

Ruimte voor initiatieven in Rheden

REKENKAMERCOMMISSIE

2 juni 2017



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Werkwijze	2
1.4	Leeswijzer	2
2.	Ambities voor ‘ruimte voor initiatieven’	3
2.1	Gemeentebrede ambities	3
2.2	Ambities voor het sociaal domein	3
2.3	Ambities voor het fysieke domein	5
2.4	Ervaringen van inwoners en ondernemers	6
2.5	Beantwoording deelvragen	7
3.	Maatregelen en aanpak	9
3.1	Gemeentebrede maatregelen	9
3.2	Maatregelen voor het sociaal domein	12
3.3	Maatregelen voor het fysieke domein	13
3.4	Ervaringen van inwoners en ondernemers	15
3.5	Beantwoording deelvragen	17
4.	Rol van de raad	19
4.1	Inleiding	19
4.2	De raad als kadersteller	19
4.3	De raad als controleur	19
4.4	De raad als volksvertegenwoordiger	20
4.5	Opvattingen over de rol van de raad	20
4.6	Constateringen	21
5.	Conclusies en aanbevelingen	22
5.1	Conclusies	22
5.2	Aanbevelingen	23
	Bijlagen	26
	Geïnterviewde personen	26
	Bestudeerde documentatie	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Rheden heeft hoge ambities voor de samenwerking met inwoners en bedrijven. In het Beleidsakkoord 2014-2018 'Samen in Rheden' wordt benadrukt dat de gemeente transparant en meedenkend wil zijn en open staat voor de ideeën, initiatieven en wensen van inwoners en bedrijven. Daarvoor moeten inwoners en bedrijven binnen bestaande wet- en regelgeving zoveel mogelijk ruimte krijgen, zo is te lezen.

De rekenkamercommissie van Rheden heeft besloten onderzoek te doen naar de wijze waarop de gemeente Rheden de randvoorwaarden creëert en invult om daadwerkelijk ruimte te geven aan initiatieven van inwoners, bedrijven en professionals. Het onderzoek is uitgevoerd van juni tot en met december 2016. Dit rapport laat de bevindingen zien.

1.2 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

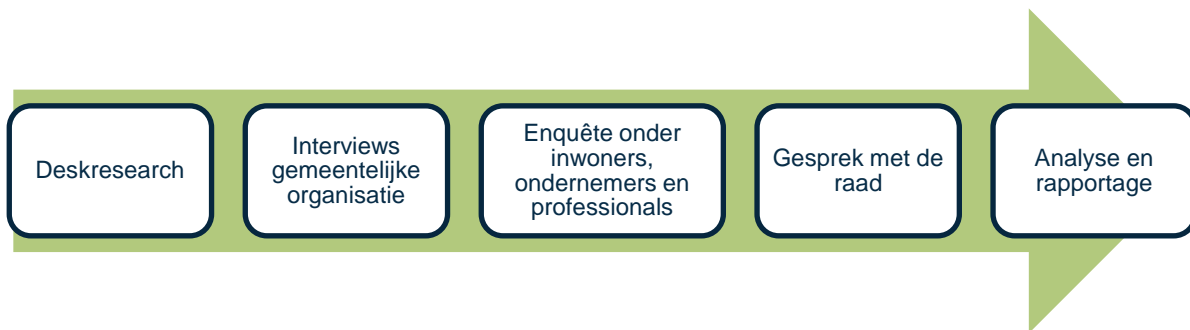
“Maakt de gemeente Rheden gebruik van de mogelijkheden binnen de wet- en regelgeving om ruimte te bieden aan de initiatieven van burgers en bedrijven?”

