



Eindrapportage

Inwonerparticipatie in de gemeente Tiel

Groningen, juli 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Bieuwe Geertsema en Christian Boxum
Opdrachtgever	Rekenkamer Tiel
Datum	Juli 2025
Status	Eindrapport

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2025 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Inwonerparticipatie	4
1.2 Wat verstaan we onder inwonerparticipatie?	5
1.3 Onderzoekvragen en -aanpak	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Algemeen beeld van inwonerparticipatie	7
2.1 Beleidsinstrumenten	7
2.2 Het beleidskader voor inwonerparticipatie in Tiel	8
2.2.1 Participatiebeleid in Tiel	8
2.2.2 Hernieuwde aandacht voor het wijkgericht werken	9
2.2.3 Inwonerparticipatie binnen het wijkgericht werken	9
2.2.4 Ervaringen met wijkgericht werken	10
2.3 Participatie in het sociaal domein	10
2.3.1 Adviesraad Wmo en Jeugdwet	11
2.3.2 Cliëntenraad Participatiewet	12
2.3.3 Gemeentelijk perspectief	13
2.3.4 Beoordeling	13
2.4 Betrokkenheid van de gemeenteraad	14
3 Casussen	16
3.1 Autoluwe binnenstad	16
3.1.1 Context van de casus	16
3.1.2 Verloop van het participatieproces	16
3.1.3 Praktijkervaringen	17
3.1.4 Beoordeling	19
3.2 Herontwikkeling van het voormalig veilingterrein	19
3.2.1 Context van de casus	19
3.2.2 Verloop van het participatieproces	20
3.2.3 Praktijkervaringen	21
3.2.4 Overige bevindingen	22
3.2.5 Beoordeling	23
3.3 Cultuurnota	23
3.3.1 Context van de casus	23
3.3.2 Verloop van het participatieproces	24
3.3.3 Praktijkervaringen	24
3.3.4 Beoordeling	26

4	Analyse, conclusies en aanbevelingen	27
4.1	Analyse	27
4.2	Conclusies	30
4.3	Aanbevelingen	31
4.4	Beantwoording van de onderzoeksvragen	32
	Reactie van College van B&W	34
	Nawoord	35

1 Inleiding

1.1 Inwonerparticipatie

Deze rapportage is het verslag van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Tiel. Centraal in dit onderzoek stond de volgende vraagstelling:

Op welke wijze geeft de gemeente nu invulling aan inwonerparticipatie, hoe zou dit beter kunnen en wat betekent dit voor de drie rollen van de gemeenteraad; kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging?

Inwonerparticipatie staat al een aantal jaren hoog op de bestuurlijke agenda's. Interactieve beleidsvorming, co-creatie van beleid, etc. zijn termen die al een behoorlijke geschiedenis hebben. In een vergaande vorm, wanneer het initiatief wordt genomen door de inwoners en de overheid wordt daarbij betrokken, spreken we ook van overheidsparticipatie. De maatschappelijke context lijkt participatie ook steeds belangrijker te maken als thema. Een overheid dient goed te luisteren naar burgers en geen beleid te maken over de hoofden van burgers heen of zonder te kijken naar uitvoeringsgevolgen van beleid. Voor gemeenten zorgt de komst van de Omgevingswet ook weer voor een extra opgave. Hoewel de participatie die onder deze wet verplicht is in beginsel niet sterk hoeft af te wijken van bestaande, en er is dus vaak al enige ervaring is opgebouwd, is het straks niet meer mogelijk het onderwerp te negeren. Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Van gemeenten wordt verwacht dat ze hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en krijgen daar tot 2027 de tijd voor. Hierin moeten gemeenten duidelijk maken hoe zij met participatie omgaan en dit vormgeven.

Inwonerparticipatie is van invloed op de klassieke rolverdeling in het werken door een overheid, zowel extern (verhouding tot burgers en partijen) als intern (bijvoorbeeld de rol van de raad). Algemeen is er behoefte aan meer helderheid voor alle betrokkenen: wat willen we met inwonerparticipatie, hoe geven we er vorm aan en wanneer passen we die toe? Hoe verhoudt inwonerparticipatie zich tot de functie van de raad van kaderstelling en volksvertegenwoordiging? Beleid hierover is tegenwoordig onmisbaar, evenals voortdurende evaluatie van de praktijk. Wat op papier goed geregeld is, komt immers in de praktijk niet altijd goed uit de verf. Een rekenkameronderzoek is een van de mogelijkheden om bij te dragen aan deze evaluatiepraktijk, waarbij het voor de hand ligt om mede aandacht aan de rol van de raad te besteden.

1.2 Wat verstaan we onder inwonerparticipatie?

Inwonerparticipatie betreft in grote lijnen het betrekken van burgers en andere belanghebbende partijen bij de voorbereiding van (de besluitvorming over) beleid of van een project (en eventueel de uitvoering van het project). Inwonerparticipatie gaat dus in beginsel niet alleen om participatie van burgers, maar van alle samenwerkingspartners: stichtingen, verenigingen, belangengroepen, instellingen, etc.. Inwonerparticipatie heeft verschillende verschijningsvormen, al naar gelang doel, fase van het werkproces en mate van invloed (van informeren tot (mee)beslissen).

We onderscheiden bij inwonerparticipatie twee aangrenzende fenomenen, maar deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

- **Inpraak:** de wettelijk verplichte mogelijkheid voor belanghebbenden tot het indienen van zienswijzen op een voorgenomen besluit
- **Overheidsparticipatie** (soms ook wel burgerinitiatief genoemd): het ondersteunen door de gemeente van projecten van burgers, zonder dat die door de gemeente worden overgenomen

1.3 Onderzoekvragen en -aanpak

Het onderzoek heeft betrekking op de vorige (2018-2022) en huidige collegeperiode (2022-2026) en is uitgevoerd in 2024-2025. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gekeken naar beleid of beleidsafspraken van de gemeente over inwonerparticipatie en naar de praktijk. Nadat is geïnventariseerd bij welke beleidstrajecten gebruik werd gemaakt van participatie, is een drietal casussen geselecteerd, die nader zijn onderzocht. Het doel daarvan was het verkrijgen van een helder zicht op de praktijk van inwonerparticipatie. In het onderzoek is gebruik gemaakt van deelvragen en een normenkader. Deelvragen vormden in het beleids- en casusonderzoek het spoorboekje: de aspecten waar specifiek naar gekeken is. De normen vormden het beoordelingskader voor de aldus aangetroffen feiten. De deelvragen luiden als volgt:

- 1. Wat is het beleid of wat zijn de kaders voor inwonerparticipatie?**
- 2. Op welke manier werden de inwoners van Tiel betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?**
- 3. Hoe kijkt de gemeente aan tegen (het verloop van) inwonerparticipatie?**
- 4. Wat is de betrokkenheid van de raad bij participatie?**
- 5. Hoe kijken de inwoners(organisaties) terug op de participatie?**
- 6. Wat hebben de participatietrajecten opgeleverd?**
- 7. Welke lessen zijn te leren op basis van de uitkomsten en hoe kunnen deze worden omgezet naar concrete aanbevelingen voor de toekomst?**

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van documenten en gesprekken met betrokkenen. Bij documenten ging het om beleidsstukken en alle stukken die gewisseld zijn in het kader van in de casussen onderzochte participatietrajecten. Participanten waren zowel de ambtenaren die namens de gemeente het beleidsproces voerden, als de deelnemers aan de participatie.

Voor de selectie van casussen is eerst een brede uitvraag gedaan van alle beleidstrajecten en projecten in de periode 2018 – 2024 waarin participatie heeft plaatsgevonden. Daaruit is een selectie van tien casussen gemaakt waarvan documenten zijn opgevraagd en bestudeerd. Uit deze inventarisatie is in samenspraak met de Rekenkamer een selectie van drie casussen gemaakt met een variëteit aan thema's. Daarnaast is gekeken naar vormen van doorlopende participatie waarbij gekeken is naar participatie in het kader van wijkgericht werken en participatie in het sociaal domein door middel van de adviesraad sociaal domein en de cliëntenraad participatie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het algemene beeld van inwonersparticipatie in de gemeente Tiel geschetst. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van drie casusstudies waarin inwonerparticipatie heeft plaatsgevonden en hoe dit door de betrokkenen is ervaren. In hoofdstuk 4 worden de conclusies op een rij gezet en formuleren we een aantal aanbevelingen.

2 Algemeen beeld van inwonerparticipatie

In dit hoofdstuk behandelen we het algemene beeld van inwonerparticipatie in de gemeente Tiel. Hiervoor behandelen we de beleidsinstrumenten in paragraaf 2.1 en het beleidskader in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 gaan we in op structurele participatie die in het sociaal domein is opgezet. Paragraaf 2.4 behandelt de betrokkenheid van de raad bij inwonerparticipatie.

2.1 Beleidsinstrumenten

Dat gemeenten in Nederland beschikken over overkoepelend beleid voor inwoner- en overheidsparticipatie, wordt algemeen gezien als wenselijk, omdat een gemeente daarmee beschikt over een afwegingskader en handreiking.¹ Een afwegingskader gaat over de keuze om participatie toe te passen en het doel van participatie (bijvoorbeeld draagvlak vergroten of ideeën benutten), mede in relatie tot de besluitbevoegdheid van het gemeentebestuur.

Wanneer participatie aan de orde zou kunnen zijn, maakt een gemeente tijdig een weloverwogen afweging over de inzet van het participatie-instrument en, indien van toepassing, de wijze waarop ze dat zal doen. De handreikingsfunctie van beleid helpt de betrokkenen het participatietraject concreet in te richten. Het beleid biedt dan een hulpmiddel voor vormgeving van participatie en geeft daarmee duidelijkheid vooraf aan de verschillende betrokkenen. Bovendien wordt duidelijk welke tijds-, geld- en kundigheidsinvesteringen participatietrajecten (kunnen) vergen, zodat een gemeente daarvoor tijdig de randvoorwaarden kan regelen (bijv. in opleiding en het beschikbaar stellen van financiële middelen).

Beleid is kortom gewenst om participatie handen en voeten te geven. Dit uitgangspunt is mede vertaald in ons normenkader. Over de invulling van het beleid, bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid en gebruiksregels, is daarmee overigens niets gezegd. Algemeen wordt ervan uitgegaan dat gemeenten beleid maken dat past bij het karakter van hun gemeente en aansluit bij en leert van al opgedane ervaringen.²

Inwonerparticipatie heeft verschillende verschijningsvormen, al naar gelang doel, fase en mate van invloed. In tabel 2.1 staat een overzicht van deze varianten.

¹ Zie *Aan de slag met participatie. Handreiking*, uitgave van VNG en Berenschot (mei 2021).

² Ibidem.

