgevingswet, die betreft activiteiten die gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving.

De bevindingen in dit onderzoek worden langs de lat van de Omgevingswet gelegd, om te bepalen in hoeverre het beleid en de werkwijze van de gemeente Omgevingswet-proof zijn. In Bijlage 3 is het normenkader, voortkomend uit de Omgevingswet, opgenomen. De bevindingen van dit onderzoek worden hieraan getoetst.

¹⁶ <https://www.rtvoost.nl/nieuws/317550/hellendoorn-vraagt-inwoners-om-mee-te-denken-over-acht-miljoen-euro-aan-bezuinigingen>

1. Kaders in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de visie, ambities en doelen van de gemeente Vlaardingen op het gebied van participatie en de Omgevingswet in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft vastgesteld voor participatietrajecten. De volgende deelvragen komen aan bod:

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?

2. Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?

1.1. Ontwikkelingen in het participatiebeleid en de -visie van Vlaardingen

Standaard beleid stamt uit 2015

Participatie en communicatie zijn nauw met elkaar verbonden. De gemeente Vlaardingen ziet dit en wil dat graag goed regelen. In de gemeentelijke visie op communicatie, gepubliceerd in 2022, is participatie dan ook een onderdeel. De huidige visie is omschreven in het beleid 'Van meepraten naar zelf doen', uit 2015. Hier wordt de visie op participatie uit het coalitieakkoord 2014-2018 als uitgangspunt genomen: "(...) Het daadwerkelijke aanbod van zorg en voorzieningen zal (...) meer en meer op wijk- en buurniveau geschieden. Dat is een voor bewoners toegankelijke schaal en alleen op die schaal kan aan bewoners gevraagd worden meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen wijk en hun eigen sociale omgeving. Dat vereist een andere manier van werken van de leden van het college en onze medewerkers: Meer naar buiten gericht, open en onbevooroordeeld en meer denkend en werkend op de schaal van de buurt." ¹⁷

In het beleidsstuk uit 2015 wordt de *paradigmaverandering*, zoals de gemeente het bestempelt, van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie en van overheidskracht naar eigen kracht al duidelijk benoemd. Met de naderende Omgevingswet heeft deze ontwikkeling nog meer nadruk gekregen. Ondanks dat het beleid uit 2015 komt is het veelomvattend en bevat het een goede basis voor het ontwikkelen van nieuw participatiebeleid in Vlaardingen. Om tot dit nieuwe participatiebeleid te komen heeft de gemeente in 2021 een uitvoeringsnota opgesteld. Hierin worden het participatiebeleid uit 2015 en de voortgangsrapportage uit 2017 als uitgangspunten genomen.

De inhoudelijke visie op participatie is door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. In het voorgaande coalitieakkoord (2018-2022) werd onder andere het belang van verwachtingenmanagement en het meegeven van realistische kaders onderstreept. In het huidige coalitieakkoord (2022-2026) wordt niet meer van participatie op het niveau van de buurt gesproken, maar gaat het over het belang dat 'iedere betrokken Vlaardinger mee kan bouwen aan de stad'.

¹⁷ Gemeente Vlaardingen. (2015). *Van meepraten naar zelf doen*, p.4.

Bestaande participatieniveaus

Vlaardingen besteedt aandacht aan participatie, maar is nog lerende. De afgelopen jaren hebben bewoners zijn bewoners op verschillende manieren betrokken: informeren, raadplegen/consulteren, adviseren, meebeslissen, co-creëren/coproduceren en faciliteren bewonersinitiatieven. De uitvoeringsnota benoemt ook twee cases waarin kansen gemist zijn. Zo werd bij het project 'De Burger Meester' het verwachtingsmanagement onvoldoende afgestemd. In de interviews wordt dit bevestigd. Het betrekken van de inwoners heeft hier vooral tot teleurstelling geleid doordat er weinig tot niets met de uiteindelijke input is gedaan, geven geïnterviewden aan.

Andere aandachtspunten die in de uitvoeringsnota naar voren komen zijn scherp vooraf bepalen van het participatieniveau, heldere rolverdeling verschaffen, blijven ontwikkelen, periodiek evalueren en het participatie-DNA, het is een staat van 'zijn'.

Blik op de toekomst: uitvoeringsnota participatie zorgt voor doorontwikkeling beleid

Naar aanleiding van het coalitieakkoord en meerdere moties in de raad over het belang van participatie heeft de raad het college gevraagd het participatiebeleid te herijken en ook de mogelijkheden voor het Right to Challenge en de burgerbegroting te onderzoeken.¹⁸ Dit valt samen met een aantal landelijke wetsontwikkelingen zoals de naderende Omgevingswet. De uitvoeringsnota die naar aanleiding hiervan eind 2021 is opgesteld start met het helder formuleren van de Vlaardingse visie op participatie:

"Participatie is een interactief proces waarbij bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven, individueel of georganiseerd, een bepaalde mate van invloed krijgen op hun omgeving of op hun belangen. Het is van belang om ervaringen met participatie te delen en te evalueren met elkaar, om te experimenteren. Zo ontwikkelen we samen kaders voor participatie en benodigde speelruimte, spreken we verwachtingen uit en worden ieders rol en verantwoordelijkheid duidelijk." ¹⁹

Door beperkte capaciteit is het vorige college hier pas in het einde van hun periode aan toe gekomen, blijkt uit interviews. Bij de totstandkoming van de uitvoeringsnota zijn inwoners niet betrokken, maar er zijn wel ervaringen uit eerdere trajecten meegenomen. Door het korte tijdspad waarin het gerealiseerd moest worden is het niet gelukt om inwoners te betrekken. Het college wilde de nota namelijk nog vóór maart 2022 aan de raad aanbieden.

- / Het doel van de nota is om participatie verder door te ontwikkelen. Hiermee wordt handen en voeten gegeven aan het hoe en waarom van participatie in Vlaardingen. De uitvoeringsnota staat stil bij drie dingen. Ten eerste: Wat betekent participatie voor ons? Hier wordt onder andere stilgestaan bij wat participatie is, welke vormen er zijn en wanneer het succesvol is. Daarnaast is er een lokale Quickscan gedaan. Hier wordt teruggekeken op wat er al in Vlaardingen wordt gedaan, welke vormen en middelen Vlaardingen qua participatie kent en de organisatieontwikkeling. Ten slotte beschrijft de uitvoeringsnota het programma voor 2022 en verder. Hier worden de volgende doelen gesteld:
 - Hiermee zetten we een volgende stap in het integraal benaderen van participatie
 - Met de uitkomst van dit voorstel is ons participatiebeleid goed en toekomstig ingeregeld
 - Duidelijkheid over 'waarom' we met participatie de lokale democratie willen versterken

¹⁸ Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.2.

¹⁹ Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.4.

- Duidelijkheid over 'hoe' we met participatie de lokale democratie willen versterken

Nieuwe participatieniveaus in de uitvoeringsnota

In de uitvoeringsnota maakt Vlaardingen onderscheid tussen burger- en overheidsparticipatie. Voor burgerparticipatie, inwoners participeren in trajecten georganiseerd door de overheid, presenteert Vlaardingen de verschillende vormen en bestuursstijlen van burgerparticipatie aan de hand van de participatieladder van Partners & Pröpper. Waarna ze duidelijk uitleggen aan welke voorwaarden participatie moet voldoen om als 'succesvol' bestempeld te mogen worden. Deze voorwaarden zijn:²⁰

- / als belanghebbenden in beeld zijn;
- / het doel en gebruik van participatievorm zijn vastgesteld;
- / is besproken wat mogelijk bereikt zou kunnen worden middels participatieproces;
- / door deelnemers wordt erkend en onderschreven;
- / belanghebbenden gehoord zijn en worden;
- / uitgegaan wordt van gelijkwaardig partnerschap;
- / kaders duidelijk: wie of wat bepaalt;
- / en vooral ook, wat brengt participatie niet!