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gebruikt:

1. *Wat verstaat het college van B&W onder de ambitie in het Beleidsakkoord 2014-2018 dat het wil werken aan het “daar waar mogelijk ruimte geven aan inwoners, instellingen en bedrijven” en het “stimuleren van initiatieven van inwoners”?*
2. *Welke maatregelen heeft het college van B&W genomen om deze ambitie waar te maken?*
 - a. *In hoeverre zijn deze maatregelen gerealiseerd?*
 - b. *In hoeverre zijn de gerealiseerde maatregelen effectief (geweest)?*
 - c. *Hoe monitort de gemeente of de gerealiseerde maatregelen effectief zijn (geweest)?*
3. *Maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden voor regelreductie of -vereenvoudiging om zijn ambitie uit het Beleidsakkoord waar te maken?*
 - a. *Zo ja: op welke manier? En in hoeverre is deze manier effectief?*
 - b. *Zo nee: waarom niet?*
4. *In hoeverre is de regelgeving van de gemeente voldoende actueel en afgestemd op de huidige ambitie uit het Beleidsakkoord?*
5. *In hoeverre is de gemeente proactief in het doorlopend blijven creëren van voldoende ruimte binnen regelgeving voor de initiatieven van burgers en bedrijven?*
6. *Maakt de gemeente gebruik van alternatieve instrumenten om zijn ambitie uit het Beleidsakkoord waar te maken, zoals communicatie, participatie, overdracht van budget of stimuleringsmaatregelen?*
 - a. *Zo ja: op welke manier?*
 - b. *Zo nee: waarom niet?*

1.3 Werkwijze

In dit onderzoek zijn de volgende stappen gezet om tot de conclusies en aanbevelingen te komen:



Het onderzoek is gericht op zowel het sociale domein (zorg, welzijn) als het fysieke domein (ruimtelijke ordening, bouwen en wonen). Eerst zijn relevante documenten bestudeerd over de ambities en beleidsuitgangspunten op het gebied van burgerinitiatieven en burgerparticipatie. Ook de visiedocumenten en beleidsnota's voor het sociale en fysieke domein zijn onder de loep genomen. Vervolgens zijn interviews afgenomen met sleutelfiguren binnen de gemeentelijke organisatie, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. De volgende stap was een digitale enquête, die is uitgezet onder ondernemers(verenigingen) en bewoners(verenigingen). Verder heeft een discussiebijeenkomst met enkele afgevaardigden namens de gemeenteraad plaatsgevonden. Tot slot zijn alle bevindingen geanalyseerd en de onderzoeksvragen beantwoord en vastgelegd in dit rapport.

Digitale enquête

Voor dit onderzoek is in twee fasen een digitale enquête uitgezet onder:

- ▾ bewonersverenigingen binnen Rheden;
- ▾ ondernemersverenigingen binnen Rheden;
- ▾ personen die in de afgelopen twee jaar bij de gemeente Rheden een dienst of product binnen het sociaal en fysiek domein hebben aangevraagd, zoals een omgevingsvergunning, een APV-vergunning, een subsidie of een Wmo-voorziening.

Vanwege het gebruik van met name het derde selectiecriteria is een zeer brede doelgroep van enkele duizenden mensen ontstaan. Tussen de benaderde personen bestaat een grote variatie in het soort en de intensiteit van het contact met de gemeente. De rekenkamercommissie heeft bewust gekozen voor het benaderen van deze brede en veelzijdige doelgroep, om ook een zo veelzijdig mogelijk beeld van de ervaringen met de gemeente te krijgen. Dit bracht tegelijkertijd ook de consequentie mee dat lang niet iedereen zich aangesproken zou voelen door de enquête en daarom niet zou reageren.

De vragenlijst is uiteindelijk door 146 personen ingevuld. Hiervan zijn er 82 personen inwoner van Rheden, 23 ondernemer in Rheden, 9 professional in Rheden en tot slot 31 'anders' (zoals: bestuurslid van een vereniging of stichting of ondernemer buiten de gemeente Rheden). 87 respondenten zijn als individu of als lid van een organisatie betrokken geweest bij maatschappelijke initiatieven en hebben daarbij ervaring opgedaan met de reactie van de gemeente op hun initiatief. De resultaten van de enquête zijn verspreid over dit rapport weergegeven, al naar gelang het thema van een hoofdstuk of paragraaf.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we welke ambities de gemeente heeft op het gebied van de ruimte en mogelijkheden voor initiatieven. In hoofdstuk 3 pellen we af welke maatregelen de gemeente in de praktijk neemt om aan deze ambitie invulling te geven en beantwoorden we de vraag in hoeverre de gemeente daar in slaagt. In hoofdstuk 4 komt de rol van de raad bij het geven van ruimte aan initiatieven aan bod. Hoofdstuk 5 geeft tot slot de conclusies en aanbevelingen weer.