TABEL 2.1: VERSCHILLENDE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN INWONERPARTICIPATIE

Doel	Fase	Invloed
Draagvlak	Agendavorming	Informeren
Kwaliteit	Beleidsvorming	Raadplegen
Zelfwerkzaamheid	Besluitvorming	Meedenken
Sociale cohesie	Uitvoering	Meedoen
Informatie inwinnen	Evaluatie	Meebeslissen

2.2 Het beleidskader voor inwonerparticipatie in Tiel

2.2.1 Participatiebeleid in Tiel

Er is geen beleidskader voor inwonerparticipatie in de gemeente Tiel. Dat is opvallend, omdat de gemeente al in 2014 grote ambities had op dit terrein. In december 2014 is een programmaplan burger- en overheidsparticipatie vastgesteld getiteld “Met elkaar aan de slag”. Een belangrijk doel van dit plan was om inwoners een stem te geven over, en te betrekken bij beleid en uitvoering van de gemeente.³ Een van de manieren om dit te bereiken was het wijkgericht werken, om zo inwoners te ondersteunen bij het nemen van initiatieven en verantwoordelijkheid voor de eigen woon- en leefomgeving. Basis voor het nieuwe wijkgerichte werken was de nota ‘Vitale Wijken’ van 2015 waarin een centrale rol voor de aan te stellen wijkregisseurs was weggelegd. Zij zijn verbinder tussen inwoners, organisaties, stakeholders en de gemeente, zo was de gedachte. Het wijkgericht werken en de rol van de wijkregisseurs is in 2017 geëvalueerd. Hierbij werd aanbevolen om het wijkgericht werken verder door te ontwikkelen.

Uit onze gesprekken blijkt dat het wijkgericht werken uiteindelijk niet goed uit de verf is gekomen. Er zijn bij de introductie van de wijkregisseurs uitgebreide wijkplannen opgesteld. Vanaf de periode 2021-2023 waren deze vooral operationeel van aard.. Datzelfde gold voor de wijkregisseurs zij waren vooral operationeel actief , . Er werd vooral vraaggestuurd en op casusniveau gewerkt, maar niet casusoverstijgend en in het belang van de wijk als geheel. Er lag, kortom, geen plan of strategie voor de wijken ten grondslag aan het werk van de wijkregisseurs. Bovendien was het wijkgericht werken sterk ingestoken vanuit het fysieke domein.

Ook startte in 2014 in het kader van het programmaplan het initiatief van de Spiegelgroep. Dit was een niet-representatieve groep van willekeurige Tielenaren waarmee de gemeente periodiek over verschillende thema’s in gesprek kon, om te reflecteren op verschillende facetten van beleid en uitvoering van de gemeente Tiel. Ondanks een evaluatie uit 2017 waarin werd aanbevolen om de Spiegelgroep in aangepaste vorm te continueren is het initiatief uiteindelijk gestrand in goede bedoelingen. De Spiegelgroep is inmiddels niet meer actief.

Er is in die periode ook begonnen met het opstellen van een beleidskader voor participatie voor bij de totstandkoming van beleid en projecten, maar dit beleidsstuk is nooit afgerond en dus ook niet vastgesteld. Het opstellen van overkoepelend participatiebeleid wordt momenteel opgepakt, wordt in de gesprekken aangegeven. Het streven van de gemeente was om dit voor de zomer van 2025 afgerond te hebben. Het wijkgericht werken moet hierin een belangrijke component vormen. Op het moment van schrijven van dit rapport (voorjaar 2025) is nog niet duidelijk in hoeverre dit streven wordt gehaald.

³ "Zijn we met elkaar aan de slag?" Herijking Programmaplan Burger- en overheidsparticipatie, vastgesteld december 2014, maart 2017.

2.2.2 Hernieuwde aandacht voor het wijkgericht werken

Het huidige college wilde bij haar aantreden een nieuwe impuls geven aan het wijkgericht werken en inwonerparticipatie. In het coalitieakkoord 2022 – 2026 is hierover het volgende opgenomen.

De wijk is hét schaalniveau waar inwoners zich mee identificeren. (...) In 'de wijk' komen opgaven, kansen en zorgen samen. Daar hoort wijkgericht werken bij. Integraal en samen met inwoners en andere partners, werken we aan wat er in een wijk toe doet: fijn wonen, werken en ontspannen.

Door middel van bijvoorbeeld burgerpanels, burgerberaad of een digitaal platform kunnen we samen met onze inwoners aan de slag met beleidsplannen en projecten voor de stad of de wijken. We ontwikkelen een breed instrumentarium voor burgerparticipatie en om daarmee te oefenen, stellen we de komende twee jaar budget beschikbaar.

Het wijkgericht werken ontwikkelen we verder en we vergroten de inzet van onze wijkregisseurs, als eerste aanspreekpunten voor onze wijken. Elke wijk en elk dorp in onze gemeente krijgt een aanspreekpunt binnen het bestuur.

In oktober 2024 stelde de gemeenteraad de Visie op Excellente dienstverlening vast. Een van de pijlers van dit programma is het wijkgericht werken. Gesprekspartners vertellen dat de gemeente tot op heden voornamelijk stuurt vanuit sectoren (mobiliteit, zorg, armoede etc.) en door middel van projecten. Met wijkgericht werken wordt de wijk als vertrekpunt genomen om de leefbaarheid en toekomstbestendigheid van de wijk te verbeteren en daarmee ook diverse beleidsdoelen te realiseren. Een van de instrumenten van het wijkgericht werken zijn de 'wijkplannen nieuwe stijl'. In deze plannen, die nog moeten worden opgesteld in samenwerking tussen gemeente, haar partners en inwoners, wordt beschreven waar de wijk staat, welke problemen en behoeften er spelen en welke maatregelen getroffen worden om de wijk vooruit te helpen. Bij de totstandkoming van de wijkplannen en de uitvoering van deze maatregelen spelen de wijkregisseurs een centrale rol. Om het wijkgericht werken tot een succes te maken wil de gemeente in de haarvaten van de wijk komen, in samenwerking met partners (zoals woningcorporaties, politie en de welzijnsorganisatie) en inwonerorganisaties.

2.2.3 Inwonerparticipatie binnen het wijkgericht werken

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt op dit moment de basis gelegd om wijkgericht te gaan werken. De ambitie van de gemeente is om inwonerparticipatie voor bijvoorbeeld nieuw beleid of projecten, te organiseren binnen de structuur van het wijkgericht werken. Op dit moment vindt inwonerparticipatie hoofdzakelijk plaats op basis van projectniveau (zie paragraaf 3.1 over de Autoluwe binnenstad, 3.2 herinrichting van het Veilingterrein) of op sectoraal niveau (zie paragraaf 3.3 over de Cultuurnota). De gemeente wil nu per vraagstuk bekijken welke manier van participatie het beste past. Het is nog steeds mogelijk dat bepaalde onderwerpen of maatregelen nog op project- of themaniveau worden georganiseerd, maar de gemeente wil dit in de toekomst - waar mogelijk en passend bij de vraag die voorligt - meer organiseren binnen de structuur van wijkgericht werken.

Dat geldt ook voor de wijze waarop de participatie kan worden vormgegeven. Het voorbeeld wordt genoemd van de participatie voor het opstellen van de cultuurnota (zie paragraaf 3.3). Dit had volgens gesprekspartners ook heel goed via de wijken gekund, als de gemeente daar goed in positie was geweest om behoeften op te halen.. Nu zien gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie dat participatietrajecten niet altijd aansluiten bij behoeften van inwoners uit verschillende wijken. Het is volgens deze gesprekspartners dus ook de vraag of participatietrajecten niet meer waardevolle input zou kunnen opleveren door meer de wijken in te gaan.

Op het moment dat de gemeente door middel van het wijkgericht werken al in positie is in de wijken, kan, zo is de veronderstelling, hiervan gebruik worden gemaakt om de behoeften en wensen op te halen als er participatie moet worden gedaan. Als participatie aan de orde is, hoeft je dus niet op dat moment pas op zoek te gaan naar bepaalde doelgroepen om mee in contact te komen, omdat de gemeente al in contact is met de bewoners in de wijk.

2.2.4 Ervaringen met wijkgericht werken

Om de ervaringen met het wijkgericht werken in beeld te brengen is met vertegenwoordigers van een drietal Tielse wijkverenigingen en -stichtingen gesproken. Het voornaamste doel van deze organisaties is de leefbaarheid en sociale samenhang in een buurt te bevorderen. Dat doen ze bijvoorbeeld door het organiseren van activiteiten voor bewoners, het behartigen van hun belangen bij de gemeente en het stimuleren van betrokkenheid in de wijk. Ze proberen daarmee bij te dragen aan een veilige, prettige en goed functionerende leefomgeving voor de inwoners. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers over hun samenwerking met de gemeente kwam het volgende beeld naar voren.

De gesprekspartners zien een duidelijke verbetering in de samenwerking en communicatie met de gemeente. Eerdere jaren ervoeren gesprekspartners dat het lastig was om gehoor te vinden bij de gemeente. Dat kwam mede door de vele personele wisselingen binnen de gemeente. Een vast aanspreekpunt ontbrak daardoor, blijkt uit de gesprekken. Als men nu iets vraagt van de gemeente, wordt het vaak ook wel geregeld, is de ervaring. De contactpersonen, met name de wijkregisseurs, tonen betrokkenheid en zijn benaderbaar. De gemeente is vaak ook vertegenwoordigd bij activiteiten van de wijkorganisaties en dat wordt zeer gewaardeerd, volgens gesprekspartners. Op die manier kunnen gemeenteamttenaren, maar bijvoorbeeld ook wethouders in contact komen met inwoners om te horen wat er leeft in de wijk en wat de wijkbewoners bezighoudt. De inwonersorganisaties zijn ook betrokken bij het opstellen van de wijkplannen om de aandachtspunten en benodigde maatregelen in beeld te brengen.

Ten slotte wordt aangegeven dat de gemeente de inwonersorganisatie nog beter kunnen ondersteunen en faciliteren, vertelt een van de gesprekspartners. De bestuursleden van die organisaties zijn ook maar goedwillende vrijwilligers en die niet altijd over alle vaardigheden beschikken die je nodig hebt om zo'n vrijwilligersorganisatie goed te kunnen besturen.

2.3 Participatie in het sociaal domein

In de gemeente Tiel kent de inwonerparticipatie in het sociaal domein een structureel karakter. Er wordt dus niet per beleidsstuk een nieuw participatietraject opgezet, waarbij elke keer moet worden nagedacht over hoe inwoners kunnen participeren. In plaats daarvan zijn

twee adviesraden ingesteld die doorlopend kunnen adviseren over kwesties in het sociaal domein. Deze vorm van participatie is overigens niet vrijblijvend; in de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet is vastgelegd dat de gemeente bij verordening moet vastleggen hoe inwoners betrokken worden bij de uitvoering van deze wetgeving. In veel gemeenten wordt gekozen voor een adviesraad en/of cliëntenraad. In Tiel zijn twee verschillende raden ingesteld: de Adviesraad Wmo en Jeugdwet (hierna: de Adviesraad) en de Cliëntenraad Participatiewet (hierna: de Cliëntenraad).

2.3.1 Adviesraad Wmo en Jeugdwet

De adviesraad Wmo en Jeugdwet is ingesteld op basis van een lokale verordening⁴. Hierin is vastgelegd dat de Adviesraad uit minimaal vijf en vijftien maximaal vijftien leden bestaat. Daarnaast worden een onafhankelijke voorzitter en een onafhankelijke secretaris aangesteld, die niet inhoudelijk bij de advisering betrokken zijn. De Adviesraad brengt gevraagd en ongevraagd advies uit in verband met door het college (voorgenomen) beleid binnen de adviesterreinen. Daarvoor is het college ook verplicht om bij over beleidsvoornemens met betrekking tot de Wmo en Jeugdwet advies te vragen. De Adviesraad wordt gefaciliteerd en ondersteund door de gemeente, en er is een medewerker aangewezen als vast aanspreekpunt. Vier keer per jaar schuift een lid van het College aan bij een vergadering.