Hierbij is er een overkoepelend doel gesteld: "inbedding van participatie in de manier van samenwerken sterkt je bewoners en daarmee de samenleving. Bewoners ervaren meer zeggenschap, voelen zich meer verantwoordelijk dragen meer bij. Als gemeente krijg je meer inbreng, kleur en kracht vanuit bewoners en partners, impuls aan medezeggenschap en democratie."²¹

Voor overheidsparticipatie, waarbij de overheid participeert in ideeën van inwoners, gebruikt de gemeente de overheidsparticipatietrap van De Raad voor Openbaar Bestuur. Deze onderscheidt vijf treden van laag naar hoog: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.²²

1.2. Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

Vlaardingen ontwikkelt nieuwe tools voor ambtelijke beleidsondersteuning bij participatie

Als aanvulling op de uitvoeringsnota heeft Vlaardingen handvatten ontwikkeld die ondersteunend zijn voor de ambtenaren die met participatie te maken krijgen:

- / De Participatiewijzer
- / De Participatietoolbox

In de interviews wordt uitgelegd dat deze hulpmiddelen dienen als start voor het verder ontwikkelen van participatie. Momenteel zijn beide volop in ontwikkeling. Hierna is het plan om te kijken of dit toereikend is voor de ambtelijke organisatie, of dat er behoefte is aan een aanscherping of aan andere instrumenten.

²⁰ Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.5.

²¹ Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.5.

²² Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.6.

De Participatiewijzer

De participatiewijzer dient ter ondersteuning van ambtenaren bij burgerparticipatie. Hiermee kan in zeven stappen worden onderzocht of het thema zich leent voor participatie en zo ja, welke vorm van participatie:²³

1. Leent het idee/thema zich voor participatie?
2. Wat willen we met participatie bereiken?
3. Breng de omgeving in kaart
4. Welke mate van participatie is gewenst?
5. Bepaal de participatievraag. Het kernverhaal
6. Wat is de participatievorm?
7. Welke bestuursstijl past bij de keuze?

De **eerste stap**, *leent het idee/thema zich voor participatie?*, wordt weergegeven aan de hand van een grafiek waarin de 'mate van onenigheid' in de verschillende fases van participatie steeds kleiner wordt. Aan de hand van zes fases neemt deze stap je mee in het bepalen van de acties die gedurende het participatietraject uitgevoerd moeten worden, zoals de eisen en wensen waar het traject aan moet voldoen en de nazorg die het met zich meebrengt.

In de **tweede stap** wordt een onderscheid tussen *kwaliteit* en *draagvlak* gemaakt. Hierbij worden de volgende richtlijnen meegegeven:

- / Als het vergroten van draagvlak het hoofddoel is, ligt het voor de hand zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren.
- / Als het verhogen van kwaliteit van beleid het hoofddoel is, kun je inzetten op geselecteerde en gemotiveerde Vlaardingers.

Daarnaast zijn er drie spelregels geformuleerd:²⁴

1. Heldere keuzes vooraf: welke vorm van participatie past
2. Een constructieve houding: de gemeente moet ook echt geïnteresseerd zijn en waarde hechten aan de inbreng van Vlaardingers
3. Goede informatieverstrekking: Vlaardingers op tijd en volledig informeren

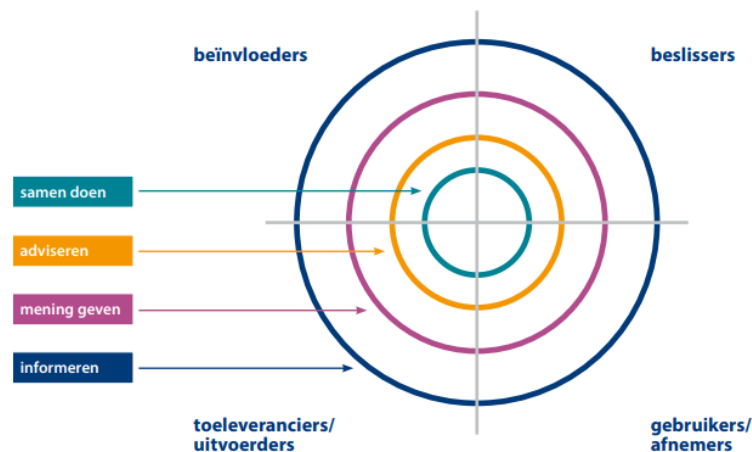
In de **derde stap** wordt de omgeving in kaart gebracht. De participatiewijzer biedt hulpvragen om dit te realiseren. Voorbeelden zijn *Welke spelers kunnen te maken krijgen met het onderwerp?* en *Zijn er al afspraken gemaakt of verwachtingen gewekt?*

In de **vierde stap** wordt de mate van participatie bepaald. Vlaardingen doet dit aan de hand van de *ringen van invloed*. Hierbij worden actoren ingedeeld in vier groepen: beïnvloeders, beslissers, toeleveranciers/uitvoerders en gebruikers/afnemers. Deze vier groepen kunnen in de grafiek van de vier

²³ Gemeente Vlaardingen. *Participatiewijzer*, p.1.

²⁴ Gemeente Vlaardingen. *Participatiewijzer*, p.4.

ringen van invloed geplaatst worden. Van buiten naar binnen zijn er de volgende ringen: informeren, mening geven, adviseren, samen doen.



In de **vijfde stap** wordt het verhaal achter de participatievraag bepaald. Hierbij wordt gevraagd je in te leven in de belevingswereld van de spelers en de vragen en verwachtingen die zij hebben. Dit verhaal dient met de beleidswereld van het project verbonden te worden.

Stap zes bepaalt de participatievorm. De participatiewijzer biedt per ring van invloed vele opties. Daaropvolgend wordt in de **zevende**, en tevens laatste, **stap** de bestuursstijl bepaald. Ook deze worden gelinkt aan de vier ringen van invloed:²⁵

- / Informeren: informatieve stijl
- / Mening geven: consultatieve stijl
- / Adviseren: samenwerkende stijl, participatieve stijl
- / Samen doen: faciliterende stijl, delegerende stijl

De participatietoolbox

Aanvullend op de participatiewijzer biedt de gemeente Vlaardingen op intranet een participatietoolbox aan haar medewerkers aan. Deze toolbox bevat instrumenten, werkwijzen en handreikingen die houvast bieden bij participatie in de praktijk. Dit wordt aangeboden aan de hand van verschillende thema's: overheidsparticipatie, beleidsbeïnvloeding, initiatieveninventarisatie, stadsontwikkeling, eigen kracht, uitvoerende participatie en initiatievenknooppunt.

Een instrument dat Vlaardingen al langer heeft is de mogelijkheid tot het houden van stadspeilingen. Dit gebeurt in de praktijk weinig, blijkt uit interviews.

²⁵ Gemeente Vlaardingen. *Participatiewijzer*, p.12.

Blik op de toekomst: nieuw beleid (visie, participatiewijzer en -toolbox) moet zorgen voor eenduidigheid

Vlaardingen is naast het realiseren van de participatiewijzer en -toolbox in januari 2022 gestart met het vastleggen van een nieuwe visie op participatie. Dit is bij de afdeling communicatie belegd. Het is de bedoeling dat participatie uiteindelijk niet enkel bij hen belegd is, maar iets is van iedereen, van de hele gemeentelijke organisatie. In interviews wordt aangegeven dat het beleid hierbij kan ondersteunen. Sommige medewerkers hebben al veel ervaring met participatie, maar dat geldt lang niet voor iedereen. De participatiewijzer en -toolbox kunnen hierbij van praktisch nut zijn.

2. Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Vlaardingen in de praktijk verlopen. We brengen in kaart hoe de uitvoering van het beleid loopt en wat de knelpunten zijn. Heeft de gemeente voldoende kennis en instrumenten in huis om initiatieven effectief te kunnen ondersteunen? En hoe heeft de gemeente gecommuniceerd met initiatiefnemers en deelnemers? Eerst brengen we de participatieprocessen in kaart aan de hand van drie casussen. Vervolgens schetsen we een aantal algemene bevindingen ten aanzien participatie. Elk van de casussen behandelen we aan de hand van de thema's 'open en effectief proces', 'communicatie en transparantie', 'rollen en verantwoordelijkheden' en 'politiek-bestuurlijk samenspel'. Deze thema's zijn gebaseerd op normen die terugkomen in de omgevingswet. De volgende deelvragen komen aan bod:

3. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan de participatie van burgers in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid?
4. In hoeverre worden inhoudelijke en procesdoelen gehaald op het gebied van burgerparticipatie?
5. Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van participatieprocessen en wat gaat er goed?
6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

2.1. Participeren voor de Toekomstvisie

Extern bureau ingeschakeld bij participatie toekomstvisie Vlaardingen

In haar raadsprogramma 2018-2022 heeft de gemeenteraad het ontwikkelen van de Toekomstvisie als groot onderwerp benoemd.²⁶ Hiermee wil de raad op zoek naar een duidelijkere identiteit van Vlaardingen. In de bestuurlijke opdracht wordt gesteld dat het belangrijk is om eerst vast te stellen 'wat we zijn als Vlaardingen'. Het vervolg hierop is kijken 'wat we willen zijn als Vlaardingen'. Daarnaast stelt de bestuurlijke opdracht dat het schrijven van de Toekomstvisie niet alleen voor, maar ook door bewoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties, de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en externe partners buiten Vlaardingen gebeurt. Voor het opzetten en uitvoeren van het participatietraject heeft de gemeente Vlaardingen bureau 'Future Consult' ingeschakeld.