2. Ambities voor ‘ruimte voor initiatieven’

2.1 Gemeentebrede ambities

De coalitiepartijen van de gemeente Rheden hebben in het Beleidsakkoord 2014-2018 uitgesproken dat zij streven naar een leefbare, duurzame en inspirerende gemeente¹: *“Inwoners, verenigingen, ondernemers en organisaties beschikken over veel kennis en kunde, waar de samenleving van kan profiteren. Wij nodigen hen dan ook uit met initiatieven te komen. Waar zij met ideeën en plannen komen, denken wij na over de manier waarop wij hun initiatieven kunnen ondersteunen (overheidsparticipatie). Daar waar wij als gemeente het initiatief nemen, vragen wij inwoners mee te denken of mee te werken (burgerparticipatie). Burger- en overheidsparticipatie zijn elkaars spiegel en zijn onmisbaar bij de opgaven waar wij als samenleving voor staan.”*

In de programmabegrotingen wordt ook aandacht geschonken aan de ambitie om inwoners en ondernemers zelf met initiatieven en ideeën te laten komen. In de Programmabegroting 2016-2019 is te lezen²: *“Wij willen de afstand tussen inwoners en gemeente verder verkleinen. Door een meer open houding kunnen wij veel winnen. Dit vraagt van alle lagen in ons lokale bestuur en van onze organisatie een bewuste omslag. Die willen wij met kracht inzetten. Wij kunnen als lokale overheid alleen de verantwoordelijkheid voor het welbevinden van inwoners op ons nemen als wij de samenleving een grotere inbreng geven. De gemeente zal vaker een faciliterende en stimulerende rol hebben. Wij zullen zoeken naar effectieve vormen van burgerparticipatie. Daarnaast zullen wij telkens bewust kiezen welke rol wij als gemeente gaan spelen in relatie tot de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven.”*

In de voor dit onderzoek gehouden interviews wordt bevestigd dat de gemeente veel ambitie heeft op het gebied van inwonersinitiatieven, overheidsparticipatie en burgerparticipatie. Een van de respondenten vertelt het als volgt: *“Twee jaar geleden heeft Rheden burgerparticipatie expliciet als ambitie opgenomen in het coalitieakkoord. [...] Er komt binnen de gemeentelijke organisatie steeds meer aandacht voor het ‘waarom’ en ‘hoe’ van burgerparticipatie.”* Met name enkele collegeleden vinden de gemeente Rheden een voorloper op dit terrein. Zo vertelt een van hen: *“Rheden is een voorloper op het gebied van coproductie en participatie. Niet alleen in de regio, maar ook landelijk gezien.”* En een van de andere wethouders: *“Het is opvallend hoe dicht de gemeente Rheden bij de burger staat, zeker in vergelijking met andere overheden. Burgerparticipatie wordt belangrijk gevonden door de gemeente, men is er echt ‘eager’ op.”* Tot slot een derde: *“Inwonerparticipatie is een onderwerp dat politiek leeft in Rheden. Dat heeft te maken met de tijdgeest. De gemeente kan niet meer helemaal onafhankelijk opereren of niet luisteren naar de samenleving. De overheid en burgers, bedrijven en professionals moeten het samen doen.”* Ook door de geïnterviewde ambtelijk medewerkers wordt dit beeld bevestigd. Zo vertelt een van hen: *“We voeren veel gesprekken over de veranderende rol van de overheid. De gemeente wil graag meer durven loslaten.”*

2.2 Ambities voor het sociaal domein

In het Beleidsakkoord ‘Samen in Rheden’ hebben de coalitiepartijen hun ambities voor ‘ruimte’ binnen het sociaal domein als volgt geformuleerd: *“Wij vertrouwen in dit domein op de eigen mogelijkheden,*

¹ Gemeente Rheden, Beleidsakkoord 2014-2018 Samen in Rheden, 8 mei 2014.