Bezetting en samenstelling

Momenteel bestaat de Adviesraad (buiten de voorzitter en secretaris) uit acht personen. Het streven is om nog enkele leden te werven, al is de ambitie niet om het maximale aantal van vijftien leden te behalen. Volgens de verordening moet de Adviesraad, voor zover redelijkerwijs mogelijk, zodanig samengesteld zijn dat deze een afspiegeling vormt van de Tielse bevolking. Dat is ook de wens van de Adviesraad zelf. Door recente uitstroom van vooral relatief jonge leden wordt nu voornamelijk gekeken naar nieuwe leden uit die leeftijdsgroep. Over het algemeen is de ervaring echter dat de werving van nieuwe leden moeizaam verloopt. Oproepen via de gemeentelijke website of Het Kontakt leveren doorgaans weinig respons op. De meest effectieve manier is gebleken om mensen in het eigen netwerk persoonlijk te benaderen. Toch blijft de bezetting en vooral de diversiteit van de Adviesraad een aandachtspunt.

Werkwijze en functioneren

De Adviesraad vergadert tien keer per jaar. Voor elke vergadering vindt vooroverleg plaats tussen de voorzitter, secretaris en een medewerker vanuit de gemeente. Dit vooroverleg dient om de agenda voor de komende vergadering vast te stellen. Daarnaast wordt tijdens het overleg verder vooruitgekeken naar relevante ontwikkelingen of beleidsvoornemens die op langere termijn op de agenda geplaatst kunnen worden. In de praktijk wordt het merendeel van de onderwerpen door de medewerker van de gemeente ingebracht, maar geregeld wordt ook vanuit de kant van de Adviesraad een onderwerp geagendeerd.

De Adviesraad beoordeelt het eigen functioneren in de laatste periode positief, maar met de kanttekening dat er sprake is van een voornamelijk reactieve rolopvatting. Men reageert vooral op voorstellen van het College, waarbij men merkt dat deze voorstellen vrijwel volledig uitgewerkt zijn en er dus beperkte ruimte is voor wijzigingen. De Adviesraad is wel tevreden over wat het College met de advisering doet. Er wordt inhoudelijk goed gereageerd, ook als adviezen niet worden overgenomen, en het College informeert de gemeenteraad transparant over deze afhandeling. Ook is men, sinds het aanspreekpunt weer langere tijd bij een persoon

⁴ Verordening Adviesraad Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en Jeugdwet gemeente Tiel 2024

is belegd, zeer tevreden over het contact met de gemeente. In het verleden is gebleken dat het contact bij veel wisselingen op deze positie moeizaam kan worden.

De Adviesraad heeft recent haar werkwijze aangepast om een meer proactieve rol te kunnen oppakken. Zo legt men werkbezoeken af bij zorginstellingen, en is men van plan de raadsfracties te benaderen om in gesprek te komen over de keuzes die in hun adviesdomein voorliggen (ook met het oog op de op te stellen verkiezingsprogramma's).

2.3.2 Cliëntenraad Participatiewet

Ook de Cliëntenraad is ingericht op basis van een lokale verordening⁵. De Cliëntenraad bestaat uit minimaal 6 en maximaal 11 leden, waaruit ook de voorzitter, secretaris en penningmeester worden aangewezen. In de verordening is vastgelegd dat de Cliëntenraad 'een inspanning levert om de cliënten te vertegenwoordigen en/of de belangen van de cliënten te behartigen' en dat deze 'bevoegd is gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het College over de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente'. Het College is er ook aan gehouden de Cliëntenraad tijdig en goed te informeren over ontwikkelingen op het gebied van de Participatiewet. Ook de cliëntenraad wordt gefaciliteerd en ondersteund en heeft een vast aanspreekpunt in de gemeente. Ook hier neemt een lid van het College vier keer per jaar deel aan een vergadering.

Werkwijze en functioneren

De rol van voorzitter, secretaris en penningmeester wordt door één persoon ingevuld in de Cliëntenraad. Dat functioneert nu naar tevredenheid van de cliëntenraad. Een verschil met de Adviesraad is dat de voorzitter deel uitmaakt van de Cliëntenraad en dus ook inhoudelijk meespraakt over de onderwerpen op de agenda. Deze vergadert tien keer per jaar. Voor elke vergadering vindt een vooroverleg plaats tussen de contactambtenaar en de voorzitter, waarbij wordt gekeken welke onderwerpen geschikt zijn voor het komende overleg. Daarbij wordt ook een vaste agenda met besprekspunten gehanteerd die in elke vergadering aan bod komen, ongeacht of er nog ontwikkelingen zijn op dat punt. Zo wil men voorkomen dat bepaalde onderwerpen aan de aandacht ontsnappen.

De Cliëntenraad is tevreden over de samenwerking met de gemeente. Het contact met het college via de aangewezen medewerker verloopt goed, en men voelt zich serieus genomen.

Bezetting en samenstelling

De leden van de Cliëntenraad zijn benoemd omdat zij persoonlijke ervaring hebben (gehad) met uitvoering van de Participatiewet, of omdat ze persoonlijk nauw betrokken zijn bij personen die als cliënt te maken hebben met de Participatiewet. Zo zijn veel leden actief als vrijwilliger of betrokken bij het maatschappelijke middenveld of in lokale gemeenschappen. Ze zijn dus onderdeel van de doelgroep, of komen regelmatig in contact met de doelgroep. Ook bezoeken de leden vaak informatiebijeenkomsten over onderwerpen in het domein van de Participatiewet. Hun kennis van de doelgroep komt dus op natuurlijke wijze tot stand. Er is verder geen sprake van structureel overleg met belangengroepen of andere instanties om deze kennis op te doen.

Hoewel het aantal leden nog nooit onder de formele ondergrens van zes leden is gekomen, gaat het werven van nieuwe leden wel vaak moeizaam. Oproepen op de gemeentelijke website of in Het Kontakt leveren spaarzaam reacties op. Persoonlijke benadering van mensen in

⁵ Verordening cliëntenparticipatie Participatiewet gemeente Tiel

het eigen netwerk is wat dat betreft effectiever gebleken. Het verloop binnen de Cliëntenraad is laag, waardoor de bezetting wel op peil blijft. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn er zeven leden.

2.3.3 Gemeentelijk perspectief

Tijdens een gesprek met de gemeentelijke contactpersonen van de Adviesraad en de Cliëntenraad is het gemeentelijk perspectief aan bod gekomen. Hieruit zijn enkele aanvullende observaties op te maken.

Ondanks het feit dat de beide raden formeel in opzet en doelstelling grotendeels overeenkomen, valt op dat de beide raden in werkwijze en rolopvatting toch op punten een afwijkende aanpak hebben gekozen. De Adviesraad is doorgaans formeler ingestoken dan de Cliëntenraad. Dit heeft tot gevolg gehad dat voor wat betreft het voorleggen van stukken er ook een andere selectie wordt gemaakt. Anders gezegd is komt het bij de Cliëntenraad vaker voor dat kleinere zaken op tafel worden gelegd en dat mondeling input wordt opgehaald over die onderwerpen. De Adviesraad wordt juist gewaardeerd op de structurele wijze waarop de advisering tot stand komt. Er zijn in de afgelopen twee jaar vijf formele adviezen uitgebracht door de Adviesraad. De Cliëntenraad heeft twee formele adviezen uitgebracht, maar daarnaast meer informeel meegedacht over de aanpak in kwesties in het sociaal domein.

De contactambtenaren zijn op de hoogte van de aandacht die werving van nieuwe leden voor met name de Cliëntenraad vergt. Hierover is men in gesprek met die raad en wil men meedenken over hoe de gemeente kan ondersteunen bij het werven van meer leden.

De evaluatie van het functioneren van de raden is een doorlopend proces. Er zijn geen formele, structurele momenten ingepland waarop dit gebeurt. Wel wordt er jaarlijks een jaarverslag opgesteld door beide raden. De gemeente is tevreden over het functioneren van beide raden. Het contact verloopt goed en de gemeente zet in op goede communicatie over wat er met de opgehaalde adviezen gebeurt. Men merkt dat de gemeenteraad de advisering waardeert en belangrijk vindt. De opgehaalde input levert doorgaans geen grote verrassingen op, maar het is wel goed dat doorgaans bevestigd wordt dat in de voorgenomen besluitvorming geen grote zaken over het hoofd zijn gezien.

2.3.4 Beoordeling

Ten aanzien van het beleid hebben we geconstateerd dat in de onderzoeksperiode 2021-2025 geen overkoepelend beleid voor inwonerparticipatie van kracht is. Er zijn op bepaalde deelgebieden, zoals in het sociaal domein en de Omgevingswet, wel beleidsstukken waarin inwonerparticipatie wordt geregeld voor die deelgebieden. Ook zijn er ambities om ook door middel van wijkgericht werken inwonerparticipatie te organiseren, maar dit moet in de praktijk nog vorm gaan krijgen. Daarmee wordt echter niet vastgelegd hoe inwonerparticipatie buiten die beleidsterreinen moet worden opgepakt, of hoe participatie georganiseerd moet worden als het wijkniveau niet passend is.

Dat wil niet zeggen dat inwonerparticipatie niet wordt toegepast. Voor de dossierstudie zijn veel beleidstrajecten aangedragen waarin inwonerparticipatie een aanzienlijke rol heeft gespeeld. Participatie is dus wel degelijk een onderdeel van de manier van werken van de gemeente, al is het – door het ontbreken van beleid – niet geborgd dat het ook een *integraal* onderdeel is. Omdat er geen beleid is, is uitwerking ervan ook niet van toepassing. Ook wordt

participatie niet centraal vanuit de organisatie aangestuurd, ondersteund en gecoördineerd en er zijn geen organisatiebrede afspraken over evaluatie van inwonerparticipatie.

TABEL 4.1: NORMEN TEN AANZIEN VAN BELEIDSKADERS BURGERPARTICIPATIE

Norm	Bevinding
De gemeente heeft beleid of kaders vastgesteld voor inwonerparticipatie en handelt in overeenstemming daarmee.	Nee
Inwonerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken in de gemeente.	Deels
Er zijn afspraken over de evaluatie van inwonerparticipatie en deze worden nagekomen.	Nee
Het vastgestelde beleid is omgezet in praktische afspraken en richtlijnen voor de ambtelijke organisatie.	N.v.t.

2.4 Betrokkenheid van de gemeenteraad

Om ook het raadsperspectief in beeld te brengen heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Alle partijen zijn uitgenodigd om een raadslid te laten deelnemen aan dit groepsgesprek. Vijf raadsleden van vijf verschillende partijen waren hierbij aanwezig.

Uit het groepsgesprek komen twee aandachtspunten naar voren die als belangrijkste uitdaging worden gezien als het gaat om inwonerparticipatie.

- Hoe zorg je ervoor dat degenen die participeren een goede afspiegeling zijn van het burgerperspectief? Hoe zorg je ervoor dat doelgroepen die minder goed in beeld zijn ook vertegenwoordigd zijn in het participatieproces?
- Wat doe je aan verwachttingsmanagement; hoe zorg je ervoor dat inwoners snappen wat ze van een participatietraject mogen verwachten en wat er met hun inbreng wordt gedaan?