Op naar de toekomst! De opdracht voor de Toekomstvisie 2020-2040 Vlaardingen

Op 29 januari 2019 heeft het college van Vlaardingen de bestuurlijke opdracht vastgesteld. In de bestuurlijke opdracht is een planning, inclusief doelstellingen en gewenste resultaten opgenomen.

²⁶ Gemeente Vlaardingen. (9 januari 2019). *Bestuurlijke Opdracht Toekomstvisie Vlaardingen*.

Het traject is opgedeeld in vier fases:²⁷

1. Voorbereiding en verkenning (maart en april 2019)
2. Opstellen toekomstscenario's (mei t/m augustus 2019): participatie in de vorm van aftrap met basisscholen, workshops, interviews, tour door de stad, ateliers, online vragenlijst
3. Toekomstscenario's voorleggen (september en oktober 2019): participatie door middel van gesprekken, tour door de stad, ateliers, scholenbezoek, jongerendebat, online koerswijzer
4. Visie opstellen (november en december 2019)

In de bestuurlijke opdracht is ook een apart kopje over participatie opgenomen. Hierin worden de volgende stakeholders met bijbehorende rollen genoemd:

- / *gemeenteraad*: opstellen raadswerkgroep waar de raad vanuit optreedt als ambassadeurs van de stad tijdens participatiemomenten
- / *bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties*: input leveren door middel van participatie, hier wordt aan toegevoegd dat kinderen via scholen en de kindergemeenteraad worden meegenomen
- / *gemeente*: procesbegeleider

Participatietraject

Het participatieproces is begonnen in maart 2019 met een verkenning, waarin input is opgehaald tijdens verschillende participatiemomenten.²⁸ Allereerst zijn er twee afzonderlijke SWOT-workshops geweest, waarin enerzijds met de interne projectgroep en anderzijds met externe stakeholders is samengekomen. In deze workshops is geprobeerd de sterktes en zwaktes, trends en kansen en bedreigingen van en voor Vlaardingen te identificeren. Daarnaast heeft er op 7 mei 2019 een rondetafelgesprek plaatsgevonden waarin de geschiedenis van Vlaardingen werd uiteengezet en besproken. Op 23 mei 2019 werd het participatietraject afgetrapt. Bij deze bijeenkomst zijn diverse basisscholen uit Vlaardingen uitgenodigd.²⁹ Deze basisschoolleerlingen zijn daarnaast betrokken bij de Toekomststoel, waarin deze jongeren hun visie op de toekomst van Vlaardingen konden geven. De Stuurgroep, procesgroep, projectgroep en raadsambassadeurs hebben vervolgens op 1, 6 en 12 juni 2019 input opgehaald op verschillende plaatsen in de stad Vlaardingen, waarbij inwoners op A5-kaartjes hun inbreng konden leveren.³⁰ Op 20 en 25 juni 2019 zijn gericht ondernemers en maatschappelijke organisaties uitgenodigd bij zogenaamde Toekomstateliers. Ook zijn diverse buurtgemeenten en andere regionale partners uitgenodigd voor feedback interviews. Ten slotte is er ook een digitale enquête verspreid onder het Vlaardings internetpanel.

De resultaten van al deze participatiemomenten zijn uitgewerkt in vier toekomstscenario's.³¹ Deze scenario's zijn op verschillende momenten voorgelegd aan betrokkenen. Allereerst is er een ontbijtsessie georganiseerd met stakeholders. Daarnaast zijn de scenario's op twee locaties op straat voorgelegd aan inwoners en is er een sessie met de gemeenteraad geweest. Ten slotte zijn er op 1 en 9 oktober 2019

²⁷ Gemeente Vlaardingen. (2019). *Toekomstvisie Vlaardingen 2020-2040*, p.22.

²⁸ Gemeente Vlaardingen. (25 juli 2019). *Resultaten participatie t/m juli*.

²⁹ Gemeente Vlaardingen. (22 mei 2019). *Draaiboek 23 mei 2019*.

³⁰ Gemeente Vlaardingen. (29 mei 2019). *Participatiemomenten Toekomstvisie*.

³¹ Gemeente Vlaardingen. (1 oktober 2019). *Toekomstvisie Vlaardingen 2020-2040 Scenario's*.

koersateliers georganiseerd. Uit deze toekomstscenario's is vervolgens intern in meerdere bijeenkomsten gesproken over de op te stellen Toekomstvisie.³²

Casus Toekomstvisie Vlaardingen - de rode draad

Open en effectief proces

In Vlaardingen is er een uitgebreide documentatie opgesteld, terug te vinden op één plek voor medewerkers van de gemeente Vlaardingen. Bij elke stap in het participatieproces is een tijdslijn opgesteld waardoor er overzicht kon worden gehouden over de verschillende participatiemomenten. Daarnaast is er een breed scala aan participatie-instrumenten ingezet waardoor een diverse groep aan belanghebbenden is bereikt. Ook is niet alleen input opgehaald, maar zijn er momenten ingebouwd om de verwerking van deze input bij de betrokkenen te toetsen. Daarnaast zijn actief verschillende groepen inwoners benaderd, waarbij een sterkere nadruk lag op bewonersgroepen waarvan de verwachting was dat deze groepen minder snel actief zouden deelnemen aan verschillende participatiemomenten, blijkt uit interviews. Zo is de gemeente bijvoorbeeld bewust op bepaalde plekken in de stad gaan staan om straatgesprekken te voeren met mensen die normaliter niet snel uit zichzelf participeren.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van de toekomstvisie en hiermee verantwoordelijk voor de participatie. De taken die hierbij komen kijken hebben ze overgedragen aan een extern bureau, gegeven de ervaring van dit bureau. Het externe bureau heeft een draaiboek opgesteld. Uit de documentatie bleek een heldere verdeling van taken tussen de verschillende groepen. Er is gewerkt met een stuurgroep, een projectgroep en een raads werkgroep. In de praktijk was het ondanks deze rolverdelingen soms zoeken naar de verhoudingen.

Politiek-bestuurlijk samenspel

Er is van tevoren een bestuurlijke opdracht vastgesteld op 29 januari 2019.³³ Het doel van het participatieproces staat hierin duidelijk vermeld. Desondanks leeft het idee bij de gemeente dat het doel aan de voorkant nog scherper geformuleerd had moeten worden. De participatieopzet en -uitvoering van het participatietraject is uitbesteed aan een extern bureau.

De raad is gedurende het traject nauw betrokken. Hun rol is vooraf vastgesteld. Zij kregen de rol van ambassadeur van de stad en zijn via een besloten avond geïnformeerd. In de interviews komt naar voren dat inwoners vooral een veilig, schoon en heel Vlaardingen wilden. Inwoners hadden minder behoefte aan grote evenementen of uitgaansgelegenheden. Dit kan lastig zijn voor raads- en collegeleden, die met een dergelijk proces concretere ambities proberen op te halen.

Communicatie en transparantie

³² Gemeente Vlaardingen. (29 oktober 2019). *Vervolgplanning Toekomstvisie Vlaardingen 2020-2040*.

³³ Gemeente Vlaardingen. (29 januari 2019). *Vaststellen bestuurlijke opdracht Toekomstvisie Vlaardingen 2020-2040*.

