



# Inwonersparticipatie Leusden

Rekenkameronderzoek naar de wijze waarop de gemeente  
Leusden het participatiebeleid vorm geeft



Rekenkamercommissie  
Vallei en Veluwerand

*25 augustus 2014*



## COLOFON

### **De rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en een vacature. De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

## **Inhoudsopgave**

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>Bestuurlijke samenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Participatiebeleid .....	7
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	9
1.4 Normenkader .....	9
1.5 Onderzoeksaanpak.....	11
1.6 Leeswijzer.....	11
<b>Hoofdstuk 2 Bevindingen .....</b>	<b>12</b>
2.1 Ontwikkelingen participatiebeleid 2010-2011 in de gemeente Leusden .....	12
2.2 Participatiebeleid in de gemeente Leusden.....	13
2.3 Inwonersparticipatie in de praktijk.....	16
2.3.1    Bezuinigingsvoorstel vanuit het Leusdenpanel .....	16
2.3.2    Winkelopenstelling op zondag .....	20
2.3.3    Verkeersplan Tabaksteeg .....	23
<b>Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>28</b>
3.1 Conclusies.....	28
3.2 Aanbevelingen.....	29
<b>Hoofdstuk 4 Bestuurlijke reactie van het college .....</b>	<b>31</b>
<b>Hoofdstuk 5 Nawoord van de rekenkamercommissie .....</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 1 Geraadpleegde documenten .....</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 2 Respondenten .....</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 3 Selectiecriteria van de rekenkamercommissie .....</b>	<b>37</b>

## Voorwoord

Het onderzoek naar het participatiebeleid in de gemeente Leusden hebben wij uitgevoerd op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand, nadat het onderzoeksvoorstel is afgestemd met de auditcommissie. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de technische reactie zijn de bevindingen definitief geworden. Vervolgens hebben wij het onderzoeksrapport afgerond met conclusies en aanbevelingen. Het rapport hebben wij naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn opgenomen aan het einde van de rapportage.

Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw F.T. van de Vlierd (onderzoekcoördinator en lid van de rekenkamercommissie), de heer J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en mevrouw I.Spoor (secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie). De overige leden van de rekenkamercommissie zijn tussentijds geraadpleegd.

Wij danken de ambtenaren, bestuurders, raadsleden, inwoners en ondernemers van de gemeente Leusden voor hun medewerking aan het onderzoek.



Drs. J.P.P. van Dort  
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

## Bestuurlijke samenvatting

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek naar het participatiebeleid in de gemeente Leusden. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Leusden en heeft plaatsgevonden in de periode december 2013-april 2014.

Bij participatiebeleid gaat de gemeente op eigen initiatief in gesprek met inwoners en betrokkenen. Hiertoe organiseert de gemeente een participatietraject waarbij belanghebbenden (burgers en organisaties) actief kunnen deelnemen en zichtbaar invloed kunnen uitoefenen op de beleidsontwikkeling en/of besluitvorming over een bepaald beleidsterrein.

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek uitgevoerd om inzicht te geven in het participatiebeleid en vervolgens aanbevelingen te doen voor de toekomst. In het onderzoek is gekeken naar de wijze waarop de gemeente Leusden het participatiebeleid heeft geformuleerd en hoe zij het beleid in de praktijk vorm geeft. De rekenkamercommissie heeft daarvoor het beleid en de uitvoering getoetst aan een aantal normen bij drie cases (bezuinigingsvoorstel vanuit het Leusdenpanel, winkelpenstelling op zondag, verkeersplan Tabaksteeg). De normen hebben te maken met heldere keuzen voorafgaand aan een participatietraject, de inrichting van het proces, de houding van de gemeente, de informatievoorziening en transparantie in de besluitvorming (zie paragraaf 1.4)

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeente Leusden op de goede weg zit om het participatiebeleid vorm te geven en uit te voeren. De rekenkamercommissie heeft ook geconstateerd dat het geen statisch beleid is. Het beleid verandert en ontwikkelt. In 2011 is het beleid vastgelegd in een beleidsnota en is een aantal spelregels geformuleerd. In de loop van 2011-2012 is de gemeente Leusden anders gaan denken over inwonersparticipatie. De gemeente wilde kennis en kunde vanuit de samenleving meer benutten en in 2013 heeft het college nieuw beleid geformuleerd voor inwonersparticipatie met als uitgangspunt “de samenleving voorop”. De spelregels uit 2011 zijn bij dit nieuwe beleid nog van toepassing. In de praktische uitvoering van het beleid blijkt overigens wel dat het niet altijd mogelijk is wat de gemeente Leusden op papier beoogt (nl. het initiatief overlaten aan de samenleving), maar de gemeentebambtenaren zijn van goede wil. Dit blijkt ook uit de reacties van belanghebbenden die de rekenkamercommissie geïnterviewd heeft. Zij zijn tevreden en positief over de houding van de gemeente Leusden bij participatietrajecten. In de uitgangspunten van het beleid en de praktische uitvoering zien wij nog een aantal verbeterpunten en daarom hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd.

1. Actualiseer de nota “Participatiebeleid” met de ideeën van de “samenleving voorop” en herijk de spelregels. Geef hierin aan dat de gemeente ook zelf beleid ontwikkelt op beleidsterreinen, die niet geïnitieerd worden door de samenleving, maar die wel nodig zijn. Laat de nota vaststellen door de gemeenteraad.
2. Leg in een startdocument van een participatietraject heel duidelijk vast welke rol en inbreng belanghebbenden vanuit de samenleving hebben en in welke fase.

3. Zorg er voor dat zowel op papier als in de praktijk duidelijk is, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van inwonersparticipatie van een bepaald traject. Leg de werkwijze vast in werkprocessen en zorg ervoor dat deze bekend zijn bij de medewerkers.
4. Stimuleer initiatieven vanuit de samenleving. Maak duidelijk dat de gemeente open staat voor goede ideeën. Maak bijvoorbeeld een platform via de website waar inwoners met nieuwe initiatieven terecht kunnen. Zorg er voor dat heel duidelijk is waaraan een initiatief moet voldoen, maak hiervoor een handreiking c.q. checklist.
5. Zorg voor een aanspreekpunt in de organisatie die voor burgers goed bereikbaar is. Dit aanspreekpunt moet er o.a. voor zorgen dat initiatieven vanuit de samenleving worden uitgezet en opgepakt worden in de gemeentelijke organisatie.
6. In het nieuwe coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Leusden staat dat de gemeente in raadsvoorstellen wil opnemen hoe de inwoner betrokken is bij ontwikkelingen en uitvoering van het voorgestelde beleid. De rekenkamercommissie onderschrijft dit voorstel voor aanpassing van het raadsvoorstel.

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Participatiebeleid is niet meer weg te denken uit de bestuurspraktijk. Steeds meer gemeenten zien participatiebeleid als een vanzelfsprekend onderdeel van het proces om beleid te ontwikkelen en burgers erbij te betrekken. De verwachting is dat participatiebeleid zorgt voor draagvlak en betrokkenheid bij doelgroepen en daarmee bijdraagt aan de legitimering van het bestuur en het bestuurlijk handelen. Het communiceren met de bewoners en organisaties is bovendien wenselijk vanuit democratisch oogpunt en biedt de mogelijkheid om creatieve ideeën vanuit de samenleving te omarmen.

In 2010 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar participatiebeleid bij de gemeente Barneveld. In navolging hiervan gaf een ruime meerderheid (vijf van de zeven fracties) van het afstemmingsoverleg van Leusden in oktober 2012 aan voorstander te zijn van een vergelijkbaar rekenkameronderzoek in Leusden. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie besloten dit onderzoek uit te voeren.

Het onderzoek voldoet aan de selectiecriteria voor onderzoek van onze rekenkamercommissie. Zo is het onderzoek gericht op structurele leereffecten voor de toekomst en dient het onderzoek een maatschappelijk belang. Ook beschikt de rekenkamercommissie over de capaciteit en deskundigheid om het onderzoek uit te voeren. Voor een uitgebreidere toelichting op de toetsing aan de selectiecriteria verwijzen wij u naar bijlage 3.

### **1.2 Participatiebeleid**

Beleid ontwikkelen vindt meer en meer plaats in overleg met de maatschappij. Bij participatiebeleid gaat de gemeente op eigen initiatief in gesprek met inwoners en betrokkenen. Hiertoe organiseert de gemeente een participatietraject waarbij belanghebbenden (burgers en organisaties) actief kunnen deelnemen en zichtbaar invloed kunnen uitoefenen op de beleidsontwikkeling en/of besluitvorming over een bepaald beleidsterrein.

Participatie biedt belanghebbenden de mogelijkheid om invloed uit te oefenen tijdens de meningsvorming, voorafgaande aan de besluitvorming door de raad of het college. Te denken valt hierbij aan de advisering door wijkraden en het raadplegen van belanghebbende burgers en bedrijven in een vroeg stadium. Interactief beleid en participatie liggen dus in elkaars verlengde. Volgens de participatiewijzer<sup>1</sup> van de Nationale ombudsman omvat burgerparticipatie alle methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van

---

<sup>1</sup> *Participatiewijzer, Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, de Nationale ombudsman, september 2009*

burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedures. Volgens de Nationale ombudsman zijn in een behoorlijk participatieproces de volgende drie belangrijke elementen te onderscheiden:

- Ten eerste is het noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces.
- Ten tweede dienen bestuurders en ambtenaren daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie.
- Ten derde moet de gemeente ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces.

Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor goede burgerparticipatie (zie kader). Veel gemeenten erkennen het belang van burgerparticipatie en proberen daar ook zo goed mogelijk inhoud aan te geven. Met de spelregels wil de Nationale ombudsman actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling en implementatie van behoorlijke burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid.

### **Tien spelregels voor participatie**

*Opgesteld door de Nationale Ombudsman*

#### **Heldere keuzen vooraf**

- 1) De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
- 2) De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijk besluitvormingstraject.
- 3) De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
- 4) De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt (meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en/of informeren).

#### **'We gooien het de inspraak in'**

- 5) De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt welk onderwerp ter discussie staat, wie de belanghebbenden zijn, op welke wijze ze het participatieproces inricht en op welke wijze ze de burger het best kan bereiken.

#### **Constructieve houding**

- 6) De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
- 7) De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
- 8) De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

#### **Informatieverstrekking**

- 9) De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- 10) De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.



### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Voor de start van het onderzoek is een uitgewerkt onderzoeksplan in concept voorgelegd aan het afstemmingsoverleg van de gemeente Leusden. In dit overleg zijn de hierna vermelde doelstelling, onderzoeksvragen en normenkader vastgesteld.