De raadsleden zien dat participatie aan belang toeneemt in Tiel. Er gebeurt steeds meer op dit terrein. Raadsleden zien dat de organisatie welwillend is, maar nog worstelt met het 'hoe'. Voorheen moest de raad vaak specifiek vragen dat participatie een onderdeel moet zijn van het beleidsproces, nu is dat al meer een vanzelfsprekendheid. Dat wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Het is echter wel van belang dat er binnen afzienbare tijd overkoepelend participatiebeleid komt waarin de gemeentelijke visie en het handelingskader van de gemeente wordt beschreven. De raadsleden twijfelen of medewerkers altijd voldoende geëquipeerd zijn om altijd adequate participatietrajecten op te zetten. Dus naast participatiebeleid moet ook daarop geïnvesteerd worden.

Verder zouden de raadsleden graag zien dat participatie een doorlopend proces is, dat de gemeente continu in gesprek is met haar inwoners, al naar gelang de thema's en onderwerpen die op dat moment aan de orde zijn. Ook wijst een aantal raadsleden op een vorm van participatie door inwoners zelf de regie te geven om projecten te organiseren waarbij de gemeente, onder de juiste voorwaarden, als financier optreedt.

De raadsleden vertellen zelf ook deel te aan participatieavonden, niet om politiek te bedrijven maar om te horen wat er speelt en wat inwoners belangrijk vinden.

Over de wijze waarop en de mate waarin raadsleden geïnformeerd willen worden over het participatieproces geven gesprekspartners aan dat zij vooral op hoofdlijnen geïnformeerd willen worden, maar wel op transparante wijze; wel moet duidelijk worden welke verschillende belangen naar voren zijn gebracht en door wie.

Tot slot geven de gesprekspartners aan dat zij zelf ook graag meer inzicht zouden willen in de verschillende mogelijkheden die participatie biedt. Als de raad daar beter zicht op heeft is het ook beter in staat kaders en wensen mee te geven als er participatie moet plaatsvinden.

3 Casussen

In dit hoofdstuk wordt een drietal casussen besproken waarin inwonerparticipatie heeft plaatsgevonden. Daarbij zijn drie verschillende typen casussen geselecteerd op verschillende beleidsterreinen. We schetsen per casus de context waarbinnen deze zich afspeelde, het verloop van het participatietraject en wat de ervaringen waren van de betrokkenen, zowel intern als die van de participanten. Per casus geven we een beoordeling en toetsen we aan het normenkader.

3.1 Autoluwe binnenstad

3.1.1 Context van de casus

In 2019 zijn de voorbereidingen gestart van grootschalige rioleringswerkzaamheden in de binnenstad van Tiel. Dat betekende dat een groot gedeelte van de straten in de binnenstad zouden worden opengebroken. Vanwege deze ingrijpende maatregelen werd het plan opgevat om direct uitvoering te geven aan een andere ambitie; het autoluw maken van de binnenstad. In de structuurvisie van de binnenstad (2017) ontstond het plan om het verkeer in de binnenstad van Tiel te verminderen, deels autoluw te maken en meer ruimte te geven aan voetgangers en fietsers. Een autoluwe binnenstad was een van de onderdelen van een breder plan om de binnenstad van Tiel herin te richten en te laten aansluiten bij de behoeften van deze tijd. Om dit te realiseren werd besloten om de uitvoering ervan te combineren met de rioleringswerkzaamheden die immers toch al moesten worden uitgevoerd. Deze mogelijkheid werd omschreven als de ‘Meekoppelkansen’.

3.1.2 Verloop van het participatieproces

Het participatieproces was gericht op de gehele herinrichting van de binnenstad. De autoluwe binnenstad maakte hier onderdeel van uit. Er zijn participatieavonden georganiseerd op 8 en 15 oktober 2019 waarvoor inwoners en ondernemers per brief zijn uitgenodigd. Op de avonden konden er post-its worden geplakt op fotobeelden van de huidige situatie. De post-its hadden verschillende kleuren die overeenkwamen met verschillende thema's. De fotobeelden waren ingedeeld in vier categorieën; Winkelstraat, Plein, Steeg, Woonstraat en er kon in vijf thema worden meegedacht; Kwaliteit, Vergroenen, Water, Hitte en Overig.

Hierop volgend zijn er drie atelierssessies of workshops geweest die specifiek waren gericht op de invulling van de autoluwe binnenstad; op 29 oktober, 12 november en 26 november 2019. Deze bijeenkomst stond in het teken van keuzevorming over de toekomstige verkeersstructuur

van de binnenstad en de bereikbaarheid van bestemmingen in de autoluwe binnenstad. Tenslotte zijn de resultaten van de vijf avonden gepresenteerd op een inloopavond op 10 december 2019. Op 18 februari 2020 is vervolgens het concept ruimtelijk ontwerp gepresenteerd aan de ambtelijke organisatie. Er is steeds op gelet om verschillende geluiden die uit een workshop kwamen steeds in de volgende ronde ook weer voor te leggen. Hierdoor bleef voor alle geluiden tot in de laatste sessie ruimte en aandacht.

De workshops waren specifiek gericht op de autoluwe binnenstad. Ondernemers vreesden echter verlies van klandizie door verminderde bereikbaarheid. Uiteindelijk gingen zij met de plannen akkoord onder voorwaarde dat de looproutes tussen winkels en parkeergarage verfraaid zouden worden. Dit is ook gebeurd en er is 2,9 miljoen voor uitgetrokken.

In 2020 is het plan aan de raad voorgelegd. Hierbij werden onder meer voorkeursvarianten voorgelegd. Daar kwam men nog niet helemaal uit. Een heikel punt was weerstand vanuit ondernemers over een deel van het gebied dat autoluw zou moeten worden. In 2021 is daarom een extra participatietraject doorlopen om deze laatste stappen af te ronden. De gevoeligheid betrof de begrenzing van het autoluwe gebied. Enkele winkeliers hebben druk uitgeoefend om het plan te laten aanpassen. Dit heeft voor een deelgebied ook geleid tot een aanpassing; voor een ander deelgebied waren er te veel argumenten om geen wijziging meer door te voeren en is aan de plannen vastgehouden.

3.1.3 Praktijkervaringen

Gemeente/intern

Ambtelijke organisatie

Uit gesprekken blijkt dat er geen vastomlijnd beleid is voor het inzetten van participatie, ook niet voor ruimtelijke projecten. Daardoor is dit heel situationeel en afhankelijk van de betrokken ambtenaar die het beleidstraject leidt. Meestal wordt gekozen voor informatie- of inspraakavonden, maar er wordt ook wel eens gebruik gemaakt van een adviestafel, of een internetraadpleging. Dit kan per casus verschillen. De ambtenaar stelt de werkwijze voor, in afstemming met het college van burgemeester en wethouders. De keuze komt voort uit persoonlijke afwegingen en ervaringen. In dit geval had de projectleider veel ervaring met soortgelijke projecten en dat heeft ook de keuze voor de gekozen set instrumenten bepaald.

De beleidsadviseur had vanwege de impact van de autoluwe binnenstad de voorkeur gehad voor een apart project met een eigen participatieproces vanwege het risico dat het proces rondom de autoluwe binnenstad wat zou ondersneeuwen door het grotere overkoepelende project van de herinrichting van de binnenstad. Er is echter gekozen om het mee te nemen binnen het bredere project van de herinrichting vanwege de grote samenhang tussen beide projecten en om deze niet uit de pas te laten lopen.

Intern wordt er met tevredenheid teruggekeken op het proces. Een kanttekening hierbij is dat mogelijk niet alle belanghebbenden op tijd bereikt zijn of doordrongen zijn geraakt van de consequenties van de invoering van de autoluwe binnenstad.

Participanten/extern

Er is met drie participanten gesproken. Zij zijn gevraagd naar hun ervaringen met het participatieproces. De gesprekspartners vertegenwoordigen een inwoner- en ondernemersgeluid. Over het algemeen zijn de geïnterviewden erg tevreden over het participatieproces en wordt er een aantal kleine kanttekeningen geplaatst.

Alle gesprekspartners vertellen dat ze persoonlijk uitgenodigd zijn om deel te nemen aan het participatieproces. De gesprekspartners zijn wisselend in hun oordeel over de duidelijkheid die er vooraf was over welke verwachtingen participanten mochten hebben bij het proces. Een van de gesprekspartners geeft hierover aan dat het bijvoorbeeld zinvol was geweest om op straat- of buurniveau een formele miniprojectstart-up te organiseren: een informatieavond voor alleen de betreffende straat waarbij wordt aangegeven wat de plannen zijn, hoe het participatietraject eruit ziet en wat de participatieladder inhoudt (gaat om het meedenken, meebeslissen, suggesties aandragen etc.?) Als die kaders aan het begin van het traject duidelijk geschetst waren voor de direct omwonenden had dit volgens een van de gesprekspartners voor meer duidelijkheid gezorgd. Een andere gesprekspartner schetst eveneens het beeld dat vooraf niet precies duidelijk was wat de participanten mogen verwachten en wat er met de inbreng zou worden gedaan. De gesprekspartner voegt daar echter de kanttekening aan toe dat wanneer inwoners met onrealistische niet-haalbare ideeën komen, de gemeente daar logischerwijs ook niet zoveel mee kan.

Over de terugkoppeling en communicatie richting inwoners en ondernemers zijn de gesprekspartner zeer tevreden. Een van de gesprekspartners vertelt periodiek per mail op de hoogte te zijn gehouden van de ontwikkelingen. De participatieavonden, waarin steeds werd voortborduurde op de eerder genomen stappen, wordt door een van de gesprekspartners ook als prettig ervaren. Het was goed te volgen hoe het proces zich ontwikkelde. Ook een gesprekspartner die namens de ondernemers participeerde kijkt positief op de manier waarop de gemeente hen betrok bij de voortgang. Tijdens het periodieke binnenstadoverleg tussen gemeente en ondernemers vormde de voortgang van het project een vast agendapunt. Via een digitaal platform van Tielse ondernemers waarop ook de gemeente is aangesloten werden eveneens ontwikkelingen gedeeld. Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden zijn betrokkenen per brief geïnformeerd. Een van de gesprekspartners plaatst nog een kritische noot: hij vertelt dat belanghebbenden veel gelegenheid krijgen om te participeren, maar dat het pas lange tijd duurt voordat men kan zien hoe die inbreng is meegenomen. Pas als de raadsstukken openbaar zijn wordt duidelijk of en in welke mate de inbreng is verwerkt in de definitieve plannen. Ook is de weergave van de inbreng volgens hem veelal te ongenueanceerd verwoord en te kort door de bocht samengevat.

De gesprekspartners zijn unaniem tevreden over wat hun inbreng tijdens de participatie heeft bijgedragen aan het eindresultaat. Een van de gesprekspartners die optrad namens een aantal buurtbewoners vertelt dat hij is aangehaakt bij het participatieproces toen duidelijk werd welke straten van de binnenstad autoluw zouden worden. In het conceptplan was zijn straat niet opgenomen. Dit zou mogelijk leiden tot veel hinderlijk sluipverkeer. Gesprekspartner is namens zijn buurtgenoten in de straat aangehaakt om ook hun straat autoluw te krijgen. Dat proces verliep in goed contact en overleg met de gemeente, en naar tevredenheid van zijn buurtgenoten. Een andere gesprekspartner vertelt dat zij vooral is aangehaakt omdat zij pleitte voor meer vergroening in het straatbeeld. Daar heeft ze concrete voorstellen voor gedaan. In de conceptplannen zag ze daar tot haar teleurstelling weinig van terug. Die teleurstelling, die door meerdere buurtgenoten werd gedeeld, heeft de gemeente ter harte genomen. Dit heeft geleid tot aanzienlijk vermeerdering van groen in de definitieve plannen. Over het resultaat is ze zeer te spreken, en eveneens over de bereidheid van de gemeente om haar suggesties alsnog ter harte te nemen. Ook de ondernemers zijn tevreden over de mate waarin hun belangen in de definitieve plannen zijn meegenomen. Er was kritiek op een conceptplan ten aanzien van de venstertijden waarbinnen de binnenstad toegankelijk zou zijn voor autoverkeer. De ondernemers vreesden dat de bevoorrading hierdoor in het gedrang zou komen. In de definitieve plannen is hieraan tegemoetgekomen en zijn de venstertijden gewijzigd. Alle

gesprekspartners zijn van mening dat de participatie geleid heeft tot groter draagvlak voor het uiteindelijke resultaat.