In alle fases van het proces zijn de verschillende partijen actief benaderd en betrokken, waarbij transparant werd gecommuniceerd over het participatieproces, toekomstige momenten waarvoor deelnemers zijn benaderd en de verwachtingen van deelnemers zijn gemanaged. Het grootste succes van het participatietraject omtrent de Toekomstvisie was dan ook volgens de gemeente dat er niet alleen veel input is opgehaald, maar ook dat deze input grotendeels is verwerkt en teruggekoppeld aan inwoners. Daarentegen bleek wel dat de gemeente weliswaar tijdens de verschillende participatiemomenten volledig, tijdig en toegankelijk communiceerde, maar dat de communicatie naar externe partijen tussen deze participatiemomenten verbeterd zou kunnen worden. Uit de gesprekken met externe betrokkenen bleek dat de wens bestond dat de gemeente vaker een tussentijdse update zou kunnen geven van de vorderingen die gemaakt zijn naar aanleiding van de participatiemomenten. Echter, onderkend werd ook dat het opstellen van een Toekomstvisie een proces is waarbij het product door het proces heen veelvuldig blijft wijzigen, waardoor tussentijdse updates lastig te geven zijn.

2.2. Participeren bij het realiseren van een minibos

Op 4 oktober 2018 heeft een meerderheid van de raad ingestemd met een motie van GroenLinks en de PvdA om een minibos aan te leggen in Vlaardingen. Een minibos is een dichtbegroeid bosje, ongeveer ter grootte van een tennisbaan (200 a 400m²). Er worden diverse inheemse bomen en struiken geplant. Om vervolg te geven aan de motie heeft de team openbare ruimte van de gemeente contact gezocht met Klavertje 4 en Stichting Boombehoud. Klavertje 4 wil bijdragen aan een natuurvriendelijk, duurzaam en groen Vlaardingen. Stichting Boombehoud zet zich in voor het behoud van bomen en groen in Vlaardingen.

De drie partijen zijn op de fiets door Vlaardingen gegaan om mogelijke locaties voor het minibos te bekijken. Klavertje 4 en Stichting Boombehoud zijn hierna niet meer betrokken in de besluitvorming en het vervolgproces door de gemeente. Wel hebben er nog een paar overleggen plaatsgevonden, waarbij is toegelicht naar welke locaties de voorkeur uitging en ook uiteindelijk waarom het de locatie is geworden. De keuze viel op het gebied naast de school IKC 't Palet. IKC 't Palet is door de gemeente hierover benaderd. Zij had direct een positieve houding tegenover dit plan en wilde hier graag aan meewerken. Naast een duurzame functie ontstond zo ook een educatieve functie voor het minibos. IKC 't Palet zou op dat gebied een tweede gebouw krijgen omdat hun toenmalige gebouw te klein was. Na het maken van deze keuze zijn de school en de omwonenden betrokken. De school heeft een bijeenkomst (15 mei 2019) georganiseerd waarbij omwonenden mee konden denken over het ontwerp van de school, de inrichting van het schoolplein en het minibos. De leerlingen van de school hebben de omwonenden uitgenodigd door met brieven langs de deuren te gaan. In de winter van 2020 is het minibos geopend. Alle betrokkenen zijn trots op het eindresultaat!

Casus Minibos: de rode draad

Open en effectief proces

Er kunnen drie processen worden onderscheiden in dit traject. Als eerste het proces om een keuze te maken over de locatie. Als tweede het proces om het minibos daar te realiseren en als derde het betrekken van de omgeving van de locatie. De gemeente Vlaardingen had op dit moment nog niet de participatiewijzer en -toolbox. Hier is dan

ook geen gebruik van gemaakt. Er is ook geen gebruik gemaakt van het beleid uit 2015. Het bestaan hiervan was niet bekend bij de ambtelijk betrokkene, blijkt uit interviews. De gemeente heeft bij de start contact gezocht met Klavertje 4 en Stichting Boombehoud. Met hen hebben meerdere overleggen plaatsgevonden en is door Vlaardingen gefietst om mogelijke locaties te bekijken. Tijdens alle overleggen is een agenda opgesteld en zijn notulen gemaakt. Alle partijen hebben de samenwerking in deze fase als prettig ervaren. De keuze voor de locatie is gemaakt op basis van een puntensysteem. Klavertje 4 en Stichting Boombehoud zijn niet betrokken in het maken van de uiteindelijke keuze.

Het tweede proces betreft het realiseren van het minibos. Na de locatiekeuze is de gemeente zes maanden zelf aan de slag gegaan om hier invulling aan te geven. Klavertje 4 en Stichting Boombehoud zijn hier niet bij betrokken. Ook is er geen contact met hen onderhouden. Er is consensus onder de geïnterviewden dat de uitvoering goed is verlopen, maar dat in het proces nog verbeterpunten liggen. Zo is Klavertje 4 later in het proces wel weer betrokken geraakt, maar dat is op eigen initiatief geweest. Klavertje 4 had via hun netwerk gehoord dat er een bijeenkomst op de school werd georganiseerd en daar zijn zij toen op eigen initiatief heen gegaan.

Het proces van het realiseren van het minibos heeft langer geduurd dan verwacht. In de eerste bijeenkomst was het doel gesteld om dit in het derde kwartaal van 2019 te realiseren. Uiteindelijk is het minibos in de winter van 2020 geopend.

In het derde proces, bij het betrekken van omwonenden door de gemeente en de school, heeft de school veel opgepakt. In samenwerking met de wijkmanager van de gemeente heeft de school omwonenden meerdere malen geïnformeerd en een bijeenkomst georganiseerd. Omwonenden hebben hier inbreng kunnen leveren. Zo is de wens van de bewoners om éénlaags te bouwen overgenomen en hebben alle onderdelen van een eerder groen initiatief een plek gekregen op het schoolplein.

Rollen en verantwoordelijkheden

Het initiatief is binnen de gemeente ontstaan, maar bij de opzet van de plannen is direct contact gezocht met externen. De gemeente heeft hierbij het voortouw genomen en daarmee zichzelf verantwoordelijk gemaakt voor het project. De gemeente heeft één persoon aangewezen die dit project heeft opgepakt. Dit heeft gezorgd voor een duidelijk aanspreekpunt voor extern betrokkenen. Er zijn geen duidelijk afspraken gemaakt over de rollen van de vier verschillende partijen: de gemeente, Klavertje 4, Stichting Boombehoud en IKC 't Palet.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De fracties van GroenLinks en de PvdA hebben door middel van een motie dit initiatief in het leven geroepen. Daarna heeft de raad geen actieve rol meer gehad. De betrokken wethouder is gedurende het hele traject op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Er zijn verschillende presentaties waarin de fases uitgebreid worden toegelicht.

Communicatie en transparantie

Aan het begin van het traject is er nauw samengewerkt met Klavertje 4 en Stichting Boombehoud. Begin 2019 zijn de drie partijen voor het eerst bij elkaar gekomen. Hierop volgend hebben 3 overleggen plaatsgevonden en fietsbezoeken aan mogelijke locaties. De communicatie verliep hier goed, blijkt uit interviews en documentatie. Echter is de communicatie en informatievoorziening daarna gestopt richting Klavertje 4 en Stichting Boombehoud

vanuit de gemeente. De gemeente heeft zeer zelfstandig gewerkt in het realiseren van het minibos. Hier is de kennis van Klavertje 4 en Stichting Boombehoud niet gevraagd. De verwachtingen over de precieze rol van Klavertje 4 en Stichting Boombehoud zijn niet duidelijk geweest. Ook is de afronding richting hun rommelig verlopen.

De gemeente heeft in het tweede proces, het realiseren van het minibos, met name contact gehad met de school. Uit de interviews blijkt dat deze samenwerking goed verliep. IKC 't Palet had hier zelf een proactieve houding. De school en de gemeente hebben gezamenlijk opgetrokken bij het informeren van de buurt. Omdat het schoolgebouw daar nieuw zou komen was het IKC 't Palet belangrijk om de communicatie over het gebouw en het minibos te combineren. Omwonenden zijn door IKC 't Palet meerdere malen via brieven geïnformeerd over de voortgang.