#### ***Doelstelling***

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in het participatiebeleid van de gemeente Leusden en op basis daarvan eventueel aanbevelingen te formuleren ter verbetering. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie tevens bijdragen aan de doelstelling van de rekenkamercommissie om:

- de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen met de resultaten van haar onderzoeken;
- met haar rapporten leer- en verbeterprocessen te stimuleren en aanbevelingen te doen waardoor de gemeente effectiever en efficiënter kan werken.

#### ***Onderzoeksvraag***

De onderzoeksvraag bestaat uit twee delen en luidt:

1. Hoe geeft de gemeente Leusden vorm aan participatiebeleid?
  - Ligt het participatiebeleid vast, bijvoorbeeld in een nota of ander document? Op welke terreinen? Welke elementen zijn wel/niet geregeld?
  - Is het participatiebeleid ingebed in de gemeentelijke organisatie door middel van routines en werkprocessen?
  - Welk organisatieonderdeel is waarvoor verantwoordelijk ten aanzien van het participatiebeleid en hoe is dit vastgelegd en/of geregeld?
2. Hoe wordt het participatiebeleid vormgegeven in de praktijk?
  - Voldoet het participatiebeleid in de praktijk?
  - Wat zijn de ervaringen van burgers?
  - Wat is de rol van de raad hierbij?

### **1.4 Normenkader**

De rekenkamercommissie heeft een normenkader ontwikkeld op basis van literatuurstudie. In het onderzoek zal gekeken worden of het participatiebeleid van de gemeente Leusden op papier en in de praktijk (cases) voldoet aan het normenkader.

<b>Normen voor participatiebeleid</b>	
<b>Inbedding in de organisatie</b>	<p><b>Norm 1</b>  Het participatiebeleid ligt vast in een beleidsnota en is ingebed in de gemeentelijke organisatie door middel van routines en werkprocessen. Dit om te voorkomen dat de uitvoering van participatiebeleid afhankelijk is van de goede wil en/of het inzicht van een afdeling of individuele ambtenaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op papier ligt vast wie waarvoor verantwoordelijk is: wie het centrale aanspreekpunt is en/of wie het interactieve beleid coördineert.</li> <li>- In de organisatie is bekend wie waarvoor verantwoordelijk is.</li> </ul>
<b>Keuzes vooraf</b>	<p><b>Norm 2</b>  De gemeente motiveert voordat het participatietraject van start gaat of ze belanghebbenden (burgers en bedrijven) betreft bij de beleids- en besluitvorming. En zo ja hoe en in welke mate. Hierbij bepaalt de gemeente welke mogelijkheden en welke rol de belanghebbenden krijgen in welke fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meebeslissen</li> <li>- coproduceren</li> <li>- adviseren</li> <li>- raadplegen en/of</li> <li>- informeren.</li> </ul> <p>Criteria daarbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- heeft het beleid invloed op de beleving van belanghebbenden en</li> <li>- is er ruimte voor participatie.</li> </ul>
<b>Proces</b>	<p><b>Norm 3</b>  De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- welk onderwerp ter discussie staat;</li> <li>- wie de belanghebbenden zijn;</li> <li>- welke rol de belanghebbenden krijgen;</li> <li>- op welke wijze ze het participatieproces inricht;</li> <li>- op welke wijze ze belanghebbenden wil gaan bereiken.</li> </ul> <p><b>Norm 4</b>  De inbreng van belanghebbenden wordt schriftelijk vastgelegd.</p>
<b>Houding</b>	<p><b>Norm 5</b>  De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad.</p>
<b>Informatie</b>	<p><b>Norm 6</b>  De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het onderwerp van participatie;</li> <li>- hun mogelijkheden en rol;</li> <li>- de manier waarop het participatieproces vorm krijgt;</li> <li>- wat er gebeurt met hun inbreng.</li> </ul>
<b>Besluit</b>	<p><b>Norm 7</b>  De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door belanghebbenden naar voren gebrachte (tegen)argumenten. Aangegeven wordt wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden. Hierbij wordt rekening gehouden met de rol die belanghebbenden hebben in het proces.</p>
<b>Raad</b>	<p><b>Norm 8</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De raad moet in voorstellen kunnen zien dat aan participatie is gedaan, hoe er mee omgegaan is en hoe dit het voorstel heeft beïnvloed (zie ook norm 7).</li> </ul>

## **1.5 Onderzoeksaanpak**

### ***Methode van onderzoek***

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie algemene gemeentelijke beleidsdocumenten bestudeerd en daarnaast documenten die betrekking hebben op de onderzochte cases (zie bijlage 1). Aanvullend zijn interviews gehouden met portefeuillehouders, ambtenaren, vier raadsleden en belanghebbenden. Een aantal van de belanghebbenden en de raadsleden zijn telefonisch geïnterviewd (zie bijlage 2).

### ***Keuze van cases***

Het onderzoek is uitgevoerd door het bestuderen van drie cases t .w. bezuinigingsvoorstel vanuit Leusdenpanel, winkelopenstelling op zondag en verkeersplan Tabaksteeg. Deze cases zijn in overleg met het afstemmingsoverleg van de gemeenteraad van Leusden in september 2013 bepaald. De cases hebben gespeeld in 2012-2013, na afronding van het gemeentelijke evaluatieonderzoek in 2010 en nadat de afdeling communicatie in 2011 de notitie over het participatiebeleid opgesteld had.

## **1.6 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 staan de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen uit hoofdstuk 2. Daarna volgt de bestuurlijke reactie van het college van B&W naar aanleiding van de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Tot slot volgt het nawoord van de rekenkamercommissie.

## Hoofdstuk 2 Bevindingen

De bevindingen uit dit onderzoek worden weergegeven aan de hand van de twee onderzoeksvragen en de gestelde normen in paragraaf 1.4. De eerste vraag heeft betrekking op het algemeen beleid. In paragraaf 2.2 wordt hierop ingegaan. De tweede vraag gaat in op de wijze hoe interactief beleid in de praktijk vorm wordt gegeven. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van drie cases (zie par 2.3.1 t/m 2.3.3). Voordat de vragen beantwoord worden, wordt eerst ingegaan op de beleidsontwikkelingen t.a.v. interactief beleid in de gemeente Leusden voor 2011 (par. 2.1).

### 2.1 Ontwikkelingen participatiebeleid 2010-2011 in de gemeente Leusden

De gemeente Leusden is reeds diverse jaren bezig met participatiebeleid, of met inwonersparticipatie zoals de gemeente het zelf noemt. In het coalitieakkoord van het college 2010-2014 staat dat het belangrijkste doel van het participatiebeleid in de gemeente Leusden het verbeteren van het imago van de gemeente is. Het college wil zich presenteren als een open en transparant bestuur. In het coalitieakkoord staat dat het college samen met de inwoners verbeterde en nieuwe vormen van burgerparticipatie wil ontwikkelen. Daarbij moet ruimte zijn voor initiatieven van particulieren, bedrijven en instellingen, zo stelt het coalitieakkoord. Een belangrijke doelstelling is ook het draagvlak voor gemeentelijke beleid vergroten. Het college geeft in het coalitieakkoord aan dat ze in een vroeg stadium en op transparante wijze de interactie met de omgeving wil aangaan.

Na het vaststellen van het coalitieakkoord is medio 2010 een notitie communicatiebeleid opgesteld. In deze notitie wordt teruggeblikt op het communicatiebeleid in de gemeente Leusden in de afgelopen jaren en er wordt een doorkijk gegeven naar de komende jaren. In de notitie staat dat er nieuwe vormen van inwonersparticipatie ontwikkeld zullen worden aan de hand van een evaluatie die in de tweede helft van 2010 zal plaatsvinden. Einde 2010 heeft deze evaluatie inderdaad plaatsgevonden door de afdeling communicatie<sup>2</sup>. Hiervoor heeft de afdeling communicatie gesprekken gevoerd met 30 ambtenaren en bestuurders. Daarnaast is een digitale peiling gehouden onder deelnemers van het Leusdenpanel (zie ook paragraaf 2.3.1), waaraan 511 inwoners hebben meegedaan. Verder heeft de afdeling communicatie een bijeenkomst georganiseerd met ca. 40 inwoners. Naar aanleiding van de evaluatie werd aanbevolen om een handleiding op te stellen. In een dergelijke handleiding zou volgens de evaluatienotitie moeten worden uitgelegd hoe een participatietraject moet worden georganiseerd. Tevens wordt in de notitie gesteld dat de handleiding bekend moet worden in de organisatie en zowel bestuurlijk als ambtelijk gedragen moet worden. Tot slot werd geadviseerd om te starten met het inzetten van sociale media.

---

<sup>2</sup> Gemeente Leusden, afd. communicatie, Evaluatieonderzoek participatiebeleid, feb 2011

Naar aanleiding van de evaluatie heeft de afdeling Communicatie in maart 2011 een notitie opgesteld met regels en richtlijnen voor inwonersparticipatie<sup>3</sup>. In de volgende paragraaf wordt nader op dit beleid ingegaan.

## 2.2 Participatiebeleid in de gemeente Leusden

Onderzoeksvragen	Norm
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligt het interactieve beleid vast, bijvoorbeeld in een nota of ander document? Op welke terreinen? Welke elementen zijn wel/niet geregeld?</li> <li>- Is het interactieve beleid ingebed in de gemeentelijke organisatie door middel van routines en werkprocessen?</li> <li>- Welk organisatieonderdeel is waarvoor verantwoordelijk ten aanzien van het participatiebeleid en hoe is dit vastgelegd en/of geregeld?</li> </ul>	<p>Het participatiebeleid ligt vast in een beleidsnota en het beleid is ingebed in de gemeentelijke organisatie door middel van routines en werkprocessen. Dit om te voorkomen dat de uitvoering van participatiebeleid afhankelijk is van de goede wil en/of het inzicht van een afdeling of individuele ambtenaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Op papier ligt vast wie waarvoor verantwoordelijk is: wie het centrale aanspreekpunt is en/of wie het interactieve beleid coördineert.</li> <li>– In de organisatie is bekend wie waarvoor verantwoordelijk is.</li> </ul>

### **Beleid inwonersparticipatie**

Het beleid voor inwonersparticipatie ligt vast in de notitie uit maart 2011. In de notitie staat letterlijk het volgende:

*Gemeente Leusden verstaat onder inwonerparticipatie het betrekken van bewoners en organisaties bij de ontwikkeling van, de besluitvorming over en de uitvoering van plannen van de gemeente. Als de gemeente inwonerparticipatie organiseert, is haar doel het verhogen van de kwaliteit van beleid, het creëren van draagvlak voor beleid, het activeren van belanghebbenden, en het aanboren van kennis en ervaring binnen de samenleving. Het gaat niet alleen om individuele burgers, maar ook om organisaties, belangengroepen en instellingen die de belangen van inwoners behartigen.*

In Leusden bestaan volgens de nota verschillende participatieniveaus:

1. *Informeren houdt in dat de gemeente de inwoners informeert over plannen. Dit gebeurt tijdens informatiemarkten, informatiebijeenkomsten, via de website, nieuwsbrieven enzovoort.*
2. *Consulteren betekent dat de gemeente voorafgaand aan de besluitvorming, actief informatie, meningen en visies van belanghebbenden verzamelt. Concrete vormen die de gemeente Leusden gebruikt om inwoners te consulteren zijn onder andere inzet van sociale media, digitaal panel, informatiebijeenkomst, consultatiebijeenkomst, inspraakbijeenkomst, klankbordgroep, keukentafelgesprek, workshop en focusgroep.*

<sup>3</sup> Gemeente Leusden, afd. communicatie, Inwonersparticipatie in Leusden, maart 2011

3. *Inspraak* betreft de in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde inspraakprocedure bij beleidsplannen die meestal na het besluit van het college in gang wordt gezet. Deze inspraak biedt belanghebbenden de gelegenheid te reageren op reeds geformuleerde voornemens.