² Gemeente Rheden, Programmabegroting 2016-2019, 3 november 2015.

eigen inbreng van onze inwoners, verenigingsleven, organisaties en op wederkerigheid op vrijwillige basis. We verwelkomen daarom initiatieven vanuit de samenleving. De gemeente levert, indien nodig, een beperkte bijdrage door de faciliteren of te co-financieren.”

In de Programmabegroting 2016-2019 is aanvullend de volgende doelstelling te lezen: *“Als lokale overheid moeten we, met behoud van onze basisverantwoordelijkheid, het sociale domein weer teruggeven aan onze inwoners. Zo kunnen mensen op hun eigen manier en onder hun eigen voorwaarden vorm geven aan samenleven in de buurt en in de wijk. Zo doen we tevens recht aan de dynamiek van de samenleving en de leefwereld van onze inwoners.”* Een van de subdoelstellingen die hieraan wordt gekoppeld is: *“De bewonersinitiatieven in de gemeente Rheden die een bijdrage leveren aan het kennen en ondersteunen van elkaar in buurten en wijken, worden waar nodig en gevraagd, gefaciliteerd en ondersteund.”*

In de verschillende bestudeerde beleidsnota's op het gebied van het sociaal domein is ook regelmatig te lezen dat de gemeente ruimte wil (terug)geven aan inwoners en een andere rol wil innemen. Een aantal voorbeelden staan in onderstaand kader:

Documenten sociaal domein

- ▶ Sociale visie, 2012³: *“Wij moeten niet langer primair denken en handelen vanuit de weten regelgeving en met een checklist in de hand onze burger bedienen. Zolang de regels, de wetgeving waar een burger onder valt, voor ons leidend zijn, zijn de daaraan ontleende stigma's dat ook. We denken nog te vaak dat we het goed hebben gedaan als we ons maar aan de juiste regels houden, ook als we het in de praktijk van de burger misschien helemaal niet zo goed hebben gedaan. Wanneer we leren denken vanuit de leefwereld van burgers kunnen we ook van daaruit handelen, gericht op dat wat werkelijk nodig is om deze burger een stap vooruit te helpen. Wet- en regelgeving moeten daarbij kaderstellend zijn, niet primair bepalend.”*
- ▶ Definitief Wmo beleidskader, 2013⁴: *“De snelheid waarmee de huidige netwerkwerksamenleving reageert op veranderingen en initiatieven vereist van de overheid een flexibele en gedurfde nieuwe houding: “De wisselwerking met burgers die vereist is voor de herkenning van de kansen die maatschappelijke initiatieven bieden moet zich uiten in nieuwe vormen van burgerparticipatie; in het verbreden van beleidsparticipatie naar andere beleidsfasen dan inspraak alleen en het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven die niet altijd netjes passen in het beleidsperspectief van de overheid.”*
- ▶ Kadernota Sociaal Domein, 2013⁵: *“Onze gemeentelijke rol is het scheppen van bepaalde voorwaarden. Laat mensen alleen of samen met anderen hun eigen oplossingen bedenken en laat de gemeente alleen ondersteuning bieden waar dat wordt gevraagd en waar dat nodig is.”*
- ▶ Addendum op het Wmo Meerjarenbeleidskader 2013-2016⁶: *“Burgers en maatschappelijke organisaties wordt de komende jaren nog meer ruimte gegeven om volgens hun eigen opvattingen en ideeën maatschappelijke participatie en ondersteuning vorm te geven. De gemeente trekt zich de komende tijd verder terug als spelverdeler en neemt de rol van facilitator.”*
- ▶ Geactualiseerd transformatieplan sociaal domein Rheden 2015-2016⁷: *“De lokale overheid functioneert steeds vaker in een netwerkomgeving. Wij zijn slechts één van de spelers in het sociaal-maatschappelijk krachtenveld. Daar past een andere werkwijze bij; we zullen steeds vaker in co-creatie met derden tot beleid en beleidsuitvoering komen. [...] Wij willen samen met alle betrokkenen (inwoners, instellingen en ondernemingen) een lokale infrastructuur voor maatschappelijke ondersteuning mogelijk maken. Daar waar zij dit zelf kunnen, zal de gemeente slechts via de inhoud, faciliterend, sturen op de gewenste*

³ Gemeente Rheden, Sociale visie, mei 2012.