2.3. Participatie bij de aanpak van aandachtsgebieden in Vlaardingen

In Vlaardingen zijn verscheidene delen van wijken door de gemeente uitgeroepen tot aandachtsgebied. De redenen hiervoor zijn divers, bijvoorbeeld sociale problematiek en overlast in de wijk. Dit is gebaseerd op cijfers en kennis van wijk- en gebiedsmanagers. De gemeente organiseert bijeenkomsten om hierover in gesprek te treden met de buurtbewoners. Door als gemeente gezamenlijk met externe partners en bewoners in gesprek te gaan, hoopt de gemeente tot betere oplossingen te komen. In 2019 is de gemeente gestart met het uitroepen van aandachtsgebieden om inspanningen die geleverd worden door instanties en vrijwilligers effectiever te maken.³⁴

In 2016 zijn er 38 aandachtsgebieden vastgesteld. Na verder onderzoek werden 30 aandachtsgebieden vastgesteld.³⁵ Op 5 november 2019 heeft het college vier gebieden aangewezen om plannen te maken.³⁶ Per gebied werd er gewerkt in projectteams van ongeveer 20 mensen bestaande uit bewoners, gemeente en externe partners. In het document 'Definiëring en (voor)analyse aandachtsgebieden' dat in juni 2019 is opgesteld wordt de selectie voor de gekozen vier aandachtsgebieden onderbouwd. In 2020 wordt een aanpak voor vier aandachtsgebieden vastgesteld:³⁷

- de Zuidbuurt (Westwijk),
- Centrum/VOP,
- de Hoofdstedenbuurt (Holy),
- Muwi 1 (Vlaardinger Ambacht/Babberspolder).

Er is participatief gewerkt door plannen van aanpak met PSU's (Project Start Up) op te zetten. Per gebied is er maatwerk geboden. Er waren bijeenkomsten per gebied met bewoners, netwerkpartners,

³⁴ Gemeente Vlaardingen. (17 februari 2021). *Plan van aanpak MMUWI1*.

³⁵ Gemeente Vlaardingen. (5 november 2019). *Plan van aanpak integrale en gebiedsgerichte aanpak aandachtsgebieden*.

³⁶ Gemeente Vlaardingen. (25 september 2020). *Aandachtsgebieden Vlaardingen*.

³⁷ Gemeente Vlaardingen. (15 januari 2020). *Aandachtsgebieden*.

betrokkenen vanuit sociaal domein en veiligheid. Daarnaast heeft Vlaardingen gebieds- en wijkmanagers. Zij hebben de sociale infrastructuur in beeld.

Er zijn in de vier wijken verschillende bijeenkomsten georganiseerd. Bijvoorbeeld over de thema's: achter de voordeur (eenzaamheid - individuele gevallen), saamhorigheid (gericht op sociale cohesie en binding) en wonen. De input die hier is opgehaald, is verwerkt in de plannen van aanpak. Een externe factor die invloed heeft gehad is dat de Westwijk, die onder andere als aandachtsgebied was geselecteerd, gedurende het traject benoemd werd tot nationaal programma. Daarmee ging het aandachtsgebied (de Zuidbuurt) dat hierin lag op in dit nationale programma voor de hele Westwijk. Deze extra focus op de Westwijk maakte het voor de ambtelijke organisatie moeilijk om hun tijd te verdelen over alle vier de aandachtsgebieden, komt in interviews naar voren.

Casus Aanpak aandachtsgebieden: de rode draad

Open en effectief proces

Er is geen gebruik gemaakt van bestaand beleid omdat er een geheel nieuw concept en aanpak voor deze gebieden werd bedacht. Onderdeel hiervan was het formuleren van doelen en uitgangspunten. Dit is uitgebreid in documentatie vastgelegd. Al deze informatie was voor de medewerkers van gemeente Vlaardingen op één plek terug te vinden. Daarnaast zijn er van tevoren uitgangspunten opgesteld over wanneer de gemeente tevreden is met het proces.

De voorbereiding en de uitvoering zijn breed binnen de organisatie belegd. Door de gedegen voorbereiding is er in de startperiode gestructureerd te werk gegaan. Echter blijkt de uitvoering niet de gewenste maatwerkaanpak te hebben gekregen. In plaats van een plan te schrijven met omwonenden en externe partners, heeft de ambtelijke organisatie dit binnen de muren van het gemeentehuis gedaan zonder externen hierbij te raadplegen of te informeren over de stand van zaken. De concrete uitvoering van zaken lijkt hierdoor weinig praktische uitwerking te hebben gekregen.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente is initiatiefnemer van dit traject. Daarmee zijn ze ook verantwoordelijk voor de participatieve werkwijze. Het eerste uitgangspunt dat de gemeente voor zichzelf heeft geformuleerd luidt als volgt: "Uitgangspunt en geen open deur: we doen het van het begin tot het eind samen; ieder vanuit zijn verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente het initiatief neemt (organiseert en faciliteert)."³⁸

Vanuit de vier plannen van aanpak die voor de geselecteerde wijken zijn opgesteld had de gemeente de ambitie om een algemeen plan te ontwikkelen voor de andere aandachtsgebieden in Vlaardingen, blijkt uit interviews. Dit is niet gebeurd. De voornaamste reden hiervoor is de beperkte capaciteit, blijkt uit interviews. Het werk voor het project 'aanpak aandachtsgebieden' kwam voor alle medewerkers bovenop het werk dat ze al deden. De noodzaak om hieraan te werken werd gevoeld, maar wel vaak als 'extra', komt in interviews naar voren.

³⁸ Gemeente Vlaardingen. (25 september 2020). *Aandachtsgebieden Vlaardingen*, p2.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad is via een presentatie en raadsinformatiebrieven op de hoogte gesteld. Daarnaast was er veel contact met het college. In de bestuurlijke opdracht is een kopje 'participatie en communicatie' opgenomen waarin de samenwerking tussen de gemeente en de samenleving is toegelicht.³⁹

Het college is door de ambtelijke organisatie in verschillende presentaties op de hoogte gehouden van het traject. Ook is er op 3 september 2020 een presentatie aan de raad gegeven. Hierin staat onder andere dat de organisatie tevreden is als de raad actief kaders stelt.⁴⁰

Communicatie en transparantie

Aan de voorkant van het traject heeft de gemeente veel contact gehad met inwoners en externe partijen. De gemeente is na het ophalen van inbreng uit de buurt, door de gezamenlijke bijeenkomsten met externe partners en inwoners, acht maanden zelfstandig gaan schrijven aan de plannen van aanpak. In deze periode is er geen communicatie richting inwoners en externe partners geweest waardoor de opgebouwde band tussen deze groepen en de gemeente deels verloren ging. Na het uitwerken van de plannen zijn daardoor veel betrokkenen afgehaakt. Het vervolg, het plan van aanpak en de uitwerking hiervan, is onvoldoende toereikend geweest. Externen ervaren geen maatwerkaanpak. In de interviews wordt aangegeven dat er tegen procedures wordt aangelopen. Vanuit de beleving van externen lijkt er meer onmogelijk dan mogelijk. Hierbij komt kijken dat er zelden een duidelijk 'nee' wordt uitgesproken door de gemeente, waardoor veel ideeën/vragen van inwoners blijven hangen zonder een duidelijk vervolg.

2.4. Participatie in de praktijk: algemeen

Visie en uitvoeringsplan moeten zorgen voor een eenduidige participatieaanpak

Binnen de gemeente Vlaardingen zitten grote verschillen in de ervaringen en kennis die medewerkers hebben over participatie. Het oude beleid uit 2015 lijkt slechts beperkt bekend binnen de organisatie. Dit geldt ook voor de participatiewijzer en de toolbox, deze zijn recent gerealiseerd (in 2022) en worden op dit moment nog volop ontwikkeld en geïntroduceerd binnen de organisatie. Daarnaast verschilt het of en in welke mate ambtenaren behoefte hebben aan beleid/ondersteuning bij participatietrajecten. In interviews wordt aangegeven dat het bieden van maatwerk bij participatie cruciaal is en dat het beleid uit 2015 of de recent gerealiseerde participatiewijzer door meer ervaren medewerkers daarom vaak niet gebruikt wordt. Tegelijkertijd zijn er ook geïnterviewden die aangeven dat het ontbreekt aan een uniforme aanpak en inwoners daardoor niet op een eenduidige manier worden benaderd door de gemeente.