De gemeente Leusden heeft voor het participatiebeleid een aantal spelregels opgesteld.<sup>4</sup> Deze spelregels staan hieronder weergegeven in het kader.

1. *De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf welke mogelijkheden er voor participatie zijn. De gemeente organiseert geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners. In dat geval volgt wel informatie. (norm 2)*
2. *In het begin van het participatietraject moet de gemeente duidelijk vertellen waar het project over gaat, binnen welke kaders inwoners mogen meepraten, wat hun rol is en wat inwoners van de gemeente kunnen verwachten. (norm 2 en 3 )*
3. *Informatie moet duidelijk zijn en tijdig gegeven worden. (norm 6)*
4. *Spelregels en afspraken mogen niet gewijzigd worden tijdens het traject. (norm 3)*
5. *De gemeente moet goed luisteren naar inwoners en daadwerkelijk de intentie hebben om ideeën van inwoners te betrekken bij de besluitvorming. (norm 5)*
6. *De gemeente moet gedurende het participatietraject altijd open en transparant communiceren. Als er tussentijds wijzigingen optreden, dan laat de gemeente dit zo snel mogelijk aan inwoners weten. (norm 3 en 6)*
7. *Na elk participatiemoment moet de gemeente goed terugkoppelen wat er met de inbreng van inwoners is gedaan en waarom. (norm 7)*

De regels komen qua inhoud overeen met de normen 2, 3, 5, 6 en 7 uit de onderzoeksopzet. Norm 1 dat het participatiebeleid ingebed moet zijn in de gemeentelijke organisatie komt niet terug in de spelregels. Ook norm 4 dat de inbreng van de inwoners schriftelijk vastgelegd moet zijn, komt niet terug in de spelregels. Verder is norm 8 niet opgenomen in de spelregels. Volgens deze norm moet de raad in voorstellen kunnen zien dat aan participatie is gedaan en hoe ermee omgegaan is.

### ***Samenleving voorop***

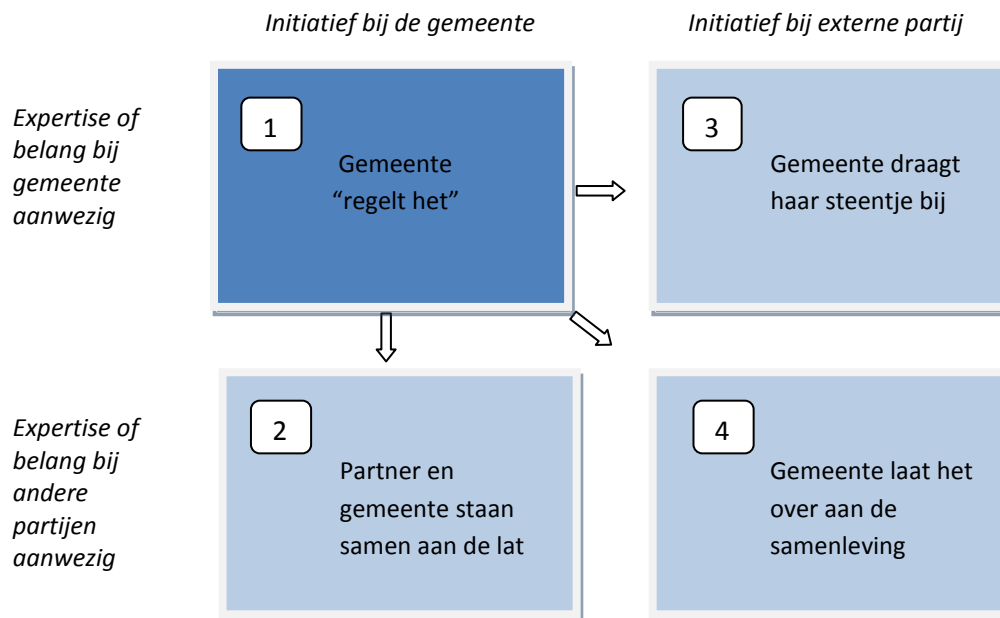
In de loop van 2011-2012 is de gemeente Leusden anders gaan denken over inwonersparticipatie. Vanuit de kerntakendiscussie, die toen plaatsvond, is het idee van de “samenleving voorop” ontstaan. Het principe van de “samenleving voorop” is dat de gemeente terug moet naar haar kerntaken en andere taken zoveel mogelijk aan de samenleving wil overlaten. Kennis en kunde uit de samenleving moeten meer worden benut. Zo staat het letterlijk in de notitie uit 2012 “Communicatieplan op weg naar “samenleving voorop”<sup>5</sup>. In de notitie worden vier vormen van de “samenleving voorop” uitgewerkt (zie figuur 1). De vormen zijn afhankelijk van degene bij wie het initiatief ligt en waar de expertise aanwezig is. Volgens de notitie worden de eerste twee kwadranten al veel toegepast. De derde en vierde kwadrant zijn in ontwikkeling. De gemeente Leusden wil de

<sup>4</sup> *Inwonersparticipatie in Leusden, afd. communicatie, maart 2011*

<sup>5</sup> *Notitie ter informatie toegestuurd aan de gemeenteraad van Leusden d.d. 27 sep 2012*

stap gaan maken van “bewonersparticipatie in overheidsinitiatieven” naar “overheidsparticipatie in burgerinitiatieven”. In zowel beleidsprocessen als in de uitvoering wil de gemeente steeds opnieuw bepalen welke taken de gemeente uitvoert en welke de samenleving kan overnemen.

**Figuur 1: Rollen van de gemeente Leusden bij de werkwijze “samenleving voorop”.**



Bron: Communicatieplan op weg naar “samenleving voorop”, juni 2012

Respondenten geven tijdens de interviews aan dat in de dagelijkse praktijk nog niet altijd volgens de nieuwe werkwijze wordt gewerkt. De nieuwe werkwijze vereist een omslag in de denkwijze van de gemeentelijke organisatie en de samenleving en volgens de respondenten kost dat tijd. Eén van de geïnterviewde belanghebbende verwoordde het als volgt: “Ambtenaren moeten nog wennen aan het idee dat de burgers betrokken moeten worden, maar ze zijn van goede wil.” Meerdere respondenten geven overigens wel aan dat het lastig is om burgers te betrekken en dat het voor de gemeente moeilijk is om de grote massa te bereiken.

In meerdere interviews is gezegd dat de gemeente Leusden in principe werkt volgens de “Samenleving voorop”. Maar bij gebrek aan initiatieven uit de samenleving neemt de gemeente, indien nodig, zeker zelf initiatief om nieuw beleid te ontwikkelen. Hierbij probeert de gemeente dan wel de samenleving te betrekken, aldus respondenten.

Verder geven respondenten aan dat bij geen van de door de rekenkamercommissie onderzochte cases is gewerkt volgens het principe van de “samenleving voorop”. Volgens hen zijn de cases niet geheel representatief voor de huidige werkwijze in de gemeente Leusden. Dit punt heeft de rekenkamercommissie meegenomen in het onderzoek, doordat niet alleen gekeken is naar de werkwijze bij de cases, maar ook gekeken is naar de algemene werkwijze in Leusden.

### ***Inbedding organisatie***

De nieuwe werkwijze volgens de “samenleving voorop” is met ingang van 1 januari 2013 verankerd in een nieuwe organisatiestructuur, aldus respondenten. Er zijn drie afdelingen, de afdeling beleid, de afdeling dienstverlening en de afdeling bedrijfsvoering. De medewerkers van de afdeling beleid zijn verantwoordelijk voor het beleidsproces en zij worden daarin begeleid en ondersteund door de communicatieadviseurs. De respondenten geven aan dat de inhoudelijke beleidsadviseurs verantwoordelijk zijn voor het beleidsproces en als onderdeel daarvan ook verantwoordelijk voor de inwonersparticipatie. In de beleidsnota inwonersparticipatie uit 2011 staat dat bij de afweging om een participatietraject te starten altijd een communicatieadviseur betrokken moet zijn. De teamleiders uit de afdeling beleid bewaken dat communicatiemedewerkers betrokken worden in het proces. De rol en verantwoordelijkheid van de beleidsadviseur en de teamleider zijn vastgelegd in werkprocessen, die ten tijde van het rekenkameronderzoek nog in ontwikkeling zijn en nog niet zijn vastgesteld door het college.

Sinds de reorganisatie (1 januari 2013) wordt er volgens respondenten binnen de gemeente Leusden ‘opdracht gestuurd’ gewerkt. Dat wil zeggen dat voor ieder project een opdrachtformulier wordt opgesteld. Hierin staat o.a. wat het doel van het project is, de planning en wie de opdrachtnemer/gever is. In dit opdrachtformulier staat ook welke rol de gemeente heeft volgens de werkwijze van “samenleving voorop”. Omdat de door de rekenkamercommissie onderzochte cases gestart zijn voor januari 2013 heeft de rekenkamercommissie aan de hand van deze cases niet kunnen vaststellen of de gemeente Leusden volgens de “samenleving voorop” werkt. Wel heeft de rekenkamercommissie het opdrachtformulier van “herziening groenbeleid gemeente Leusden” bekeken. Deze is aangereikt door de respondenten. In het betreffende formulier is de rol van de gemeente vastgelegd en zijn ook actoren/belanghebbenden benoemd in het kader van de “samenleving voorop”.