3.1.4 Beoordeling

Op basis van de bevindingen kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- Het participatietraject is vormgegeven op basis van eerdere ervaringen van de betrokken projectleider.
- Door het ontbreken van een participatiekader heeft de projectleider de participatie vormgegeven aan de hand van eerdere ervaringen.
- Het participatieproces vond plaats binnen het kader van het bredere project van de herinrichting van de binnenstad.
- Er was sprake van een getrapte opzet; de bevindingen en uitkomsten van de eerste participatiesessie vormden de input voor de tweede sessie, en die weer voor de derde en laatste sessie. Dit werd door betrokkenen als positief ervaren.
- De participanten waarmee is gesproken zijn overwegend positief over hoe het participatieproces is vormgegeven en uitgevoerd. Er worden kleine kanttekeningen geplaatst.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Deels
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Ja
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Deels
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja
De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja
De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van het project.	Ja
De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Ja

3.2 Herontwikkeling van het voormalig veilingterrein

3.2.1 Context van de casus

In de Woonvisie Tiel 2019-2023 is vastgelegd dat planontwikkeling en het vormen van een uitvoeringscoalitie voor de herontwikkeling van het Veilingterrein een van de prioriteiten voor de uitvoering in de komende jaren is. Met deze herontwikkeling sloot men aan op landelijke ambities om meer woningen te ontwikkelen in Nederland.

In december 2019 is een verkenning van de ambities voor de herontwikkeling aan de raad voorgelegd. Hierin is aangegeven dat op het terrein woningen moeten worden ontwikkeld (in het hoge prijssegment), maar dat er ook plaats moet worden gemaakt voor herhuisvesting van twee onderwijsinstellingen. Andere kaders betreffen de aansluiting op dan geldende

stedenbouwkundige eisen en het rekening houden met bestaande kaders voor waterbeheer en verkeer. Ook wordt al expliciet melding gemaakt van de wens om enkele karakteristieke gebouwdelen te behouden. In een bijlage wordt benoemd met welke stakeholders men in gesprek in de eerste fase van dit traject. Het gaat dan om vastgoedeigenaren en huurders die op het terrein actief zijn en de twee genoemde onderwijsinstellingen.

3.2.2 Verloop van het participatieproces

In maart 2020 wordt een fasedocument vastgesteld waarin wordt beschreven welke aanpak men voor de herontwikkeling in gedachten heeft. Er is op dat moment al een eerste ronde gesprekken met de stakeholders geweest, waaruit geconcludeerd kan worden dat alle stakeholders bereid zijn om mee te denken en om de transformatie mogelijk te maken. Op basis van intentieovereenkomsten en maatwerkafspraken zijn drie coalities opgezet die in eerste instantie aan de slag gaan met een onderzoek naar de haalbaarheid van het project:

- een samenwerkingscoalitie met grondeigenaren en gebruikers die vooral mee gaat denken;
- een onderwijscoalitie met de twee onderwijsinstellingen die zich buigt over hervestiging van deze instellingen en;
- een uitvoeringscoalitie met twee partners (BPD en Thius) die de ontwikkelingen van het gebied uiteindelijk willen oppakken.

In deze fase wordt met betrekking tot participatie aangekondigd dat naast de betrokkenheid van de partijen in de drie coalities ook aandacht wordt geschonken aan de direct omwonenden. Deze zullen worden geïnformeerd over het haalbaarheidsonderzoek. Als dit onderzoek een positief beeld oplevert, zal een participatietraject met de belanghebbenden (niet gespecificeerd) worden opgestart.

In mei 2021 is het haalbaarheidsonderzoek afgerond en concluderen de partijen dat de haalbaarheid voldoende is aangetoond om de ontwerpfase te starten. Er wordt een concept-gebiedsvisie met daarbij ook een Communicatie- en participatieplan aan de raad voorgelegd. Hierin staan de voorgenomen participatieactiviteiten in het kader van de ontwerpfase beschreven, waarmee een antwoord moet komen op de vraag wat de publieksgroepen vinden van de herinrichting zoals beschreven in de concept-gebiedsvisie. Als publieksgroepen maakt men onderscheid tussen: omwonenden en bedrijven in de directe omgeving, inwoners van Tiel, creatieve/georganiseerde groepen, belangengroeperingen (bijvoorbeeld op het gebied van toegankelijkheid of historie) en huidige gebruikers van het Veilingterrein.

In het Communicatie- en participatieplan staat beschreven dat de resultaten van eerdere participatie over het Veilingterrein (ideeën vanuit een inloopbijeenkomst) worden meegenomen. Vervolgens worden drie rondes met communicatie en (voor de eerste twee rondes) participatie ingepland. Qua timing vallen de twee participatierondes steeds aan het begin van de respectievelijke communicatieronde. De inhoudelijke doelstellingen van elke ronde zijn beschreven in tabel 3.1. In het plan staat per ronde beschreven welke groepen worden benaderd en wat de beoogde betrokkenheid is; voor de communicatierondes gaat dat om 'meeweten' (of- tewel geïnformeerd worden), voor participatierondes gaat het om 'meedenken'.

TABEL 3.1: DOELSTELLING BIJ ELKE RONDE VAN COMMUNICATIE EN PARTICIPATIE

Ronde/fase	Communicatie	Dialogo/ Participatie
1	Informereren over de herinrichting van het Veilingterrein	In gesprek over de concept-gebiedsvisie en ophalen input stedenbouwkundig plan

2	Informereren over de eerste uitwerking van de vastgestelde gebiedsvisie in een schetsontwerp stedenbouwkundig plan	In gesprek over het schetsontwerp stedenbouwkundig plan (concrete maatregelen op veilingterrein)
3	Aan de slag gaan met de uitwerking van de architectuur (beeldkwaliteit) en concrete plannen voor de oude Veilinggebouwen	

De eerste twee communicatie- en dialoogronden zijn in 2021 en begin 2022 uitgevoerd volgens plan. In februari 2022 heeft de raad op basis van het concept stedenbouwkundig plan een investering goedgekeurd voor de ontwikkeling van onder meer het Veilingterrein. In juni 2022 heeft de derde communicatieronde plaatsgevonden, waarna in de zomer het ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen. In december 2022 heeft de gemeenteraad ingestemd met vaststelling van het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan.

3.2.3 Praktijkervaringen

Ambtelijke organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie is voor dit beleidstraject een projectteam samengesteld. Vanuit dit projectteam is een externe partij ingeschakeld om de communicatie en participatie uit te voeren. De projectleider achtte het van groot belang dat participatie zorgvuldig werd opgezet en uitgevoerd, en dat dit een integraal onderdeel vormde van het proces.

In een uitvoering Communicatie- en participatieplan is vastgelegd wat in welke fase van het traject zou worden georganiseerd. Dit plan is opgesteld door het projectteam, in samenwerking met de externe partij en na raadpleging van de afdeling communicatie van de gemeente. Voor het opstellen van het plan is niet gebruik gemaakt van beleid of richtlijnen voor participatie. De keuzes voor de inrichting van het participatieproces en de afbakening van te betrekken stakeholders en publieksgroepen zijn gemaakt na intern overleg, op basis van ervaring in eerdere trajecten.

Tijdens een interview met de huidige projectleider vanuit de ambtelijke organisatie is de ervaring met de participatie in dit dossier als positief beschreven. Het communicatie- en participatieplan was zeer goed uitgewerkt en gaf daarmee structuur aan het proces. De deelname in alle participatie-activiteiten was goed en er zijn veel mensen bereikt. Ook was er weinig weerstand tegen de plannen en ook de betrokkenheid van het college en de raad heeft gesprekspartner als positief ervaren. Een verbeterpunt voor dit traject zou wel zijn om eerst met de direct omwonenden te spreken voordat het plan aan een breder publiek wordt gepresenteerd. Een persoonlijk gesprek met de direct omwonenden zou beter zijn en de eerste vragen van die groep direct in kaart kunnen brengen.

Meer algemeen beschouwd ziet de gesprekspartner dat er winst is te behalen met een Tielse leidraad die houvast biedt en richting geeft voor de inrichting van het participatie- en communicatieprocessen. In Tiel is veel aandacht voor goede communicatie, maar het zelf gestructureerd opzetten van participatie is minder goed ontwikkeld. Daarbij bestaat een afhankelijkheid van de personen die op dat moment bij het project worden betrokken en de ervaringen die zij inbrengen. Binnen de gemeente zijn grote ambities om dit naar een hoger plan te tillen, en daar zou beleid of een richtlijn een stap in de goede richting zijn.

Participanten

Het is moeilijk gebleken om in het kader van deze casus in contact te komen met inwoners die destijds betrokken zijn geweest bij het participatieproces. Mede doordat de participatie al enige tijd in het verleden ligt heeft een oproep van de contactambtenaar geen reacties opgeleverd.

Uiteindelijk zijn nog twee gesprekken gevoerd met mensen die vanuit belangenorganisaties kennis hebben van het dossier en zijdelings betrokken zijn geweest bij het beleidstraject. Zij hebben echter niet deelgenomen aan een van de dialoogavonden. Een van de partijen was al in een voorstadium in contact met de gemeente, omdat zij regelmatig overleg hebben over het behoud van erfgoed in de gemeente. Toen zij begrepen dat de voor deze casus relevante erfgoedkwesties goed werden opgepakt in de planvorming, hebben zij afgezien van verdere deelname. Zij waren tevreden over de afhandeling van hun contact. De tweede partij heeft op eigen initiatief en buiten de participatieaandacht gevraagd voor enkele ecologische aspecten van de planvorming. Zij zijn minder tevreden over de manier waarop dit is opgepakt en geven aan dat de feedback op hun inbreng onvoldoende was.

Buiten de gesprekken om is er toch een goed beeld te vormen over de manier waarop participanten zijn benaderd en geïnformeerd. In het aangeleverde dossier is namelijk uitvoerige informatie op tafel gelegd over hoe is gecommuniceerd met de participanten. Zo is in de plannen te zien op welke manieren publieksgroepen zijn benaderd. Ook hebben we voor alle bijeenkomsten de uitnodigingen, (concept)verslagen en andere documentatie waarin de inbreng is verwerkt kunnen lezen. In de uitnodigingen zien we dat duidelijk wordt aangegeven wat besproken gaat worden en of er ruimte is voor inbreng in de vorm van tips, ideeën en aandachtspunten, of dat de avond een puur informerend karakter heeft. Als afsluiting van elke participatieronde is ook een verslag opgesteld, waarin wordt teruggekeken op de bijeenkomsten. Daarbij is voor uitgebreide beantwoording van de verzamelde vragen een link naar een informatiepagina bijgevoegd. Wat verder opvalt is dat de deelnemers ook in uitnodigingen en verslagen op de hoogte zijn gebracht over hoe en wanneer de relevante plannen in de gemeenteraad worden besproken.