Wanneer de nieuwe visie compleet is hoopt de gemeente Vlaardingen een meer eenduidige aanpak van participatie te kunnen bieden aan haar inwoners, blijkt uit interviews. De gemeente wil ook voldoende ruimte voor maatwerk blijven bieden. Momenteel bereidt de gemeente zich voor op het organiseren van themabijeenkomsten voor ambtenaren die in hun dagelijkse werk bezig zijn met participatie. Het doel van het faciliteren van dit gesprek is het breder beleggen van en bekend maken met participatie binnen de

³⁹ Gemeente Vlaardingen. (17 februari 2020). *Opdracht Programma Aandachtsgebieden 2020*.

⁴⁰ Gemeente Vlaardingen. (3 september 2020). *Bij ons in de buurt doet iedereen mee*.

organisatie, omdat het als een verantwoordelijkheid van de gehele organisatie wordt gezien. Ook is in 2022 gestart met het voeren van gesprekken met ambtenaren die in hun dagelijkse werk te maken hebben met participatie. Zo kan hun expertise en ervaring meegenomen worden in de doorontwikkeling van participatie binnen Vlaardingen.

Participatie onderdeel in stadsprogramma's Vlaardingen

Bij het opstellen van de stadsprogramma's is in 2022 als voorwaarde gesteld dat participatie een onderdeel hiervan is. Zo is per stadsprogramma hier een alinea over opgenomen. Hierbij is de participatiewijzer aangereikt om hulp te bieden bij het doorlopen van de verschillende stappen. Op deze manier probeert de gemeente de nieuwe manier van werken bij participatie in de praktijk te brengen.

Vlaardingen is gestart met twee aanspreekpunten voor participatie

In de interviews komt naar voren dat de gemeente Vlaardingen sinds kort twee tijdelijke aanspreekpunten heeft aangesteld voor participatie. Deze twee personen werken op de afdeling communicatie. Deze aanspreekpunten zijn aanjagers voor het nieuwe participatiebeleid en coördineren de uitvoering van de Uitvoeringsnota Participatie, zoals de Quick Scan Lokale Democratie en samenwerking met HRM om participatie een plek te geven in het opleidingsaanbod. Langzamerhand wordt hun rol steeds breder bekend binnen de organisatie en worden zij dan ook steeds meer om advies en soms ook hulp gevraagd. In de verdere ontwikkeling is de gemeente voornemens deze behoefte mee te nemen.

De gemeente Vlaardingen wil haar medewerkers vooral ondersteunen door te faciliteren op het gebied van participatie. De participatievraag blijft dus de verantwoordelijkheid van de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de gehele opdracht. Wanneer nodig kan externe begeleiding worden geregeld, op kosten van het project. Met daarbij het besef dat participatie een verantwoordelijkheid is van alle medewerkers.

Quick scan lokale democratie

Vlaardingen is net begonnen met het uitvoeren van een quick scan lokale democratie. Met de scan wil de gemeente erachter komen hoe inwoners en bedrijven, college en ambtenaren denken over de participatie en democratie binnen Vlaardingen. Denk aan de mate van participatie, transparantie van besluiten en het nakomen van beloften. De bedoeling is dat de uitkomsten van de Quick Scan worden meegenomen in de doorontwikkeling van het Vlaardingse participatiebeleid.

Ervaringen uit het verleden

In de interviews komt naar voren dat er in het verleden slechte ervaringen met participatie zijn opgedaan. Zo wordt het traject De Burger Meester meerdere malen genoemd. De verwachtingen van inwoners kwamen hierbij uiteindelijk niet overeen met de uitkomsten van het traject. Ook wordt benoemd dat in andere trajecten soms informatie werd opgehaald bij inwoners, maar dat er achteraf onvoldoende budget beschikbaar bleek om deze input te verwerken in de planvorming. In de gemeente heerst daardoor bij sommigen het idee dat inwoners een negatieve houding hebben gekregen tegenover de gemeente, blijkt uit interviews.

De casus 'aanpak aandachtsgebieden' laat dit ook zien. In de interviews komt naar voren dat de gemeente op eigen initiatief naar de bewoners treedt en hier veel inbreng ophaalt. Vervolgens is de gemeente nauwelijks zichtbaar geweest. Bewoners en externe partners ervaren van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Er wordt zelden een duidelijk antwoord gegeven. De vragen van omwonenden blijven hierdoor in het gemeentehuis hangen zonder dat terugkoppeling gegeven wordt.

Verwachtingenmanagement is regelmatig een knelpunt

Een veelvoorkomend knelpunt is het verwachtingenmanagement bij inwoners. Voordat inwoners of externe partners deelnemen aan een traject is het vaak niet duidelijk wat zij precies van de gemeente kunnen verwachten. Hiermee loopt Vlaardingen het risico dat belanghebbenden teleurgesteld raken doordat de inbreng die belanghebbenden gedurende het proces hebben onduidelijk is. In de casussen 'minibos' en 'aanpak aandachtsgebieden' zien we dit ook gebeuren. In beide trajecten is de gemeente enthousiast gestart met het ophalen van de input bij betrokkenen. Vervolgens is de gemeente een aantal maanden in het gemeentehuis het zelfstandig gaan uitwerken zonder degenen die input hebben geleverd hier nog bij te betrekken of op de hoogte te houden. In interviews wordt aangegeven dat het belang van de voorkant van een participatietraject steeds meer begint te leven in de gemeentelijke organisatie.

Wanneer is participatie goed genoeg?

Dit is een vraagstuk waar de gemeente regelmatig tegenaan loopt, blijkt uit interviews. Aan het einde van een participatietraject blijven bijna altijd een aantal inwoners ontevreden. Dit hoeft niet te betekenen dat het participatieproces niet goed is uitgevoerd. Wanneer er vooraf duidelijke kaders zijn gesteld, kan hier achteraf aan getoetst worden. Het nieuwe beleid dat Vlaardingen maakt kan hier zeker bij helpen. Bij het traject van de casus 'aanpak aandachtsgebieden' zijn vooraf acht doelen opgesteld. Achteraf kan getoetst worden of het beoogde effect en procesgang zijn bereikt.

Evalueren na participatietrajecten is geen standaard

Participatietrajecten worden niet structureel geëvalueerd. In de interviews komt meerdere malen de wens naar voren om dit wel te doen. Door evaluatie al vooraf in het participatieplan mee te nemen wordt dit beter geborgd. Evaluatie is (nog) geen onderdeel van de participatiewijzer die Vlaardingen in het najaar van 2022 heeft opgesteld als ondersteuningsdocument voor burgerparticipatie. De gemeente is voornemens het document gaandeweg aan te passen vanuit opgedane ervaringen in de organisatie.

Ambtelijke organisatie klaar om te oefenen met trajecten in de geest van de Omgevingswet

Vlaardingen is in 2021 gestart met een intake tafel. Hier komen initiatieven binnen en worden deze beoordeeld. In 2021 waren er ruim 80 casussen, dit jaar wordt dat ook ruim gehaald. Het proces is goed ingeregeld. Er is een vast team en daaromheen een tweede schil. De administratie hieromheen loopt goed. Wanneer een project bij de intake tafel komt zijn er drie mogelijke uitkomsten: ongewijzigd, aanpassingen nodig, afwijzing.

Het is de bedoeling dat alle initiatieven bij de intake tafel terechtkomen. Om dit te bereiken probeert de gemeente het bestaan van de tafel zo veel mogelijk bij iedereen bekend te maken. Er wordt geprobeerd

de hele organisatie ervan bewust te maken dat het belangrijk is dat alles weer terugkomt op de intake tafel, blijkt uit interviews.

Afwijzingen op initiatieven worden over het algemeen goed ontvangen wordt gesteld in de interviews. Hier is wel een verschil merkbaar tussen ruimtelijke en sociale initiatieven. Sociale initiatieven zitten meer in het 'hart' waardoor een afwijzing moeilijker kan zijn voor initiatiefnemers.