## **2.3 Inwonersparticipatie in de praktijk**

De tweede onderzoeksvraag beantwoorden we per case. Per case gaan we in op de gestelde normen. Zoals reeds eerder aangegeven zijn op verzoek van het afstemmingsoverleg van de gemeenteraad de volgende cases in het onderzoek betrokken:

- 1) Bezuinigingsvoorstel vanuit het Leusdenpanel (paragraaf 2.3.1)
- 2) Winkelopenstelling op zondag (paragraaf 2.3.2)
- 3) Het verkeersplan Tabaksteeg (paragraaf 2.3.3)

### **2.3.1 Bezuinigingsvoorstel vanuit het Leusdenpanel**

Mede als gevolg van de economische crisis heeft de gemeente minder geld te besteden en zijn ombuigingen nodig om de begroting sluitend te krijgen. Daarom beraadt de gemeente Leusden zich op haar kerntaken. In 2013 heeft de gemeente Leusden inwoners betrokken bij deze discussie. Via het Leusdenpanel (zie onderstaand kader) is aan ruim 1000 inwoners gevraagd welke taken de gemeente moet blijven uitvoeren. Daarnaast zijn via een oproep in de plaatselijke krant ook nog andere Leusdenaren gevraagd om de vragenlijst in te vullen. In totaal hebben 602 inwoners de



vragenlijst ingevuld (457 vanuit het Leusdenpanel en 145 Leusdenaren via de website). Daarnaast is ook een bijeenkomst gehouden met diverse maatschappelijke organisaties.

#### **Leusdenpanel**

*De gemeente Leusden maakt bij participatie o.a. gebruik van een digitaal inwonerspanel. Via de website van de gemeente kunnen inwoners zich hiervoor aanmelden. Dit instrument is in 2009 ontwikkeld en opgezet in samenwerking met een extern onderzoeksbureau (I&O Research). Inwoners kunnen zich aanmelden en ontvangen dan een aantal keer per jaar per mail een uitnodiging om een digitale vragenlijst in te vullen. De gegevens worden verwerkt door I&O Research. Inmiddels hebben zich ruim 1200 inwoners aangemeld. Sinds 2009 zijn er 10 onderzoeken uitgevoerd naar verschillende onderwerpen zoals de ombuigingen in Leusden, imago en identiteit, duurzaamheid en afvalinzameling en voorzieningen en activiteiten in Leusden.*

#### **Keuzes vooraf**

##### **Norm 2**

De gemeente motiveert voordat het participatietraject van start gaat of ze belanghebbenden (burgers en bedrijven) betreft bij de beleids- en besluitvorming. En zo ja hoe en in welke mate. Hierbij bepaalt de gemeente welke mogelijkheden en welke rol de belanghebbenden krijgen in welke fase:

- meebeslissen
- coproduceren
- adviseren
- raadplegen en/of
- informeren.

Criteria daarbij zijn:

- heeft het beleid invloed op de beleving van belanghebbenden en
- is er ruimte voor participatie.

Nadat de gemeenteraad in het voorjaar van 2012 het college opdracht had gegeven een financiële taakstelling te realiseren, is in het najaar van 2012 een stuurgroep kerntakendiscussie ingesteld. Deze stuurgroep heeft een bestuursopdracht opgesteld, die eind januari 2013 is vastgesteld door het college. In de bestuursopdracht staat o.a. dat de samenleving (inwoners en maatschappelijke organisaties) moet worden betrokken bij de discussie. In het document staat niet duidelijk hoe en welke rol belanghebbenden vanuit de samenleving hebben in welke fase.

In eerste instantie was volgens respondenten de afdeling communicatie niet vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar is eind 2012 een communicatieadviseur toegevoegd aan de stuurgroep. Volgens één van de respondenten is daardoor de rol van de belanghebbenden in de beginfase niet vastgelegd.

#### **Proces**

##### **Norm 3**

De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:

- welk onderwerp ter discussie staat;
- wie de belanghebbenden zijn;
- welke rol de belanghebbenden krijgen;
- op welke wijze ze het participatieproces inricht;

- op welke wijze ze belanghebbenden wil gaan bereiken.

**Norm 4**

De inbreng van belanghebbenden wordt schriftelijk vastgelegd.

Na het vaststellen van de bestuursopdracht is de stuurgroep begin 2013 gestart met de uitvoering. In overleg met het college is besloten om via het Leusdenpanel en de website open vragen voor te leggen aan inwoners en om een bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties te organiseren. In eerste instantie had de afdeling communicatie het college geadviseerd om de inwoners concrete bezuinigingsvoorstellen voor te leggen en daarover de mening te vragen aan de inwoners. De ambtenaren waren namelijk van mening dat de samenleving onvoldoende inzicht heeft in de taken van de gemeente (met bijbehorende kosten) om keuzes te kunnen maken. Het college heeft dit advies van de afdeling communicatie niet opgevolgd en heeft gekozen voor een open vraagstelling. Het college wilde hiermee duidelijk maken dat alle bezuinigingsvoorstellen bespreekbaar waren.

De wijze waarop het participatieproces is ingericht en hoe belanghebbenden bereikt gaan worden, is volgens respondenten uitgebreid bediscussieerd tussen stuurgroep, college en ambtelijke adviseurs, maar ligt niet vast in documenten. Er was volgens respondenten sprake van tijdsdruk en binnen de beschikbare tijd die er was, is gekeken hoe de samenleving zo optimaal mogelijk betrokken kon worden. Wel vragen diverse respondenten zich af of het onderwerp van de kerntakendiscussie wel geschikt is voor een inwonerspanel en inwonersparticipatie. Het onderwerp is volgens deze respondenten erg complex en inwoners zijn onvoldoende op de hoogte van de inhoud van de discussie om via een panel een keuze te kunnen maken.

**Houding****Norm 5**

De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad.

**Informatie****Norm 6**

De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over:

- het onderwerp van participatie;
- hun mogelijkheden en rol;
- de manier waarop het participatieproces vorm krijgt;
- wat er gebeurt met hun inbreng.

Het college nodigt in maart 2013 148 maatschappelijke organisaties uit voor een gesprek. In de uitnodiging geeft het college aan dat het om een kerntakendiscussie gaat en dat het college de ideeën uit het overleg wil meenemen in de bezuinigingsscenario's die zij gaan voorleggen aan de gemeenteraad. Naast leden van de raad, college en ambtenaren zijn bij het overleg 45 deelnemers van maatschappelijke organisaties aanwezig. De meningen over de bijeenkomst van de belanghebbenden die aanwezig waren, is wisselend. Eén van de belanghebbenden vond de bijeenkomst niet goed georganiseerd en voor deze belanghebbende was niet duidelijk wat de rol van de maatschappelijke organisaties was en wat er met de inbreng zou worden gedaan. Een andere belanghebbende die de rekenkamercommissie heeft gesproken was juist positief over de bijeenkomst. Volgens deze belanghebbende heeft de gemeente tijdens de bijeenkomst juist heel

duidelijk gemaakt wat de rol van de maatschappelijke organisaties was. De rekenkamercommissie heeft uit de notulen van deze bijeenkomst niet kunnen vaststellen of de rol van de organisaties helder besproken is. De notulen gaan met name in op de inhoudelijke discussies die tijdens de bijeenkomst zijn gevoerd<sup>6</sup>.

Naast het organiseren van de bijeenkomst met de maatschappelijke organisaties wordt in april 2013 een digitale vragenlijst uitgezet. Ruim 1000 inwoners worden via het Leusdenpanel uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. De gemeente heeft twee herinneringen verstuurd. Daarnaast zijn ook Leusdenaren via de website en via het gemeentenuws opgeroepen om de vragenlijst in te vullen. In een toelichting bij de vragenlijst geeft het college aan dat zij graag wil weten of inwoners ideeën hebben hoe de gemeente slimmer kan omgaan met haar inkomsten en uitgaven. Het college zegt toe dat ze de resultaten van de peiling zullen betrekken in een voorstel aan de gemeenteraad om een bedrag van € 2-2,5 miljoen te bezuinigen. Ditzelfde staat ook in het gemeentenuws van 10 april 2013.

<b>Besluit</b>
<b>Norm 7</b> De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door belanghebbenden naar voren gebrachte (tegen)argumenten. Aangegeven wordt wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden. Hierbij wordt rekening gehouden met de rol die belanghebbenden hebben in het proces.

De gemeente stuurt begin juli 2013 alle deelnemers van het Leusdenpanel een brief en de resultaten/uitkomsten van de digitale vragenlijst. In de brief geeft het college aan dat de input van de inwoners nadrukkelijk wordt meegenomen in de bezuinigingsvoorstellen, die moeten leiden tot een besparing van € 2,3 miljoen.

Wat er met de ideeën van inwoners wordt gedaan wordt niet echt duidelijk gemaakt in de brief. In het collegenieuws van 10 juni geeft het college wat meer duidelijkheid over wat er met de ideeën van de inwoners is gedaan. Hierin staat welke taken de inwoners belangrijk vinden en het college geeft vervolgens aan wat zij belangrijk vinden. Verder wordt aangegeven dat er over de voorstellen van het college gesproken gaat worden met de raad. Respondenten geven aan dat de uitkomsten van de inwonerspeiling en het overleg met de maatschappelijke organisaties gebruikt zijn ter ondersteuning van de besluitvorming door het college. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de resultaten niet één op één terug te vinden in de besluitvorming en de bezuinigingsvoorstellen aan de raad. Respondenten bevestigen dat. Eén van de geïnterviewde belanghebbenden geeft aan dat hij via de lokale krant goed geïnformeerd is over de wijze waarop het college en raad de inbreng van de maatschappelijke organisaties heeft betrokken in de besluitvorming. Een andere geïnterviewde belanghebbende, die het betreffende artikel in de krant niet heeft gelezen, is ontevreden over de terugkoppeling en zegt dat hij geen informatie heeft ontvangen.