3.2.4 Overige bevindingen

Bij bestudering van de aangeleverde documentatie valt op dat de uitvoerige verslaglegging van de participatie-activiteiten zeer beperkt is terug te vinden in de informatievoorziening aan de raad. De gemeenteraad heeft het communicatie- en participatieplan wel ontvangen. Bij de vaststelling van de verschillende plannen voor het Veilingterrein is ook te lezen dat de participatie is uitgevoerd en in grote lijnen hoe dit is gedaan. Bij het Schetsontwerp is ook visueel (op enkele kaarten) aangegeven op welke punten de plannen zijn gewijzigd op basis van de inbreng vanuit de eerste participatieronde. Ook wordt op enkele punten in het proces wel benoemd dat het draagvlak voor de te nemen besluiten goed is. Er is echter geen sprake van een participatieverslag voor de gemeenteraad waarin duidelijk op een rij is gezet hoe de participatie is verlopen. Zo valt ook niet te achterhalen welke inbreng vanuit welke partijen is gekomen, en waarom eventueel suggesties niet zijn overgenomen. Dat kan mogelijk verklaard worden doordat (bijna) alle ideeën zijn overgenomen, of dat er weinig weerstand was en (waarschijnlijk) geen sprake van tegengestelde standpunten onder de inwoners. Voor optimale transparantie had dit wel expliciet in een overzichtelijk document kunnen worden opgenomen, zeker aangezien deze informatie zeer gestructureerd is verzameld en er ook over is gerapporteerd aan de inwoners.

3.2.5 Beoordeling

Op basis van de bevindingen kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- De participatie en communicatie is planmatig en uitvoerig aangepakt. Het projectteam heeft in het plan expliciet aandacht besteed aan de te betrekken partijen en publieks-groepen. Er is een duidelijke fasering aangebracht die aansloot op het beleidstraject en de besluitvorming in het college en de raad. Dit plan is ook gevolgd en uitgevoerd.
- De communicatie naar participanten was goed, zowel naar aanloop van de participatie-activiteiten als na afloop ervan. Ook de informatievoorziening over het gerelateerde politieke besluitvormingsproces was op orde.
- De onderzoekers hebben echter geen deelnemers kunnen spreken over hun eigen ervaringen.
- Vragen zijn voor zover te overzien zo goed mogelijk beantwoord en aandachtspunten hebben hun plaats gekregen in aangepaste plannen. Daarmee is ook het draagvlak groter geworden.
- De gemeenteraad is achteraf beperkt geïnformeerd over hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat dit heeft opgebracht.

Op basis van de bevindingen is voor deze casus het normenkader in te vullen. Bij een aantal normen hebben we een inschatting op basis van de documentatie gedaan, omdat het directe perspectief van de participanten ontbreekt. Het oordeel over de belangenafweging is echter niet te geven.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn. <i>(Inschatting op basis van documentatie)</i>	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces. <i>(Inschatting op basis van documentatie)</i>	Ja
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Ja
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	?
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	?
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	?
De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja
De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja
De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Deels

3.3 Cultuurnota

3.3.1 Context van de casus

De gemeente Tiel was toe aan een nieuwe cultuurnota. De vorige nota dateerde namelijk van 2006. Er was dus geen actueel beleid meer van kracht. Het ontbreken van bruikbaar cultuurbeleid maakte dat het college geen bruikbaar kader had om initiatieven aan te toetsen. Er was bovendien in de afgelopen collegeperiodes veelvuldig bezuinigd op het cultuurbudget in Tiel

en de mogelijkheden voor culturele initiatieven activiteiten waren dan ook beperkt. Het nieuwe college dat in 2022 aantrad had de ambitie om Tiel op het gebied van cultuur weer nadrukkelijker op de kaart te zetten. Daar hoort een actueel en bruikbare cultuurnota bij die richting geeft aan de koers die het college wil inzetten op cultureel gebied.

3.3.2 Verloop van het participatieproces

Het traject begon met het opstellen van een startnotitie. Deze heeft de betrokken ambtenaar die verantwoordelijk was voor het opstellen van de nieuwe cultuurnota laten vaststellen door het college. In de startnotitie is beschreven hoe de participatie zou worden vormgegeven en uitgevoerd.

Er hebben verschillende participatieactiviteiten plaatsgevonden. Op 30 januari 2024 vond een netwerkbijeenkomst plaats waarvoor alle bekende organisaties en stakeholders in het culturele veld van Tiel per brief uitgenodigd waren. Op deze bijeenkomst, waar veertig mensen aan deelnamen werd gesproken over verschillende thema's. De deelnemers werd gevraagd te benoemen wat zij willen vasthouden, verlaten, vernieuwen en versterken op het gebied van cultuur in Tiel. Via een werkvorm met placemats waarop deelnemers hun input konden leveren, zijn de verschillende thema's behandeld. Hieruit zijn verschillende aandachtspunten en uitgangspunten voor de nieuwe cultuurnota naar voren gekomen.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met groepen die niet of minder bij de gemeente in beeld zijn. Vaak waren dit informele gesprekken waar geen verslag van gemaakt is. Ook is de *community librarian* ingeschakeld. Zij heeft vanuit de wijkbibliotheek contacten met inwoners. Zij zit daar vanuit een 'taalopgave', maar heeft wel voelsprietten in de wijk en contact met moeilijk bereikbare doelgroepen. Ook is de welzijnsorganisatie Mozaïek benaderd om input op te halen, maar heeft dit weinig opgeleverd. Daarnaast is een leefstijlonderzoek uitgevoerd, waarvan de uitkomsten zijn gebruikt als input voor de cultuurnota.

Vervolgens is er een tussenproduct opgesteld waarin keuzeopties aan de raad zijn voorgelegd. Ook is met het tussenproduct geprobeerd om een doorkijkje te geven hoe het eindproduct er uit kan zien en welke wensen er binnen de verschillende geledingen van het culturele veld leven omtrent het culturele aanbod. Het tussenproduct is voor een tweede keer gebruikt en besproken tijdens een tweede participatiebijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst waren genoeg dezelfde participanten betrokken. De definitieve cultuurnota zal vervolgens in de zomer van 2025 worden vastgesteld.

3.3.3 Praktijkervaringen

Ambtelijke organisatie

De betrokken ambtenaar was ervaren met het vormgeven en uitvoeren van participatietrajecten voor cultuurnota's. Vanuit de organisatie werd haar duidelijk dat participatie een belangrijk en serieus onderdeel zou moeten uitmaken van het proces, maar dat er geen standaarden, formats of stappenplan beschikbaar zijn binnen de organisatie. Dit zou wel prettig zijn geweest, blijkt uit de gesprekken. Bovendien werd het proces niet gefaciliteerd of ondersteund vanuit de afdeling communicatie; het is aan de betrokken ambtenaar zelf om hier naar eigen inzicht vorm en inhoud aan te geven. Bij het vormgeven van het participatietraject is opgetrokken met collega's van evenementenbeleid, economie, stadspromotie, recreatie en toerisme. Op die beleidsterreinen vindt ook geregeld participatie plaats en er is veel overlap met het type participanten die in die trajecten betrokken worden. Voor de participatie ten behoeve van de cultuurnota is 'geleend' van de werkwijze die op andere beleidsterreinen wordt

gehanteerd. De participatie is in grote lijn dus vormgegeven zoals dat ook ongeveer bij eerdere participatietrajecten op andere beleidsvelden was gebeurd.

Vanuit de gemeenteraad was de specifieke wens meegegeven om vrouwen met een migratieachtergrond te betrekken in dit traject, een veelal niet-gehoorde en lastig te bereiken groep. De gemeente heeft namelijk geen goede contacten of verbindingen met dergelijke doelgroepen of gemeenschappen. Deze stem van deze doelgroep is ondanks inspanningen hiertoe niet vertegenwoordigd in de cultuurnota. In dit verband wordt er in de gesprekken de betrokken ambtenaren op gewezen dat, wil je participatie goed uitvoeren en specifieke doelgroepen bereiken, je als gemeente die contacten al moet hebben. De beleidsadviseur onderschrijft dat in dit geval een netwerk in de wijken, via een wijkregisseur, van toegevoegde waarde had kunnen zijn.

De participatie is volgens gesprekspartners goed verlopen, maar de aanvankelijke planning is niet gehaald. Die bepaalde dat de cultuurnota in de zomer van 2024 zou worden opgeleverd. Dit is met ongeveer een jaar vertraagd. Vanwege de geringe bezetting binnen de organisatie op cultuur kregen andere zaken prioriteit waardoor de cultuurnota is blijven liggen. Ook is er gedurende het proces een extra stap ingevoerd met het opstellen van een tussenproduct dat aan de raad is voorgelegd. Ook dit had consequenties voor de planning.

Het participatietraject had volgens gesprekspartners ook een belangrijk neveneffect. Het gebeurt in Tiel namelijk zelden dat het culturele veld in Tiel bijeenkomt. Uit de gesprekken komt naar voren dat het samenbrengen van de verschillende actoren uit de Tielse cultuur heel erg gewaardeerd werd. De participatiebijeenkomst leidde tot nieuwe ontmoetingen en kennismakingen die anders niet hadden plaatsgevonden. Een belangrijke opbrengst is na deze bijeenkomst het voornemen werd uitgesproken om vaker dergelijke bijeenkomsten te organiseren om zo ontmoeting en verbinding tot stand te brengen.

Participanten

Voor het participantenperspectief is gesproken met twee deelnemers aan de participatiebijeenkomst. Zij hebben de participatie als positief ervaren, maar plaatsen een aantal kanttekeningen. Uit de gesprekken kwamen de volgende beelden naar voren.

De geïnterviewden geven aan tijdig betrokken te zijn bij het proces en zijn positief over het feit dat ze werden uitgenodigd om te participeren in het proces voor het opstellen van een nieuwe cultuurnota voor Tiel. Een van de gesprekspartners, actief in de culturele sector vertelt dat Tiel een zwak cultuuraanbod kent, al jaren. Hij was daarom positief over de uitnodiging om met het culturele veld van Tiel bijeen te komen om over de toekomst van cultuur in Tiel te praten. De andere gesprekspartner, eveneens werkzaam in de cultuur is dezelfde mening toegedaan en vertelt dat ook zij de bijeenkomst als positief ervaarde, met veel energie en goede ideeën. Het was voor gesprekspartners duidelijk wat er verwacht werd, er moest een nieuwe cultuurnota komen en de deelnemers werden gevraagd hierover mee te denken, om richting te geven aan het nieuwe cultuurbeleid van Tiel. Die verwachtingen zijn waargemaakt. Over de voortgang en communicatie zijn gesprekspartners minder tevreden. Het proces heeft volgens hen te lang geduurd en er is weinig gecommuniceerd over de voortgang. Terugkoppelingen over de stand van zaken had beter gekund, is de ervaring.

Of de inbreng van de participanten ook heeft bijgedragen aan het eindresultaat en of de verschillende belangen voldoende zijn gewogen, laten de gesprekspartners wat in het midden. Wat ze vooral waarderen was het samenbrengen van het culturele veld van Tiel om ideeën uit

te wisselen, contacten te leggen en om het culturele netwerk versterken. Dát was belangrijkste opbrengst. De cultuurnota zelf lijkt voor gesprekspartners wat bijzaak te zijn. Wel wordt het als teleurstellend ervaren dat het voornemen of ambitie om vaker dergelijke bijeenkomsten te organiseren, al dan niet ondersteund of gefaciliteerd door de gemeente, nog geen opvolging heeft gekregen. Terwijl dát het gene is dat nodig is om de cultuur in Tiel vooruit te helpen, aldus gesprekspartners.