De gemeente is momenteel een leidraad aan het ontwikkelen om initiatiefnemers te ondersteunen wanneer hun idee wordt goedgekeurd door de intake tafel. Deze nieuwe manier van werken, via de intake tafel en de participatiewijzer en -toolbox, is wennen voor de gemeentelijke organisatie. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt zullen de voorbereidingen die nu worden getroffen helpen, maar dit neemt niet weg dat er zich nog steeds veel nieuwe situaties zullen voordoen. In de interviews stelt de gemeente hierbij veel aandacht te geven aan haar communicatie naar buiten. De gemeente wil aan de buitenwereld laten zien dat ze als organisatie lerende zijn om begrip te krijgen wanneer alles niet direct perfect loopt.

3. Rol van de raad

In dit hoofdstuk nemen we de rol van de raad in de gemeente Vlaardingen onder de loep ten aanzien van participatie en de naderende Omgevingswet. We hebben aandacht voor de manier waarop de raad kaders en kwaliteitseisen stelt en de rol die de raad inneemt bij de uitvoering van participatietrajecten. Ten slotte brengen we in kaart wat de naderende Omgevingswet vraagt van de gemeenteraad en welke leerpunten van de raad hiertoe extra aandacht behoeven. In september hebben we met een afvaardiging van de raad een interactieve sessie gehouden waarbij over deze onderwerpen is gesproken. Hierbij waren vier van de tien fracties aanwezig. De uitkomsten hebben hierdoor mogelijk niet betrekking op de hele raad. De volgende deelvragen komen aan bod:

6. Waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?

7. Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?

8. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?

3.1. De rol van de raad en de Omgevingwet

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de rol van de raad. Ten aanzien van participatie is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij projecten die onder de Omgevingswet vallen. Daarnaast brengt de Omgevingswet voor de raad mogelijkheden om kaderstellend op te treden. De kaderstellende rol krijgt vorm in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan te bewaken en te signaleren.

De rol van de gemeente zal verder verschuiven van uitvoerende partij naar ondersteunend aan initiatieven van inwoners. Voor de raad betekent dit dat hij meer op hoofdlijnen en kaderstellend aan de slag moet, het college neemt meer tijd voor de dialoog met de samenleving. De raad moet nadenken over verschillende vragen: is de huidige vergaderopzet flexibel genoeg om de versnelde procedures in de leefomgeving op te vangen? Welke toetsingscriteria hanteert de raad en waarop zijn deze gebaseerd? De kaders voor participatie zijn idealiter passend bij de organisatie, de samenleving en de ambities vanuit de raad.

Daarnaast heeft de raad een bindend adviesrecht bij de vergunningverlening voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. De raad kiest hiermee dus vooraf bij welke onderwerpen hij als bindend adviseur kan optreden en waar een participatieplicht voor geldt. Het vooraf kiezen van deze onderwerpen is echter een complexe opgave.

3.2. Rol van de raad: de huidige praktijk

Geen bestaande afspraken over rollen van raad en college

Met de komst van de Omgevingswet veranderen de rollen van raad, college en samenleving. De houding van de gemeente ontwikkelt zich van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. De raad is via een werkgroep geïnformeerd over deze veranderingen. In de interviews wordt duidelijk dat de verschillende rollen zich nog uit moeten kristalliseren. In een van de interviews komt de wens naar voren om bij grote participatietrajecten de verschillende rollen duidelijker vast te stellen, bijvoorbeeld in een startnotitie. Er zijn geen bestaande afspraken over de rollen van college en raad bij participatie.

Raad wordt wisselend meegenomen in informatievoorziening

Er zijn geen afspraken over wanneer de raad wordt meegenomen in de informatievoorziening over participatietrajecten. Bij grote trajecten, zoals de Woonvisie en de Toekomstvisie, wordt de raad over het algemeen goed meegenomen in de plannen en ontwikkelingen via raadsinformatiebrieven. Vanuit de raad is er de wens om meer aan de voorkant te worden meegenomen in de plannen voor participatie. Wanneer de kaders bij de start helder zijn, kan de raad achteraf haar controlerende taak uitvoeren.

Beleidsdocumenten worden niet uitvoerig besproken in de raad

Het stellen van kaders is een van de drie kerntaken van de raad. De Vlaardingse gemeenteraad doet dit beperkt. Zowel het visiedocument over participatie uit 2015 als het beleid dat in januari 2022 is opgesteld is niet uitvoerig besproken door de raad. In de interviews komt naar voren dat de raad mee wordt genomen in het visiedocument dat momenteel wordt opgesteld. Deze bijeenkomst(en) moet(en) nog plaatsvinden.

Omgevingswet creëert een spanningsveld tussen de verschillende rollen van de raad

De raad is het volksvertegenwoordigende orgaan van de gemeente, maar met de komst van de Omgevingswet wordt de raad gevraagd steeds meer over te laten aan zijn inwoners, door wie de raad zelf gekozen is. Dit vraagt om een verandering in houding en gedrag in de hele gemeentelijke organisatie, maar ook specifiek van de raad. De raad kan meer kaderstellend optreden en achteraf daarmee beter controleren of het college op de gewenste wijze te werk is gegaan. In Vlaardingse heeft de raad hier geen bewuste keuze in gemaakt. Het waarom van participatie is hierbij van belang. Kies je als raad voor participatie omdat het een democratisch recht is of omdat het leidt tot betere besluiten? Wil je participatie inzetten om een kloof tussen inwoner en politiek te overbruggen of om draagvlak te creëren?

Right to Challenge en Burgerbegroting

In 2018 is er door de raad een motie ingediend om het Right to Challenge te verankeren, gesteund door BvB, GroenLinks, VV2000/LeefbaarVlaardingse en ONS Vlaardingse. De raad heeft het college gevraagd onderzoek te doen naar het Right to Challenge, ofwel het uitdaagrecht'. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het

anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. Het Right to Challenge vraagt een open, uitnodigende, proactieve en responsieve houding van de gemeente.⁴¹

⁴¹ Gemeente Vlaardingen. (2022). *Uitvoeringsnota Participatie*, p.11.

Bijlage 1. Betrokkenheidsprofielen

Het Citisens-model

Verschillende inwoners hebben verschillende participatievoorkeuren. Om als gemeente aan te sluiten bij de individuele voorkeuren van inwoners, moet de gemeente inzicht hebben in wat deze voorkeuren zijn, en waar inwoners tegenaan lopen in hun eigen buurt of wijk.

Een model dat inwoners groepeerde op basis van relevante kenmerken kan helpen in het verkrijgen van dit inzicht. Citisens, het zusterbureau van Necker, heeft op basis van big data een model ontwikkeld dat inwoners categoriseert in acht onderscheidende groepen. Voor iedere groep is een betrokkenheidsprofiel opgesteld waarbij sociaal-demografische kenmerken uit gerenommeerde bronnen gecombineerd worden met eigen onderzoeksdata over betrokkenheid van inwoners bij de eigen leefomgeving, hun participatiegedrag en hun vertrouwen in instituties.