---

<sup>6</sup> *Impressie van bijeenkomst met maatschappelijke organisaties over kerntaken van de gemeente, 19 mrt 2013*

<b>Raad</b>
-------------

<b>Norm 8</b>
---------------

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- De raad moet in voorstellen kunnen zien dat aan participatie is gedaan, hoe er mee omgegaan is en hoe dit het voorstel heeft beïnvloed (zie ook norm 7).</li></ul> |
|--|

De discussie over de bezuinigingsvoorstellen is gevoerd ter voorbereiding op de kaderbrief 2014. In het raadsvoorstel bij de behandeling van de kaderbrief 2014 in de raadsvergadering van juli 2013 staat niet expliciet vermeld dat er aan participatie is gedaan en hoe er mee omgegaan is. Wel wordt in een aparte paragraaf in de kaderbrief de gang van zaken rond de discussie vermeld. Hierin staat dat er een bijeenkomst is geweest met maatschappelijke organisaties en dat er een peiling via het Leusdenpanel is uitgevoerd. Uit de toelichting bij de kaderbrief is niet af te leiden wat er met de mening van de inwoners en maatschappelijke organisaties is gedaan, en of er voorstellen van inwoners en/of maatschappelijke organisaties zijn overgenomen. Wel heeft de raad bij de behandeling van de kaderbrief de uitkomsten/resultaten van de inwonerspeiling ontvangen, evenals het verslag van de bijeenkomst met de maatschappelijke organisaties. Hoewel de rekenkamercommissie van mening is dat de raad niet expliciet geïnformeerd is over het participatietraject, vinden de geïnterviewde raadsleden dat de raad goed door het college is geïnformeerd over de uitkomsten van het participatietraject. Volgens deze raadsleden heeft de raad de uitkomsten in zijn geheel meegenomen heeft in de besluitvorming.

### 2.3.2 Winkelopenstelling op zondag

Op 1 juli 2013 is de nieuwe Winkeltijdenwet in werking getreden. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om zelf de openingstijden voor winkels op zon- en feestdagen te regelen. De openingstijden worden geregeld in een gemeentelijke winkeltijdenverordening. Vooruitlopend op de landelijke besluitvorming en inwerkingtreding van de wet heeft de raad van Leusden in het voorjaar van 2013 initiatief genomen voor aanpassing van deze winkeltijdenverordening. Vervolgens heeft de raad op 10 juli 2013 een winkeltijdenverordening vastgesteld, waardoor winkels in de gemeente Leusden op zon- en feestdagen open kunnen zijn. Voorafgaand aan de besluitvorming in de gemeenteraad zijn bewoners van Leusden gevraagd via de gemeentepagina en via twitter hun mening te geven over de koopzondagen in Leusden.

<b>Keuzes vooraf</b>
----------------------

<b>Norm 2</b>
---------------

<p>De gemeente motiveert voordat het participatietraject van start gaat of ze belanghebbenden (burgers en bedrijven) betreft bij de beleids- en besluitvorming. En zo ja hoe en in welke mate. Hierbij bepaalt de gemeente welke mogelijkheden en welke rol de belanghebbenden krijgen in welke fase:</p>
---

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- meebeslissen</li><li>- coproduceren</li><li>- adviseren</li><li>- raadplegen en/of</li><li>- informeren.</li></ul> |
|--|

Criteria daarbij zijn:
------------------------

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- heeft het beleid invloed op de beleving van belanghebbenden en</li><li>- is er ruimte voor participatie.</li></ul> |
|--|

In de gemeente Leusden had het college in het coalitieakkoord opgenomen dat het beleid uitsluitend aangepast zou worden indien wijziging van de landelijke wetgeving daartoe aanleiding zou geven. De landelijke wetgeving beperkte op dat moment de mogelijkheden van openstelling van winkels op zondag (inclusief de zogenaamde avondwinkelregeling). Toen in het voorjaar van 2013 duidelijk werd dat de landelijke wetgeving zou veranderen en dat gemeenten zelf mogen bepalen of winkels op zondag open zijn, wilde het college geen initiatief nemen voor aanpassing van de winkeltijdenverordening en wilde geen voorstel maken.

Eén van de gemeenteraadsfracties wilde echter dat het college wel zou besluiten tot verruiming van de openingstijden. Deze fractie heeft schriftelijke vragen gesteld en heeft verzocht om Leusdense belanghebbenden te betrekken en heeft vervolgens een initiatiefvoorstel ingediend voor aanpassing van de winkeltijdenverordening.

Ondertussen was volgens respondenten de ambtelijke organisatie met instemming van het college wel pro-actief aan de slag gegaan en is de werkwijze voor mogelijke aanpassing van de winkeltijdenverordening in een interne opdracht vastgelegd. Hierin staat dat er externen betrokken worden bij het proces, t.w. de Leusder ondernemers federatie, inwoners, hulpdiensten, regiogemeenten, Kamer van koophandel en het MKB. Verder wordt in het document aangegeven dat de externen betrokken worden d.m.v. interviews, enquête en via de website. Tevens wordt een planning van de activiteiten gegeven. De resultaten zullen gebruikt worden voor advies aan de raad, aldus de opdracht.

Respondenten geven aan dat het gevolgde traject ongebruikelijk verlopen is. De rekenkamercommissie deelt deze mening. Normaliter doet het college een voorstel aan de raad die daarover besluit, maar bij deze case van de winkeltijdenverordening, is er geen collegevoorstel geweest. De raad heeft zijn eigen voorstel opgesteld via een initiatief voorstel. De beleidsambtenaren hebben bij het opstellen van dit raadsvoorstel ondersteuning verleend als technisch adviseur en niet als ambtelijk adviseur.

#### **Proces**

##### **Norm 3**

De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:

- welk onderwerp ter discussie staat;
- wie de belanghebbenden zijn;
- welke rol de belanghebbenden krijgen;
- op welke wijze ze het participatieproces inricht;
- op welke wijze ze belanghebbenden wil gaan bereiken.

##### **Norm 4**

De inbreng van belanghebbenden wordt schriftelijk vastgelegd.

Respondenten geven aan dat het participatieproces in korte tijd vormgegeven en uitgevoerd moest worden. Uit de interviews blijkt dat de beleidsadviseur heeft bepaald wie de belanghebbenden zijn en hoe deze betrokken zouden worden. Deze beleidsadviseur heeft telefonisch overleg gevoerd met de belanghebbenden (ondernemers, hulpdiensten, inwoners, omliggende gemeenten) over hun mening ten aanzien van de verruiming van de winkeltijden<sup>7</sup>. Volgens betreffende beleidsadviseur ligt

<sup>7</sup> Gemeente Leusden, Beantwoording schriftelijke vragen VVD inzake wijziging winkeltijdenwet, 21 mei 2013

de rol van de belanghebbenden niet vast op papier, maar is deze wel steeds mondeling toegelicht voorafgaand aan de overleggen die gevoerd zijn met de belanghebbenden. Dit is in de interviews met de belanghebbenden bevestigd.

Naast de overleggen met belanghebbende hebben de beleidsambtenaren, met instemming van het college, een enquête geplaatst met 7 vragen over de winkelopeningstijden. Deze enquête is aangekondigd in de Leusder krant en op twitter en is door 628 inwoners ingevuld.

Parallel aan de activiteiten van de ambtelijke organisatie heeft de overkoepelende winkeliersvereniging (LOF, leusden Ondernemers Federatie) zelf een enquête onder winkeliers uitgevoerd. Zowel college als raad van de gemeente Leusden waren hierbij niet betrokken, maar hebben later bij de behandeling van de winkeltijdenverordening wel kennis kunnen nemen van de resultaten van deze enquête.

<b>Houding</b>
<b>Norm 5</b> De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad.
<b>Informatie</b>
<b>Norm 6</b> De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over: <ul style="list-style-type: none"><li>- het onderwerp van participatie;</li><li>- hun mogelijkheden en rol;</li><li>- de manier waarop het participatieproces vorm krijgt;</li><li>- wat er gebeurt met hun inbreng.</li></ul>

De belanghebbenden zijn op verschillende wijzen geïnformeerd. De inwoners hebben in de toelichting op de enquête die de gemeente via de website heeft verspreid kunnen lezen dat de gemeente Leusden de wensen van inwoners en winkeliers wil inventariseren voordat de gemeenteraad een besluit neemt over de nieuwe winkeltijdenverordening. Zoals reeds eerder aangegeven zijn de overige belanghebbenden volgens respondenten mondeling geïnformeerd over hun rol en inbreng.

Voorafgaand aan de besluitvorming in de gemeenteraad zijn de winkeliers door het college via een brief geïnformeerd over het initiatiefvoorstel tot wijziging van de winkeltijdenverordening en de gevolgen daarvan voor de winkelopeningstijden.

De rekenkamercommissie heeft gesproken met belanghebbenden die de ondernemers uit Leusden vertegenwoordigen. Deze belanghebbenden zijn tevreden over de contacten met de gemeente. Volgens hen was de gemeente geïnteresseerd in de mening van de winkeliers en werden ze goed geïnformeerd door de gemeente.

<b>Besluit</b>
<b>Norm 7</b> De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door belanghebbenden naar voren gebrachte (tegen)argumenten. Aangegeven wordt wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden. Hierbij wordt rekening gehouden met de rol die belanghebbenden hebben in het proces.

Zoals reeds eerder vermeld, geven respondenten aan dat de gang van zaken rondom aanpassing van de winkeltijdenverordening geen reguliere gang van zaken betrof. De raad heeft een initiatiefvoorstel gedaan, waarbij het college niet is betrokken. De gemeentelijke ambtenaren hebben het

raadsvoorstel wel opgesteld, maar niet uit naam van het college. De ambtenaren traden op als technisch adviseur en hebben het voorstel niet voorzien van een ambtelijk advies. Het college heeft de raad wel geïnformeerd over de resultaten van de schriftelijke webenquête over de winkelopening op zondag, maar heeft daarbij zelf geen standpunt ingenomen. Bij de verstrekking van deze informatie geeft het college aan dat de raad de informatie kan gebruiken bij hun standpuntbepaling.

<b>Raad</b>
<b>Norm 8</b>
- De raad moet in voorstellen kunnen zien dat aan participatie is gedaan, hoe er mee omgegaan is en hoe dit het voorstel heeft beïnvloed (zie ook norm 7).

Uit het raadsvoorstel “winkelopeningstijden” (behandeld op 10 juli 2013) komt niet naar voren dat er aan participatie is gedaan en hoe er mee omgegaan is. Dat komt volgens respondenten omdat het voorstel niet opgesteld is uit naam van het college. De raad heeft overigens wel kennis kunnen nemen van de mening van belanghebbenden. De raad heeft de resultaten van de webenquête ontvangen en de resultaten van de enquête van de Leusder Ondernemers Federatie. Daarnaast heeft de raad in de beantwoording van de schriftelijke vragen in mei 2013 kunnen lezen wat de mening is van ondernemers, hulpdiensten, inwoners en omliggende gemeenten.