3.3.4 Beoordeling

Op basis van de bevindingen kunnen de volgende observaties worden gedaan:

- Vanuit de raad werd waarde gehecht aan het gedegen participatietraject met aandacht voor specifieke doelgroepen.
- Vanwege het ontbreken van een participatiekader is de participatie vormgegeven op basis van eigen ervaringen van de betrokken verantwoordelijke. Hierbij is ‘geleend’ van vergelijkbare participatieprocessen op aanpalende beleidsterreinen.
- Het traject heeft lang geduurd (en is nog lopend). De aanvankelijke einddatum was voorzien medio juni 2024, maar door capaciteitsgebrek en andere prioriteiten is het proces met een jaar vertraagd.
- Vanuit het culturele veld werd het initiatief om participatie te doen positief gewaardeerd. Het ging hen uiteindelijk niet zozeer om de participatie als middel om tot nieuw cultuurbeleid te komen, maar vooral om het feit dat het culturele veld van Tiel weer eens bijeen werd gebracht, om kennis te maken, ideeën uit te wisselen etc.
- De terugkoppeling gedurende het proces wordt als verbeterpunt aangemerkt.

Norm	Bevinding
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Ja
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Nee
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Onbekend
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Onbekend
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja
De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja
De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja
De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Deels

4 Analyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 Analyse

In de voorgaande hoofdstukken hebben we het beleidskader en de beleidspraktijk in volle breedte van de organisatie beschreven en dit beeld verder uitgediept met drie casestudy's. In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen op een rij om tot een totaalbeeld te komen. Hierbij borduren we voort op de normentoetsing die aan het eind van hoofdstuk 2 en aan het eind van de paragrafen van hoofdstuk 3 is uitgevoerd.

Ten aanzien van het beleid hebben we geconstateerd dat in de onderzoeksperiode 2021-2025 geen overkoepelend beleid voor inwonerparticipatie van kracht is. Er zijn op bepaalde deelgebieden wel beleidsstukken waarin inwonerparticipatie wordt geregeld. Ook zijn er ambities om door middel van wijkgericht werken inwonerparticipatie te organiseren. Daarmee wordt echter niet vastgelegd hoe inwonerparticipatie buiten die beleidsterreinen moet worden opgepakt, of hoe participatie georganiseerd moet worden als het wijkniveau niet passend is.

Dat wil niet zeggen dat inwonerparticipatie niet wordt toegepast. Voor de dossierstudie zijn veel beleidstrajecten aangedragen waarin inwonerparticipatie een aanzienlijke rol heeft gespeeld. Participatie is dus wel degelijk een onderdeel van de manier van werken van de gemeente, al is het – door het ontbreken van beleid – niet geborgd dat het ook een *integraal* onderdeel is. Omdat er geen beleid is, is uitwerking ervan ook niet van toepassing. Ook zijn er geen afspraken over evaluatie van inwonerparticipatie.

De manier waarop inwonerparticipatie nu vorm krijgt hangt voornamelijk aan personen en is niet geborgd binnen de organisatie. Dat maakt het kwetsbaar; als goede ervaren projectleiders vertrekken is er geen kader waarop kan worden teruggevallen om de participatie toch volgens de gewenste standaarden te laten plaatsvinden. Participatie wordt bovendien niet centraal vanuit de organisatie aangestuurd, ondersteund en gecoördineerd; er wordt gewerkt op 'eilandjes'. Participatie vindt weliswaar plaats en vaak ook met voldoende kwaliteit, maar nog niet vanuit een overkoepelende of gedeelde visie en werkwijze.

TABEL 4.1: NORMEN TEN AANZIEN VAN BELEIDSKADERS BURGERPARTICIPATIE

Norm	Bevinding
De gemeente heeft beleid of kaders vastgesteld voor inwonerparticipatie en handelt in overeenstemming daarmee.	Nee
Inwonerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken in de gemeente.	Deels
Er zijn afspraken over de evaluatie van inwonerparticipatie en deze worden nagekomen.	Nee
Het vastgestelde beleid is omgezet in praktische afspraken en richtlijnen voor de ambtelijke organisatie.	N.v.t.

In hoofdstuk 3 hebben we per casus normen over de beleving van participanten beoordeeld. Deze zetten we hier nog eens op een rij. Daarbij moeten we de kanttekening plaatsen dat het beeld uit deze casussen mogelijk niet representatief is voor de praktijksituatie in het algemeen. We hebben op basis van de dossierstudie enkele beleidstrajecten geselecteerd waarbij in ieder geval serieus sprake was van inwonerparticipatie. Bij beleidstrajecten die niet zijn geselecteerd kan er sprake zijn geweest van onvoldoende inzet van inwonerparticipatie. Omdat er geen beleid is, is niet geborgd dat participatie binnen de organisatie consistent op basis van vastgelegde afspraken wordt toegepast.

TABEL 4.2 NORMEN TEN AANZIEN VAN BELEVING VAN PARTICIPANTEN

Norm	Bevinding (per casus)		
	1	2	3
Participanten vinden dat ze tijdig bij het proces betrokken zijn.	Ja	Ja	Ja
Participanten vinden wat er van hen verwacht werd duidelijk, zowel voorafgaand als tijdens het proces.	Deels	Ja	Ja
Participanten worden op de hoogte gehouden over wat er met hun inbreng is gedaan: er is sprake van een goede terugkoppeling achteraf.	Ja	Ja	Nee
Participanten vinden dat hun bijdrage iets heeft opgeleverd voor het eindresultaat (het door de gemeente vastgestelde beleid, besluit of gerealiseerde project).	Ja	Onbekend	Onbekend
Participanten vinden dat alle belangen voldoende zijn afgewogen.	Deels	Onbekend	Onbekend
Participanten hebben een positief eindoordeel over het participatietraject en de gemeentelijke aanpak.	Ja	Onbekend	Ja

Over het algemeen zien we dat de participanten een positief beeld hebben over het proces waaraan ze hebben deelgenomen. Er zijn enkele verbeterpunten ingebracht over het duidelijk maken wat er van hen verwacht werd, en over de informatievoorziening na het participatieproces.

TABEL 4.3 NORMEN TEN AANZIEN VAN EFFECTEN EN RESULTATEN VAN PARTICIPATIE

Norm	Bevinding (per casus)		
	1	2	3
De participatie heeft geleid tot een groter draagvlak voor het beleid of project.	Ja	Ja	Ja
De participatie heeft geleid tot kwaliteitsverbetering of grotere acceptatie van beleid.	Ja	Ja	Ja
De resultaten van participatie worden op een transparante manier gepresenteerd aan de raad, zodat deze ook een oordeel kan vellen over het proces, de resultaten en de representativiteit van participatie.	Ja	Deels	Ja

Voor alle drie de onderzochte casussen heeft de participatie tot kwaliteitsverbetering geleid en voor een vergroting van het draagvlak. Qua presentatie van de resultaten aan de raad zien we dat er verslaglegging van het participatieproces en de resultaten is opgesteld, maar dat de link tussen participatieopbrengsten en het eindresultaat in de vorm van een beleidsnota of visiestuk vaak ontbreekt. Daardoor is het moeilijk om de belangenafweging (ook tussen participatie en eigen gemeentelijke kaders en voorkeuren) te beoordelen.

De volgende vier normen betreffen een beoordeling van de algehele beleidspraktijk:

De inzet van (een bepaalde vorm van) burgerparticipatie wordt afgewogen waar participatie aan de orde zou kunnen zijn.	Deels
--	-------

Afgaande op de casussen lijkt er wel steeds een afweging plaats te vinden van de inzet van inwonerparticipatie en de vorm ervan, maar het ontbreekt aan een integraal afwegingskader. Beleidsambtenaren opereren door het ontbreken van richtlijnen zelfstandig en maken ook grotendeels zelfstandig de afweging over welke vormen van participatie geschikt zijn, maar betrekken hier wel het college bij.

De gemeenteraad wordt betrokken bij en doet kaderstellende uitspraken over burgerparticipatie, hetzij over het beleid in het algemeen, hetzij in voorkomende gevallen van participatietrajecten.	Deels
--	-------

Dit gebeurt deels, er is geen beleid of kader voor participatiebeleid vastgesteld. Wel heeft de raad in bepaalde casussen richting gegeven aan invulling van participatie.

Er worden middelen (geld, scholing, instrumenten) beschikbaar gesteld in de organisatie om participatie(trajecten) te faciliteren.	Deels
--	-------

Er zijn in beperkte mate middelen beschikbaar voor de organisatie van participatie. Bij een aantal dossiers (waaronder de casussen) zien we wel dat er capaciteit is om het participatietraject te ontwerpen en kaders op te stellen. Voor specifieke kennis bij begeleiding van het traject wordt veelal gebruik gemaakt van de capaciteit en expertise van externe adviesbureaus. Medewerkers c.q. projectleiders worden niet geschoold of getraind in het opzetten van participatietrajecten.

4.2 Conclusies

Conclusie 1

Binnen zowel het bestuur als in de organisatie wordt het belang van inwonerparticipatie onderschreven.

In meerdere strategische beleidsstukken door de jaren heen hebben we gezien dat binding met de samenleving van groot belang wordt geacht en dat inwonerparticipatie daar een belangrijk instrument voor is. Vooralsnog lijkt het bestuur hier vooral handen en voeten aan te willen geven door een wijkgerichte aanpak. Ook in de organisatie wordt hard gewerkt om deze aanpak te realiseren en ervoor te zorgen dat de gemeente 'in de haarvaten' van de samenleving contacten opzet en onderhoudt.

Conclusie 2

Er is geen overkoepelend beleid waarmee de gehanteerde vormen van participatie op een integrale wijze worden samengebracht.

Door het ontbreken van beleid staat of valt de doeltreffende en succesvolle inzet van participatie met de inzet van de verantwoordelijke ambtenaren. De gemeenteraad wordt niet structureel in positie gebracht om bij beleidstrajecten kaders te stellen voor participatie. Op dit vlak kan de rolopvatting per dossier verschillen. De sterke inzet op een wijkgerichte aanpak kan zeker resultaten opleveren, maar het is nog onduidelijk hoe die aanpak gekoppeld kan worden aan beleidstrajecten die op gemeentelijk niveau spelen. Bovendien kan een wijkgerichte aanpak kwetsbaar zijn; als in een wijk de bezetting van aanspreekpunten wijzigt kan kennis verdwijnen en zelfs het contact met de wijk (tijdelijk) minder worden of wegvallen.