Betrokkenheidsprofielen als mogelijke basis voor participatietrajecten

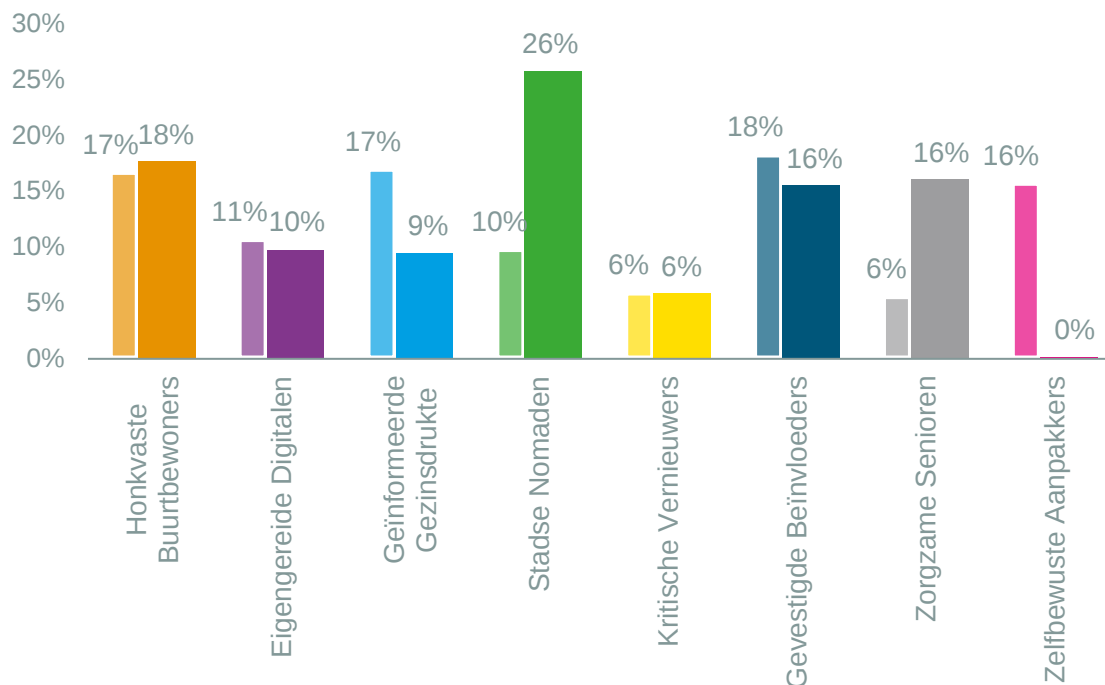
De betrokkenheidsprofielen bieden fijnmazig inzicht in het type inwoners van de gemeente Vlaardingen. Hiermee heeft de gemeente overzicht in welke voorkeuren inwoners hebben betreffende communicatie en participatie. Met het gebruik van de betrokkenheidsprofielen kan voor iedere groep een aanpak op maat worden ontwikkeld en kunnen er geïnformeerde keuzes gemaakt worden over de inzet van participatie en communicatie.

Dit biedt mogelijkheden in de keuzes aan de voorkant van participatietrajecten, want de manier waarop inwoners worden betrokken doet ertoe. Als inwoners op de juiste manier worden benaderd is de kans groter dat ze zich hierdoor aangesproken voelen en dus meedenken of -doen met de gemeente. Tegelijkertijd doet ook de vorm van participatie er toe. Met de betrokkenheidsprofielen ontstaat inzicht in welke manieren van participeren aansluit bij de behoefte van Vlaardingers. Waar Geïnformeerde Gezinsdrukke te druk is om deel te nemen aan bewonersavonden, doen Gevestigde Beïnvloeders dit juist graag.

Betrokkenheidsprofielen in Vlaardingen

Vlaardingen heeft groepen met uiteenlopende participatievoorkeuren

Vlaardingen kent een rijk profiel. Zeven van de acht profielen zijn aanwezig in de gemeente, waarbij Stadse Nomaden de grootste groep vormen.



Figuur 1: Percentage Betrokkenheidsprofiel aanwezig in Vlaardingen (rechts) ten opzichte van heel Nederland (links).

In Vlaardingen wonen veel Stadse Nomaden en ook Zorgzame Senioren zijn in vergelijking met de rest van Nederland oververtegenwoordigd. Voor beide groepen geldt dat participeren in een initiatief of project van de gemeente niet vanzelfsprekend is. Bij Zorgzame Senioren komt dit vooral door hun (fysieke) beperking. Voor Stadse Nomaden geldt dat zij zich überhaupt minder betrokken voelen bij zaken die spelen in hun eigen buurt, wijk of stad.

Maatschappelijk actief zijn Stadse Nomaden echter wel (bijv. protestmars), vooral op de thema's milieu, klimaat, werk en inkomen. Zorgzame Senioren zijn (gemiddeld) politiek actief (bijv. contact opnemen met een politieke partij). Het vertrouwen in de overheid - en dan specifiek in gemeente - is vooral bij Zorgzame Senioren laag. Stadse Nomaden scoren hier juist bovengemiddeld op.

Op het gebied van participatie en communicatie hebben deze profielen weinig overeenkomsten. Zorgzame Senioren zijn vooral offline georiënteerd (bijv. via huis-aan-huis blad), al geeft ook deze groep aan graag mee te denken met de gemeente via een online enquête. Stadse Nomaden zijn goed bereikbaar via sociale media. Meedenken doen zij graag via een online platform (bijv. ikpraatmee.nl).

Naast Stadse Nomaden en Zorgzame Senioren kent Vlaardingen ook aanzienlijke groepen Honkvaste Buurtbewoners en Gevestigde Beïnvloeders.

Deze profielen hebben op het eerste gezicht weinig overeenkomsten. Vooral wanneer gekeken wordt naar betrokkenheid bij de eigen leefomgeving en het vertrouwen in de gemeente. Gevestigde Beïnvloeders kennen de wegen naar de gemeente goed, zij zijn ook wel de 'usual suspects', terwijl Honkvaste Buurtbewoners weinig vertrouwen in de overheid hebben en ook niet graag participeren bij een project of initiatief van de gemeente.

Op het gebied van participatie en communicatie, bevinden deze profielen zich dicht bij elkaar. Beide groepen worden het liefst door de gemeente geïnformeerd via offline kanalen (bijv. bewonersbrief via de post). Maar participeren, ofwel meedenken, doen zij het liefst via een online enquête. Ook gebruiken beide groepen het lokale huis-aan-huisblad als belangrijke nieuwsbron. Al doen apps als NU.nl ook hun intrede bij deze profielen.

Visualisatie betrokkenheidsprofielen

In onderstaande kaart ziet u de verdeling van de betrokkenheidsprofielen in de gemeente Vlaardingen. De kleurvlakken geven elk een postcodegebied weer. Het aantal huishouden per postcodegebied kan verschillen, grotere gebieden hebben niet per definitie meer inwoners.



Figuur 2: Betrokkenheidsprofielen in Vlaardingen per postcodegebied.

Bijlage 2. Geïnterviewden

Functie	Datum
Gemeentesecretaris	29 september 2022
Communicatieadviseur	29 september 2022
	10 oktober 2022
	17 oktober 2022
Communicatieadviseur	29 september 2022
	10 oktober 2022
	17 oktober 2022
Raadslid	4 oktober 2022
Raadslid	4 oktober 2022
Raadslid	4 oktober 2022
Raadslid	4 oktober 2022
Wethouder, portefeuille Omgevingswet	10 oktober 2022
Programmamanager implementatie Omgevingswet	10 oktober 2022
Wethouder, portefeuille bestuur en participatie	17 oktober 2022
Beleidsmedewerker Beheer Openbare Ruimte	2 november 2022
Teammanager Stedelijke Ontwikkeling	2 november 2022
Gebiedsmanager	2 november 2022
Extern betrokkene, Klavertje Vier	15 november 2022
Extern betrokkene, voorzitter Stichting Boombehoud Vlaardingen	15 november 2022
Extern betrokkene, directeur IKC 't Palet	15 november 2022
Extern betrokkene, Waterweg Wonen	18 november 2022
Extern betrokkene, wijkagent in de VOP-wijk	1 december 2022
Extern betrokkene, opbouwwerkster bij Minters	1 december 2022
Extern betrokkene, bewoonster	1 december 2022

Bijlage 3. Normenkader

De onderstaande thema's zijn gebruikt bij de beoordeling van de casussen in hoofdstuk 2.

Thema		
Open en effectief proces	Algemeen	• Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek. • Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen. • Er wordt regelmatig met elkaar geëvalueerd met betrekking tot participatie.
	Specifiek voor gemeentelijke participatie	• Er is sprake van een participatiestrategie (de gemeente geeft een bepaalde richting aan de manier waarop zij samenwerkt met extern betrokkenen) die organisatiebreed wordt toegepast en past bij de samenleving. • De raad houdt aan de ene kant overzicht en aan de andere kant de vinger aan de pols.
	Specifiek voor initiatiefnemer-participatie	• Er ligt een helder kader met afspraken waaraan initiatiefnemers moeten voldoen. • Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kader vallen. • Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij..” naar “ja, mits...”.
Rollen en verantwoordelijkheden	Algemeen	• Alle gemeentelijke rollen (raad, college, ambtelijke organisatie) zijn beschreven. • Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd en gedeeld.
	Specifiek voor initiatiefnemer-participatie	• De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid. • De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers.

		• Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven. • De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.
Politiek-bestuurlijk samenspel	Algemeen	• De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurgemeenten, provincie, waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz. • Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn. • Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen. • Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden, met betrekking tot de toetsingscriteria.
Informatiepositie en transparantie		• Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en raad) te begrijpen. • Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.