Het antwoord op de vraag aan respondenten of de raad rekening heeft gehouden met de mening van belanghebbenden is wisselend. Volgens één van de respondenten hadden enkele raadsleden reeds hun standpunt bepaald. Deze respondent geeft ook aan dat een aantal raadsleden aangaf dat de resultaten van de enquête niet representatief waren. Het niet representatief zijn van de enquête wordt overigens erkend door de respondenten. Dit kwam doordat het Leusder Panel in zo’n korte tijd niet geraadpleegd kon worden. Een andere respondent (geen raadslid) is van mening dat de meerderheid van de raad wel de mening van de belanghebbenden heeft meegewogen en zodoende tot het besluit is gekomen om de winkels op zondagochtend gesloten te houden. Een belanghebbende ondernemer zegt in het interview dat alle belanghebbende partijen hun mening hebben kunnen geven. Volgens hem is het besluit een compromis geworden tussen de verschillende meningen.

### 2.3.3 Verkeersplan Tabaksteeg

Tabaksteeg is de nieuwbouwwijk in het Zuid-Westen van de gemeente Leusden. In 2012 waren er veel klachten over het verkeerssysteem in en rond Tabaksteeg. Naar aanleiding van deze klachten heeft de gemeenteraad op 8 november 2012 een motie aangenomen waarin de raad het college o.a. verzoekt om in overleg te gaan met bewoners van Leusden-Zuid en Tabakssteeg over de verkeersknelpunten tussen de beide wijken.

<b>Keuzes vooraf</b>
<b>Norm 2</b>
De gemeente motiveert voordat het participatietraject van start gaat of ze belanghebbenden (burgers en bedrijven) betreft bij de beleids- en besluitvorming. En zo ja hoe en in welke mate. Hierbij bepaalt de gemeente welke mogelijkheden en welke rol de belanghebbenden krijgen in welke fase:
- meebeslissen
- coproduceren
- adviseren

- raadplegen en/of
- informeren.

Criteria daarbij zijn:

- heeft het beleid invloed op de beleving van belanghebbenden en
- is er ruimte voor participatie.

Respondenten geven aan dat tijdens de planontwikkeling van de wijk Tabaksteeg geen participatie heeft plaatsgevonden. Dat komt, volgens geïnterviewde ambtenaren, omdat de nieuwe inwoners van de wijk nog niet bekend waren bij de gemeente en zodoende had de gemeente geen beeld van de belanghebbenden. Gedurende de planontwikkeling zijn er volgens respondenten keuzes gemaakt en uitgangspunten gewijzigd die gevolgen hadden voor de verkeerssituatie en ontsluiting in de wijk. Een geïnterviewde belanghebbende geeft overigens aan dat de gemeente de inwoners van Leusden-Zuid wel eerder bij het verkeersplan Tabaksteeg had kunnen betrekken. Deze belanghebbende stelt evenals andere respondenten, dat de gemeente het participatietraject pas is gestart toen er problemen ontstonden. Deze problemen ontstonden in de tweede helft van 2012 door een verkeersbesluit van het college, waarop 115 bezwaarschriften werden ingediend. In dezelfde periode werd bij de raad een krediet aangevraagd voor een fietsbrug in de wijk. Mede naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de raad het krediet niet toegekend en via een motie <sup>8</sup>het college opgedragen om bij de verkeersaanpassingen in de nieuwe wijk de inwoners van de wijken Leusden-Zuid en Tabaksteeg te betrekken. De gemeenteraad heeft dus bepaald dat er een participatietraject gestart moest worden via de motie. In de motie is niet vastgelegd welke rol de belanghebbenden moeten krijgen.

Het participatietraject in deze case heeft vooral betrekking op de beleidsuitvoering en niet op de beleidsontwikkeling. Volgens respondenten is om deze reden “het verkeersplan Tabaksteeg” minder representatief voor de huidige werkwijze in de gemeente Leusden bij inwonersparticipatie.

## Proces

### Norm 3

De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:

- welk onderwerp ter discussie staat;
- wie de belanghebbenden zijn;
- welke rol de belanghebbenden krijgen;
- op welke wijze ze het participatieproces inricht;
- op welke wijze ze belanghebbenden wil gaan bereiken.

### Norm 4

De inbreng van belanghebbenden wordt schriftelijk vastgelegd.

Nadat de motie door de raad is aangenomen zijn de ambtenaren aan de slag gegaan met het uitwerken van de motie, aldus respondenten. Dit heeft geleid tot een plan van aanpak “Verkeersknelpunten Leusden-Zuid-Tabaksteeg”, geaccordeerd door het college van B&W.

<sup>8</sup> Motie gemeenteraad van 8 november 2012 (opdracht aan college om in overleg te gaan met bewoners Leusden-zuid en Tabaksteeg)



In dit plan van aanpak staat dat de inwoners van de wijken Leusden-Zuid en Tabaksteeg de belanghebbenden zijn en dat ze een adviesrol krijgen. Hierbij wordt ook aangegeven dat het college en raad de uiteindelijke beslissing nemen. Tevens staat in het plan hoe het proces ingericht wordt en dat alle inwoners van betreffende wijken voorafgaand aan het proces een brief toegestuurd krijgen. De brief wordt begin januari 2013 verstuurd. In deze brief licht de gemeente het te volgen participatietraject toe. Verder staat in de brief dat de gemeente de inwoners wil betrekken bij het oplossen van de verkeersproblemen in de betreffende wijk. De inwoners worden in eerste instantie gevraagd om een lijst met reeds geconstateerde verkeersknelpunten aan te vullen met knelpunten die worden gemist en dit te sturen naar de gemeente. Daarnaast worden de inwoners gevraagd om zich aan te melden voor een bewonersadviesgroep.

Na de oproep van de gemeente in januari 2013 is er een bewonersadviesgroep gevormd met 22 inwoners. De adviesgroep wordt ondersteund door de gemeente via een onafhankelijke voorzitter en een notulist en kan een beroep doen op twee inhoudelijke beleidsmedewerkers.

De bewonersadviesgroep vraagt aan de verantwoordelijk wethouder bij de start helderheid over de status van het op te stellen advies. Daarnaast vraagt de adviesgroep helderheid over de kaders waaraan het advies moet voldoen. De wethouder geeft in een bijeenkomst eind maart 2013 mondeling duidelijkheid over zowel de status van het advies als over de kaders en het beschikbare financiële budget<sup>9</sup>. Vervolgens heeft de adviesgroep onder leiding van de onafhankelijke voorzitter zelf een notitie opgesteld waarin de rol van de adviesgroep is vastgelegd, evenals de planning en de randvoorwaarden waaraan het advies moet voldoen<sup>10</sup>. De notitie is geaccordeerd door het college van B&W.

<b>Houding</b>
<b>Norm 5</b> De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad.
<b>Informatie</b>
<b>Norm 6</b> De gemeente informeert belanghebbenden tijdig en volledig over: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het onderwerp van participatie;</li> <li>- hun mogelijkheden en rol;</li> <li>- de manier waarop het participatieproces vorm krijgt;</li> <li>- wat er gebeurt met hun inbreng.</li> </ul>

Een geïnterviewde belanghebbende is heel tevreden over de houding van de gemeente. Hij is van mening dat de gemeente de bewonersadviescommissie heel serieus genomen heeft en voldoende middelen, deskundige ondersteuning en vergaderfaciliteiten ter beschikking heeft gesteld. Ook was, volgens deze belanghebbende, heel duidelijk wat de gemeente met het advies van de bewonersadviesgroep zou doen.

<sup>9</sup> Notulen werkgroep “verkeersknelpunten in Leusden-Zuid en Tabaksteeg”, 21 mrt 2013.

<sup>10</sup> Bewonersadviesgroep Verkeer en Infrastructuur Leusden-Zuid en Tabaksteeg, “Leusden Zuid in Beweging”, maart 2013

<b>Besluit</b>
<b>Norm 7</b> De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door belanghebbenden naar voren gebrachte (tegen)argumenten. Aangegeven wordt wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden. Hierbij wordt rekening gehouden met de rol die belanghebbenden hebben in het proces.

De bewonersadviesgroep is 8x bij elkaar geweest en komt begin juli 2013 met een conceptadvies. Dit advies wordt via de website van de gemeente d.m.v. een digitale nieuwsbrief openbaar gemaakt. De wijkbewoners worden in de gelegenheid gesteld om te reageren op het advies. Vervolgens ontvangt de bewonersadviescommissie 60 reacties. Deze reacties zijn door de bewonersadviescommissie verwerkt in het definitieve advies aan het college. In een aparte bijlage wordt aangegeven hoe de reacties verwerkt zijn in het definitieve advies. De bewonersadviesgroep adviseert het college om het uiteindelijke advies integraal over te nemen.

Eén van de reacties die de bewonersadviesgroep heeft gekregen is door hen niet overgenomen. Dit betrof een alternatief voorstel voor de busroute van een actiegroep, de zogeheten “bewonerscommissie Tabaksteeg”. Deze actiegroep is ontstaan nadat de bewonersadviesgroep het advies openbaar heeft gemaakt. De actiegroep was tegen de voorgestelde busroute en heeft ruim 700 handtekeningen verzameld en heeft dit aangeboden aan de raad.

Het college was van mening dat dit voorstel voor de busroute van de actiegroep niet zomaar terzijde geschoven kon worden omdat dit voorstel afkomstig was van veel buurtbewoners. Daarom heeft het college dit alternatieve voorstel van de actiegroep voorgelegd aan de verantwoordelijk gedeputeerde van de Provincie. De Provincie adviseert het college om af te zien van het alternatieve voorstel en geeft dit met argumenten aan. Hierop besluit het college om in haar voorstel aan de gemeenteraad het advies van de bewonersadviesgroep grotendeels integraal over te nemen. Tijdens de raadsvergadering is er dan over twee voorgestelde maatregelen nog veel discussie. Ten eerste de voorgestelde route van de buslijn, waar de actiegroep tegen is en ten tweede is er nog discussie over een tweede bushalteplaats.

De bewonersadviesgroep heeft een tweede bushalteplaats geadviseerd, maar de provincie heeft dit in een eerder stadium niet goedgekeurd. Daarom wil het college dit voorstel niet overnemen. Op verzoek van de bewonersadviescommissie gaat het college kort voor de raadsvergadering nog in overleg met de provincie hierover. De provincie stemt dan alsnog in. Op dat moment is het oorspronkelijk raadsvoorstel (zonder tweede bushalte) al toegestuurd aan de raad. Daarom wordt tijdens de raadsbehandeling op 12 december 2013 een amendement (ondersteunt door het college) ingediend voor de tweede bushalteplaats. Dit amendement wordt door de raad verworpen. De voorgestelde busroute van de bewonersadviesgroep wordt door de raad overgenomen. De raad geeft hiermee gehoor aan het advies van de bewonersadviescommissie.