Conclusie 3

Inzet en vormgeving van participatie is onvoldoende geborgd en hangt vooral aan kwaliteit en expertise van individuele projectleiders

Inwonerparticipatie wordt in de gemeentelijke organisatie op verschillende manieren gerealiseerd. Zo zien we in het sociaal domein structurele participatie in de vorm van een cliëntenraad en een adviesraad. Deze functioneren goed en naar tevredenheid van alle partijen. In het ruimtelijk domein is op basis van de Omgevingswet ook sprake van geformaliseerde inwonerparticipatie. Voor de overige domeinen geldt dat bij beleidstrajecten vaak gebruik wordt gemaakt van inwonerparticipatie. De manier waarop dit wordt ingestoken verschilt van dossier tot dossier. Ambtenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het maken van keuzes over welke activiteiten worden ondernomen, welke inwoners worden benaderd en op welke manier deze worden betrokken. Daarbij steunen ze op ervaring uit het verleden en/of overleg met collega's die eerder beleidstrajecten hebben gecoördineerd. Daarmee ontstaat wel een zekere consistentie in de inzet van participatie, maar die consistentie is niet geborgd. Indien nodig wordt ook gebruik gemaakt van expertise van derden die worden ingehuurd, en wordt overlegd met de communicatie-afdeling van de gemeente. Daarvoor is ruimte en budget beschikbaar.

Conclusie 4

Geen uniformiteit en eenduidigheid in de wijze waarop uitkomsten van de participatie worden vastgelegd. Hierdoor wordt de gemeenteraad onvoldoende in positie gebracht om een juiste weging te kunnen maken.

De dossiervorming en verslaglegging van de opbrengsten van participatie kent grote verschillen. Hiervoor zijn geen richtlijnen of formats beschikbaar. We constateren dat een participatieverslag, waarin de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de uitvoering en opbrengsten van participatie, niet wordt opgesteld. Op verschillende manieren wordt in de beleidsstukken wel in grote lijnen beschreven hoe participatie is opgepakt en wat de opbrengsten waren, maar dit is doorgaans op vrij hoog abstractieniveau waardoor raadsleden niet zelf de opbrengsten kunnen wegen.

Conclusie 5

Betrokkenen zijn positief over de wijze waarop inwonerparticipatie in concrete gevallen wordt toegepast

Ondanks het ontbreken van overkoepelend participatiebeleid en de borging ervan in de organisatie is het beeld van inwonerparticipatie dat uit de verdiepende casussen naar voren komt over het algemeen positief. In deze dossiers is serieus werk gemaakt van inwonerparticipatie. Betrokkenen zijn over het algemeen positief (uitzonderingen daargelaten) over de wijze waarop ze betrokken zijn bij het traject, over de communicatie en terugkoppeling. Het positieve beeld kan vooral worden toegeschreven aan de kwaliteit, expertise en ervaring van de betrokken projectleiders.

4.3 Aanbevelingen

We raden aan om naast de bestaande plannen een integraal beleid voor inwonerparticipatie op te stellen. Hierbij kan worden aangesloten bij de handreiking van de VNG.⁶ In het integrale beleidsplan moeten bestaande en voorgenomen vormen van participatie worden samengebracht, zodat duidelijk is hoe deze naast elkaar passen. Om ervoor te zorgen dat het beleid in de praktijk voeten aan de grond krijgt is het van belang om bij het opstellen van dit beleid breed input op te halen uit alle onderdelen van de organisatie. Zo kan het beleid worden afgestemd op de bestaande manier van werken. Het is bovendien van belang dat de gemeenteraad wordt betrokken bij het opstellen van dit beleid. Vanuit haar kaderstellende rol kan die aangeven wat zij belangrijk vindt met betrekking tot inwonerparticipatie; wat zijn algemene uitgangspunten, welke visie heeft men voor ogen? En welke rol ziet de gemeenteraad voor zichzelf als het gaat om kaderstelling voor inwonerparticipatie bij specifieke beleidstrajecten?

Aanbevelingen aan het college van B&W

1. Stel een integraal beleid op voor de inzet van inwonerparticipatie door de gemeente, waarin is vastgelegd hoe verschillende vormen van participatie zich tot elkaar verhouden.
2. Vraag de gemeenteraad zich uit te spreken over de visie die men wil vastleggen ten aanzien van inwonerparticipatie en de kaders die daaruit voortvloeien voor het beleid.
3. Haal breed in de organisatie input op over hoe het beleid vorm moet krijgen, zodat het beleid voor zover mogelijk aansluit op de bestaande aanpak en ook gedragen en onderschreven wordt binnen de organisatie.
4. Besteed in het beleid ook aandacht aan de evaluatie van de inzet van inwonerparticipatie.
5. Leg in het beleid vast welke rol de gemeenteraad heeft ten aanzien van kaderstelling voor inwonerparticipatie in specifieke beleidstrajecten.

⁶ Aan de slag met participatie. Handreiking 2.0 voor de Participatieverordening, Berenschot en de Vereniging van Nederlandse gemeenten. 2023.

6. Werk het op te stellen participatiebeleid uit in een praktische richtlijn voor de organisatie, zodat de organisatie ongeacht de recente ervaringen een consistente aanpak kiest bij de inzet van inwonerparticipatie.
7. Schenk hierin ook aandacht aan de manier van verslaglegging van participatie-opbrengsten.
8. Ontwikkel richtlijnen of een format voor een 'participatieverslag' dat als bijlage bij elk beleidsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Beschrijf hierin hoe de inwonerparticipatie is uitgevoerd, wie betrokken is geweest, wat de opbrengsten waren en hoe deze opbrengsten zijn verwerkt in het beleidsstuk.

4.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Dit onderzoek is uitgevoerd om zeven deelvragen te beantwoorden. In deze paragraaf vatten we de beantwoording van deze deelvragen nog expliciet samen.

1. *Wat is het beleid of wat zijn de kaders voor inwonerparticipatie?*

Er is geen beleid voor inwonersparticipatie. Vanaf medio 2014 waren er plannen om overkoepelend participatiebeleid op te stellen, maar tot vastgesteld beleid is niet gekomen. Er wordt momenteel (voorjaar 2025) opnieuw gewerkt aan een overkoepelend beleidskader dat volgens gesprekspartners naar verwachting voor de zomer van 2025 moet zijn afgerond. Het is niet duidelijk of dit gehaald gaat worden.

2. *Op welke manier werden de inwoners van Tiel betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de gemeente?*

Inwoners worden op verschillende manieren betrokken bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van beleid. Omdat een overkoepelend kader ontbreekt is het doorgaans afhankelijk van de verantwoordelijk ambtenaar om het participatieproces op te zetten, in sommige gevallen met ondersteuning van externe bureaus. De wijze waarop de participatie wordt vormgegeven wordt bepaald door de verantwoordelijk ambtenaar, soms met input en wensen vanuit de raad. De opzet van het participatietraject, doorgaans beschreven in een startnotitie, wordt vaak vastgesteld door het college.

3. *Hoe kijkt de gemeente aan tegen (het verloop van) inwonerparticipatie?*

In de onderzochte casussen kijken de betrokken ambtenaren overwegend positief terug op de inwonerparticipatie. Ze geven aan dat ze vooral op zichzelf zijn aangewezen bij het opzetten en uitvoeren van de participatie en geen houvast kunnen ontleenen aan vastomlijnde participatievormen. Vanwege eerder opgedane ervaringen met participatietrajecten en door te lenen van ervaringen van collega's van aanpalende beleidsterreinen zijn de participatietrajecten toch naar tevredenheid en met voldoende kwaliteit doorlopen.

4. *Wat is de betrokkenheid van de raad?*

Door het ontbreken van een overkoepelend participatiekader en een duidelijk overzicht van de mogelijke participatie-instrumenten en -vormen is de raad niet goed in positie om haar kaderstellende rol in te vullen. Wel maakt de raad gebruik van haar bevoegdheid om wensen en kaders mee te geven voor de participatie in concrete gevallen. Door het ontbreken van vaste formats voor de wijze waarop de opbrengsten van participatieprocessen.

5. Hoe kijken de inwoners(organisaties) terug op de participatie?

De bewoners waarmee gesproken is kijken overwegend positief terug op de participatie. In grote lijnen zijn zij tevreden over hoe de gemeente dit heeft aangepakt, hoe er is gecommuniceerd en wat er met de inbreng is gedaan. Er wordt bij alle onderzochte casussen een klein aantal kritische kanttekeningen geplaatst en wordt ruimte voor verbetering gezien, maar algehele toon is positief.

6. Wat hebben de participatietrajecten opgeleverd?

In de onderzochte casussen hebben de projecten geleid voor draagvlak voor de betreffende (beleids)trajecten/projecten.

7. Welke lessen zijn te leren op basis van de uitkomsten en hoe kunnen deze worden omgezet naar concrete aanbevelingen voor de toekomst?

De belangrijkste les is dat participatietrajecten in concrete gevallen adequaat wordt uitgevoerd en naar tevredenheid van betrokkenen. De raad is onvoldoende in positie. De uitvoering hangt vooral aan personen en is niet geborgd in de organisatie vanwege ontbreken van overkoepelend beleid en organisatorische randvoorwaarden, zoals advisering en ondersteuning vanuit bijvoorbeeld een afdeling communicatie. Het is dus aan te bevelen deze randvoorwaarden op orde te brengen zodat de uitvoering beter in staat wordt gesteld de participatie uit te voeren die past binnen een overkoepelende gemeentelijke visie.

Reactie van College van B&W



gemeente **T i e l**



Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Doorkiesnummer: (0344)

Rekenkamer Tiel

Tiel : 21 augustus 2025
Kenmerk : Zaak/documentnummer: 2140155
Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek inwonersparticipatie in Tiel

Geachte leden van de rekenkamer Tiel,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van uw onderzoeksrapport 'Inwonersparticipatie in de gemeente Tiel'. In uw begeleidende schrijven verzoekt u om een bestuurlijke reactie; middels deze brief voldoen wij graag aan dat verzoek.

Wij spreken onze waardering uit voor de zorgvuldige en uitgebreide wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het rapport biedt, aan de hand van diverse casestudy's, een helder en genuanceerd beeld van de huidige stand van zaken rondom inwonersparticipatie binnen onze gemeente.

Het college onderschrijft het belang van inwonersparticipatie als essentieel onderdeel van beleidsvorming en uitvoering. In lijn met het coalitieakkoord zetten wij actief in op het versterken van participatie in diverse vormen. Sinds juli 2025 is het digitale inwonerspanel operationeel, waarmee inwoners structureel kunnen bijdragen aan projecten in stad en wijken.

Wij nemen de door de rekenkamer gedane conclusies en aanbevelingen ter harte. Zij bieden waardevolle handvatten voor het verder professionaliseren van ons participatiebeleid. Wij nemen deze mee in het opstellen van een integraal en overkoepelend beleidsdocument inwonersparticipatie, waarin onder meer aandacht zal zijn voor:

- de verhouding tussen verschillende vormen van participatie;
- de rol van de gemeenteraad in kaderstelling en visieontwikkeling;
- de borging van interne betrokkenheid en draagvlak;
- de evaluatie en verslaglegging van participatieprocessen.

Wij danken u voor uw bijdrage en kijken uit naar een voortzetting van de constructieve dialoog en samenwerking.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders

de secretaris,

drs. P.H.T.A. Koks RA

de burgemeester

drs. J.S. van Egmond

Nawoord

Het College van B&W heeft op ons verzoek gereageerd op het conceptrapport, de reactie is in de vorige paragraaf opgenomen.

Het college onderschrijft onze conclusies en aanbevelingen en zegt toe deze op te nemen in een nog op te stellen integraal beleidsdocument over inwonersparticipatie.

Wij zijn blij met de positieve reactie van het college en de uitgesproken waardering voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. En het feit dat het digitale inwonerspanel sinds kort operationeel is, kan alleen maar leiden tot een grotere betrokkenheid van de inwoners.

Tenslotte willen wij alle betrokken ambtenaren, externen, inwoners en bestuurders bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

pro facto