<b>Raad</b>
<b>Norm 8</b> - De raad moet in voorstellen kunnen zien dat aan participatie is gedaan, hoe er mee omgegaan is en hoe dit het voorstel heeft beïnvloed (zie ook norm 7).

In het raadsvoorstel “Verkeersplan Tabaksteeg-Leusden Zuid”, dat op 12 december 2013 in de raad is behandeld, wordt het doorlopen participatietraject duidelijk omschreven. Ook wordt duidelijk wat het college met de mening van de inwoners heeft gedaan en hoe het voorstel is beïnvloed. In een memo aan de raad van 26 november 2013 geeft de wethouder vervolgens aan dat het standpunt van de provincie ten aanzien van de tweede halteplaats alsnog is gewijzigd en dat het conceptraadsvoorstel daarom moet worden gewijzigd. Voor deze wijziging wordt tijdens de raadsbehandeling een amendement ingediend. Zoals reeds eerder vermeld wordt dit amendement verworpen. De raad stemt, na veel discussie over met name de verkeersveiligheid, in met het oorspronkelijke voorstel van het college (dus zonder tweede bushalteplaats).

## Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente Leusden op een goede wijze vorm geeft aan het participatiebeleid en de uitvoering daarvan. Hoewel in de praktische uitvoering van het beleid blijkt dat het niet altijd mogelijk is wat de gemeente Leusden op papier beoogt (het initiatief voor inwonersparticipatie over laten aan de samenleving), zijn de gemeenteambtenaren van goede wil. Dit blijkt ook uit de reacties van belanghebbenden die de rekenkamercommissie geïnterviewd heeft. Zij zijn tevreden en positief over de houding van de gemeente Leusden bij participatietrajecten.

Onderstaand wordt meer in detail ingegaan op de conclusies door beantwoording van de hoofd onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3 in relatie tot de normen uit paragraaf 1.4.

#### **1. Hoe geeft de gemeente Leusden vorm aan het participatiebeleid (inwonersparticipatie)?**

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeente Leusden op de goede weg zit ten aanzien van de vormgeving en uitvoering van inwonersparticipatie. De rekenkamercommissie heeft ook geconstateerd dat het geen statisch beleid is. Het beleid verandert en ontwikkelt. In 2011 is het beleid vastgelegd in een beleidsnota en is een aantal spelregels geformuleerd. In de loop van 2011-2012 is de gemeente Leusden anders gaan denken over inwonersparticipatie. De gemeente wilde kennis en kunde vanuit de samenleving meer benutten en in 2013 heeft het college nieuw beleid geformuleerd voor inwonersparticipatie met als uitgangspunt “de samenleving voorop”. De spelregels uit 2011 zijn bij dit nieuwe beleid nog van toepassing. Naar de mening van de rekenkamercommissie zijn deze spelregels niet helemaal volledig. Door het ontbreken van een aantal spelregels concludeert de rekenkamercommissie dat bij twee van de onderzochte case (bezuinigingsvoorstel en winkelpenstelling op zondag) vooraf niet helder is welke rol de belanghebbenden in het traject vervullen. Ook hebben belanghebbenden daardoor verwachtingen die de gemeente niet na kan komen.

Ten aanzien van het nieuwe beleid volgens de “samenleving voorop” concluderen wij dat dit beleid op papier is ingebed in de organisatie (sinds de reorganisatie per 1 jan 2013), maar dat dit in de praktijk nog niet altijd werkt. De teamleiders van de afdeling beleid zijn verantwoordelijk voor de inwonersparticipatie van bepaalde trajecten. Er is echter geen centraal aanspreekpunt in de organisatie voor inwonersparticipatie in het algemeen. Ten tijde van het rekenkameronderzoek was de organisatie nog bezig met het opstellen van werkprocessen en waren deze nog niet definitief. Uit de opmerkingen in de interviews heeft de rekenkamercommissie moeten constateren dat de nieuwe werkwijze volgens de “samenleving voorop” nog niet tussen de oren zit van iedere ambtenaar. Volgens de rekenkamercommissie is de uitvoering nog afhankelijk van het inzicht van een afdeling en/ of van een individuele ambtenaar.

## **2. Hoe wordt het participatiebeleid vorm gegeven in de praktijk?**

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat bij twee cases t.w. bezuinigingsvoorstel en winkelpenstelling op zondag, de rol van belanghebbenden vooraf niet duidelijk is vastgelegd. Mede hierdoor is bij de besluitvorming ook niet duidelijk wat er met de inbreng en mening van de belanghebbende is gedaan. Bovendien kunnen belanghebbenden hierdoor verwachtingen hebben, die de gemeente vervolgens niet na kan komen.

In de raadsvoorstellen kan de raad niet zien in hoeverre de inwonersparticipatie het voorstel heeft beïnvloed.

Verder heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het principe van de ‘samenleving voorop’ niet werkt bij gewenste beleidsontwikkeling als er geen initiatieven vanuit de samenleving zijn. Wij adviseren de gemeente Leusden om ook zelf initiatief te nemen bij relevante beleidsonderwerpen en dit niet alleen over te laten aan de samenleving. Overigens zijn wij van mening dat niet alle onderwerpen zich lenen voor de ‘samenleving voorop’. De bezuinigingsdiscussie is daar volgens ons een voorbeeld van. Het onderwerp is in de initiatiefase te complex en inwoners zijn onvoldoende op de hoogte van alle ins en outs om hun mening te kunnen geven.

De rekenkamercommissie heeft ook geconstateerd dat het voor de gemeente lastig is om inwoners te bereiken en daardoor te betrekken, waardoor het principe van de “samenleving voorop” niet altijd optimaal werkt.

De rekenkamercommissie heeft verder vastgesteld dat geïnterviewde belanghebbenden tevreden en positief zijn over de houding van de gemeente. Hieruit concluderen wij dat de gemeente geïnteresseerd is in de mening van de belanghebbenden en dit ook laat merken in woord en daad.

Zoals gezegd, concluderen wij dat de gemeente Leusden op de goede weg zit om het participatiebeleid vorm te geven en uit te voeren. In de uitgangspunten van het beleid en de praktische uitvoering zien wij nog een aantal verbeterpunten en daarom hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd.

### **3.2 Aanbevelingen**

1. Actualiseer de nota “Participatiebeleid” met de ideeën van de “samenleving voorop” en herijk de spelregels. Geef hierin aan dat de gemeente ook zelf beleid ontwikkelt op beleidsterreinen, die niet geïnitieerd worden door de samenleving, maar die wel nodig zijn. Laat de nota vaststellen door de gemeenteraad.
2. Leg in een startdocument van een participatietraject heel duidelijk vast welke rol en inbreng belanghebbenden vanuit de samenleving hebben en in welke fase.
3. Zorg er voor dat zowel op papier als in de praktijk duidelijk is, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van inwonersparticipatie van een bepaald traject. Leg de werkwijze vast in werkprocessen en zorg ervoor dat deze bekend zijn bij de medewerkers.
4. Stimuleer initiatieven vanuit de samenleving. Maak duidelijk dat de gemeente open staat voor goede ideeën. Maak bijvoorbeeld een platform via de website waar inwoners met

nieuwe initiatieven terecht kunnen. Zorg er voor dat heel duidelijk is waaraan een initiatief moet voldoen, maak hiervoor een handreiking c.q.checklist.

5. Zorg voor een aanspreekpunt in de organisatie die voor burgers goed bereikbaar is. Dit aanspreekpunt moet er o.a. voor zorgen dat initiatieven vanuit de samenleving worden uitgezet en opgepakt worden in de gemeentelijke organisatie.
6. In het nieuwe coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Leusden staat dat de gemeente in raadsvoorstellen wil opnemen hoe de inwoner betrokken is bij ontwikkelingen en uitvoering van het voorgestelde beleid. De rekenkamercommissie onderschrijft dit voorstel voor aanpassing van het raadsvoorstel.

## Hoofdstuk 4 Bestuurlijke reactie van het college

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een reactie ontvangen van het college van burgemeester en wethouders. Deze luidt:

Wij hebben uw onderzoeksrapport Inwonerparticipatie Leusden met veel belangstelling gelezen en danken u hartelijk voor het onderzoek naar ons participatiebeleid. Het rapport laat zien dat u gedegen te werk bent gegaan en dat u er veel tijd en energie ingestoken heeft.

Wij zijn blij met uw conclusie dat de gemeente Leusden op de goede weg is om het participatiebeleid vorm te geven en uit te voeren. Wij onderschrijven uw constatering dat het beleid niet statisch is. Met de ontwikkeling "Samenleving Voorop" beogen wij dat wij bij steeds meer initiatieven participeren op basis van overheidsparticipatie. Het initiatief ligt dan bij de samenleving. Dat vraagt van ons een andere betrokkenheid. Deze verandering vindt niet van de ene op de andere dag plaats. In de fase waarin wij nu verkeren is het van belang dat bewust wordt afgewogen of een vraagstuk met inwonerparticipatie wordt opgepakt, dan wel dat er initiatieven vanuit de samenleving ontstaan die tot mooie resultaten leiden. Uw rapport laat zien dat u meedenkt in de beweging naar overheidsparticipatie, en ons aanbevelingen aanreikt die ons daarmee verder kunnen brengen. Hieronder gaan wij op uw aanbevelingen in.

U geeft aan dat het goed is om de nota participatiebeleid te herijken met de ideeën van Samenleving Voorop. In de zomer van 2012 hebben wij het communicatieplan 'op weg naar Samenleving Voorop' vastgesteld, waarin met behulp van het kwadrant Samenleving Voorop de vier verschillende invalshoeken van participatie worden beschreven. Zowel de keuze voor inwonerparticipatie als de keuze voor overheidsparticipatie worden in deze notitie beschreven. Momenteel maken wij steeds meer de bewuste keuze. Op basis van de opgedane ervaringen gaan wij kijken of het nodig is om deze notitie te actualiseren met meer concrete werkwijzen.

De tweede en derde aanbeveling onderschrijven wij. Momenteel werken we aan het invoeren van het opdrachtgestuurd werken. Bij het formuleren van de opdracht hoort ook dat beschreven wordt welke rol en inbreng belanghebbenden vanuit de samenleving hebben, evenals het vastleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen en het participatietraject. Deze werkwijze is sinds voorjaar 2014 vastgelegd in de procesbeschrijving van de beleidscyclus. Het implementatietraject start deze zomer.

Uw vierde aanbeveling betreft het stimuleren van initiatieven vanuit de samenleving. U geeft daarbij het voorbeeld van een platform via de website waar inwoners met nieuwe initiatieven terecht kunnen. Wij hebben in 2013 zo'n platform gerealiseerd met [www.wijzijnleusden.nl](http://www.wijzijnleusden.nl). Inwoners, (maatschappelijke) organisaties, verenigingen, bedrijven en de gemeente kunnen hun initiatieven daar plaatsen en er ondersteuning voor zoeken. Iedereen kan reageren, een discussie op gang brengen en zijn of haar inzet aanbieden in de vorm van kennis en kunde, mankracht en misschien wel een financiële bijdrage. Momenteel hebben ruim 250 mensen zich geregistreerd op het platform en zijn er ruim 40 initiatieven gestart. Om meer reuring en activiteit op de site te krijgen, onderzoeken we of het mogelijk is om de site nog meer dan nu van de samenleving te laten zijn.

Te zorgen voor een aanspreekpunt in de organisatie die voor burgers goed bereikbaar is, is uw vijfde aanbeveling. Dit aanspreekpunt moet er o.a. voor zorgen dat initiatieven vanuit de samenleving worden uitgezet en opgepakt in de gemeentelijke organisatie. Wij weten dat dit bij een aantal gemeenten goed werkt. Zo heeft de gemeente Zwolle twee medewerkers die daarvoor vrijgemaakt zijn. Wij verwachten van al onze medewerkers dat ze open staan voor initiatieven en in houding en gedrag Samenleving Voorop uitdragen. Wij zetten daar actief op in door één op één gesprekken met de medewerkers, teamgesprekken, inspirerende lezingen en workshops. Ook hebben wij een aanjaagteam geformeerd van

6 medewerkers die een rol hebben in het ondersteunen, sparren en aanjagen. We zijn daar inmiddels één jaar intensief mee bezig en zien dat het effect heeft. We willen hier nog een jaar op investeren. Als we merken dat de beweging te langzaam wordt gemaakt, onderzoeken wij of en hoe wij uw aanbeveling kunnen opvolgen.

Uw laatste aanbeveling betreft het aanpassen van het raadsvoorstel. Zoals in het coalitieakkoord staat beschreven zullen wij in de voorstellen opnemen hoe de inwoners betrokken worden bij de ontwikkelingen en uitvoering van het voorgestelde beleid. Wij vinden het fijn te lezen dat u ons voornemen vanuit het coalitie- akkoord onderschrijft.



## **Hoofdstuk 5 Nawoord van de rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek.

Wij zijn blij dat het college de conclusies onderschrijft en de intentie heeft om de aanbevelingen op te pakken of -afhankelijk van de ontwikkelingen- wil overwegen. Uit de reactie van het college begrijpen wij verder dat dat een tweetal aanbevelingen reeds opgepakt is, maar nog geïmplementeerd moeten worden. Wij adviseren de raad om bij de behandeling van dit onderzoek met name te kijken naar de intentie van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

## **Bijlage 1 Geraadpleegde documenten**

### ***Algemeen***

- Gemeente Leusden, Communicatiebeleid 2010
- Gemeente Leusden, afd. communicatie, Evaluatieonderzoek participatiebeleid, feb 2011
- Gemeente Leusden, afd. communicatie, Inwonersparticipatie in Leusden, maart 2011
- Gemeente Leusden, afd. communicatie, Communicatieplan op weg naar “Samenleving voorop”, juni 2012
- Gemeente Leusden, afd. beleid, Werkprocessen “opdracht geven”, “ontwikkelen van beleid”, “operationaliseren van beleid” (concept)
- Opdracht herziening groenbeleid gemeente Leusden
- Opdrachtformulier (leeg) gemeente Leusden

### ***Bezuinigingsvoorstel Leusdenpanel***

- Toelichting presidium 10 mei 2011, invulling geven aan burgerparticipatie
- Gemeente Leusden, Bestuursopdracht “Heroriëntatie op gemeentelijke rol en taken in relatie tot “de samenleving voorop”.
- Memo aan de stuurgroep kerntakendiscussie, 13 feb 2013
- Memo aan college “Resultaten Leusdenpanel in kader van kerntakendiscussie”
- Uitnodiging aan maatschappelijke organisatie voor kerntakendiscussie, maart 2013
- Impressie van bijeenkomst met maatschappelijke organisaties over kerntaken van de gemeente, 19 mrt 2013
- Leusdenpanel, tiende peiling: ombuigingen Leusden, mei 2013
- Gemeente Leusden, brief 2 jul 2013 aan inwoners die mee hebben gedaan aan de peiling.
- Vragenlijst bezuiniging in de gemeente Leusden, tiende peiling Leusdenpanel
- Gemeente Leusden, collegenieuws 24-2013
- Gemeente Leusden, gemeentenieuws 10 april 2013
- Gemeente Leusden, Raadsvoorstel kaderbrief 2014, 11 juli 2013
- Gemeente Leusden, kaderbrief 2014, par. 3
- Brief aan gemeenteraad Leusden van Jan Hondelink, 6 juli 2013

### ***Winkelopstelling op zondag***

- Opdracht “winkeltijdenverordening Leusden 2013” (intern)
- Leusder Ondernemers Federatie, Uitslag enquête koopzondagen, 3 mei 2013
- Gemeente Leusden, Beantwoording schriftelijke vragen VVD inzake wijziging winkeltijdenwet, 21 mei 2013
- Vragenlijst website gemeente Leusden “Wilt u op zondag kunnen winkelen in Leusden?”
- Resultaten enquête inwoners “openstelling van winkels op zondagen”, brief van college aan raad gemeente Leusden.
- Gemeente Leusden, raadsvoorstel en –besluit “winkelopeningstijden”, 10 juli 2013
- Brief college Leusden aan winkeliers, Winkeltijdenverordening Leusden 2013, 28 juni 2013

### **Verkeersplan Tabaksteeg**

- Verkeersbesluit tot instelling eenrichtingsverkeer op brug tussen Leusden-zuid en Tabaksteeg (heeft geleid tot ongeveer 130 bezwaarschriften vnl. uit Leusden-zuid), 18 sep 2012
- Raadsvoorstel en -besluit “Kredietaanvraag realisatie extra verbinding voor langzaam verkeer tussen Leusden-zuid en Tabaksteeg” 8 nov 2012
- Motie gemeenteraad van 8 november 2012 (opdracht aan college om in overleg te gaan met bewoners Leusden-zuid en Tabaksteeg)
- Plan van Aanpak verkeersknelpunten Leusden-Zuid-Tabaksteeg (LZT)
- Brief van gemeente aan inwoners “Verkeersknelpunten Leusden-Zuid en Tabaksteeg, januari 2013
- Bewonersadviesgroep Verkeer en Infrastructuur Leusden-Zuid en Tabaksteeg, “Leusden Zuid in Beweging”, maart 2013
- Notulen vergadering werkgroep “Verkeersknelpunten in Leusden-Zuid en Tabaksteeg”, 21 mrt 2013
- Aanbiedingsbrief Bewoners Adviesgroep aan college en raad, 16 sep 2013
- Advies Bewoners Adviesgroep Verkeer Leusden-Zuid & Tabaksteeg, versie 9 juli 2013
- Reactie op “Advies BA versie 9 juli definitief verkeer Leusden Zuid en Tabaksteeg” van de bewoners commissie Tabaksteeg, 6 sep 2013
- Bundel van alle reacties die de BA op het concept-advies heeft gekregen.
- Gemeente Leusden, digitale nieuwsbrief juli 2013 Leusden-Zuid
- Memo voor gemeenteraad Leusden, Verkeersplan Tabaksteeg-Leusden Zuid, 26 nov 2013
- Raadsvoorstel en – besluit “Verkeersplan Tabaksteeg Leusden-zuid, 12 dec 2013 (incl. verworpen amendement)
- Advies Provincie, Beoordeling openbaar vervoerplan van de Bewonerscommissie Tabaksteeg, nov 2013
- Notulen raadsvergadering gemeente Leusden, 12 dec 2013

## **Bijlage 2 Respondenten**

### *Gemeentelijke organisatie*

Projectleider verkeersplan Tabaksteeg

Afdelingshoofd Beleid

Portefeuillehouder Financiën en Economische Zaken

Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer

Communicatie adviseur

Adviseur economische zaken

Communicatie adviseur

### *Belanghebbenden*

Secretaris Leusder Ondernemers Federatie

Directeur Welzijn Leusden

Voorzitter Duurzaam Energiek Leusden

Lid bewonersadviescommissie Tabaksteeg

Ondernemer in Leusden

### *Raadsleden*

Fractievoorzitter VVD

Fractievoorzitter D66

Fractievoorzitter CU/SGP

Fractievoorzitter Leusden'90

### Bijlage 3 Selectiecriteria van de rekenkamercommissie

In onderstaande tabel is het onderwerp 'participatiebeleid' getoetst aan de selectiecriteria voor onderzoeksonderwerpen van de rekenkamercommissie.

Selectiecriteria voor onderzoek	Onderzoek participatiebeleid Leusden
<b>Relevantie:</b> Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang?	Participatiebeleid is niet meer weg te denken uit de bestuurspraktijk. Steeds meer gemeenten zien participatiebeleid waarbij burgers betrokken worden als een vanzelfsprekend onderdeel van het proces om beleid te ontwikkelen. Participatiebeleid zorgt voor draagvlak en betrokkenheid bij doelgroepen en draagt daarmee bij aan de legitimering van het bestuur en het bestuurlijk handelen. Het communiceren met de bewoners en organisaties is bovendien wenselijk vanuit democratisch oogpunt.
<b>Risico's:</b> Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid?	Er is geen sprake van risico's, doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de doeltreffendheid van het interactieve beleid.
<b>Toegevoegde waarde:</b> Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht?	Het onderwerp is nog niet door anderen onderzocht. Het onderzoek is gericht op het formuleren van structurele leereffecten.
<b>Capaciteit:</b> Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden?	De rekenkamercommissie beschikt over de capaciteit om dit onderzoek te doen: benodigde kennis, bevoegdheden en vaardigheden zijn aanwezig.
<b>Subsidiariteit:</b> Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord?	De gemeente heeft in 2010 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het participatiebeleid. Vervolgens heeft de afdeling communicatie in maart 2011 een notitie opgesteld over het participatiebeleid. Desalniettemin heeft het afstemmingsoverleg gevraagd of de rekenkamercommissie een onderzoek wil uitvoeren naar het interactieve beleid.
<b>Variatie:</b> Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek.	De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek al onderzocht in de gemeente Barneveld. Bij de uitvoering van het onderzoek in Leusden, verwacht de rekenkamercommissie gebruik te kunnen maken van de leerpunten uit het onderzoek in Barneveld.