⁴ Gemeente Rheden, Definitief Wmo beleidskader, februari 2013.

⁵ Gemeente Rheden, Kadernota sociaal domein, november 2013.

⁶ Gemeente Rheden, Addendum op het Wmo Meerjarenbeleidskader 2013 – 2016, datum onbekend.

⁷ Gemeente Rheden, Geactualiseerd transformatieplan sociaal domein Rheden 2015-2016, datum onbekend.

doelen. Dit vraagt een andere rol van de gemeente en vormt daarmee een uitdaging. De kaders en randvoorwaarden zoals door de raad gesteld zijn daarbij uiteraard leidend.”

In de interviews voor dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente voor het sociaal domein veel ambities heeft om de ruimte te zoeken én te geven. Een van de ambtelijk medewerkers vertelt: *“Het sociaal domein is gereguleerd door wettelijke kaders, met name op rijksniveau. Dit biedt weinig ruimte tot deregulering. Maar je kunt wel processen vereenvoudigen en regels en domeinen integraal bekijken. [...] Daarmee creëren we de vrijheid om de regels anders en effectiever toe te passen. [...] De gemeente heeft het centraal stellen van inwoners hoog in het vaandel staan. Er is binnen de gemeente een levendige discussie over het ‘van buiten naar binnen’ redeneren. Medewerkers begrijpen dat niet de verschillende wetten centraal moeten staan, maar de behoefte van de inwoner.”*

Tegelijkertijd is het zoeken van de ruimte nog niet altijd even gemakkelijk. Zo vertelt één van de ambtelijk medewerkers: *“De ambitie is om te snoeien in het ‘oerwoud van regels’, zoals dat ook in de nota’s en plannen voor het sociaal domein staat beschreven. Maar die ambitie is niet zomaar geregeld. Het is niet altijd makkelijk om de regels als ruime kaders op te vatten en te gebruiken.”* Een van de portefeuillehouders bevestigt hoe moeilijk het is om binnen de wetgeving voor het sociaal domein toch de ruimte te zoeken: *“Als burgers iets ‘belemmert’ dan wil de gemeente graag van haar discretionaire bevoegdheid gebruik maken om die belemmering weg te nemen. Dat is niet altijd makkelijk. Kijk naar de Participatiewet: daar zit zo weinig speelruimte in. Het gevoel dat er binnen deze wet maatwerk kan worden geleverd is er niet.”*

2.3 Ambities voor het fysieke domein

Ook voor het ruimtelijk domein beschrijft het Beleidsakkoord ambities voor het bieden van ruimte voor initiatieven en ideeën van inwoners⁸: *“Wij streven naar behoud en versterking van een robuuste en duurzame leefomgeving, waar het voor onze inwoners, instellingen en bedrijven goed toeven is. Wij geven hen waar mogelijk ruimte om zelf invulling te geven aan hun directe leefomgeving. Wij willen meedenken met de initiatieven van inwoners, instellingen en bedrijven.”*

In de meest recente programmabegroting wordt deze ambitie (letterlijk) herhaald. Ook zijn er enkele prestaties expliciet aan deze ambitie te koppelen. Zo worden onder meer de volgende prestaties beschreven:

- ▼ *“Het bevorderen van bewonersparticipatie, dat leidt tot een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de bewoners bij de buurt en dat zorgt voor een grotere sociale cohesie.*
- ▼ *Het gemeentebrede communicatiemiddel ‘Ik Buurt mee’ mede inzetten om het beheer van de openbare ruimte samen met inwoners invulling te geven.”*

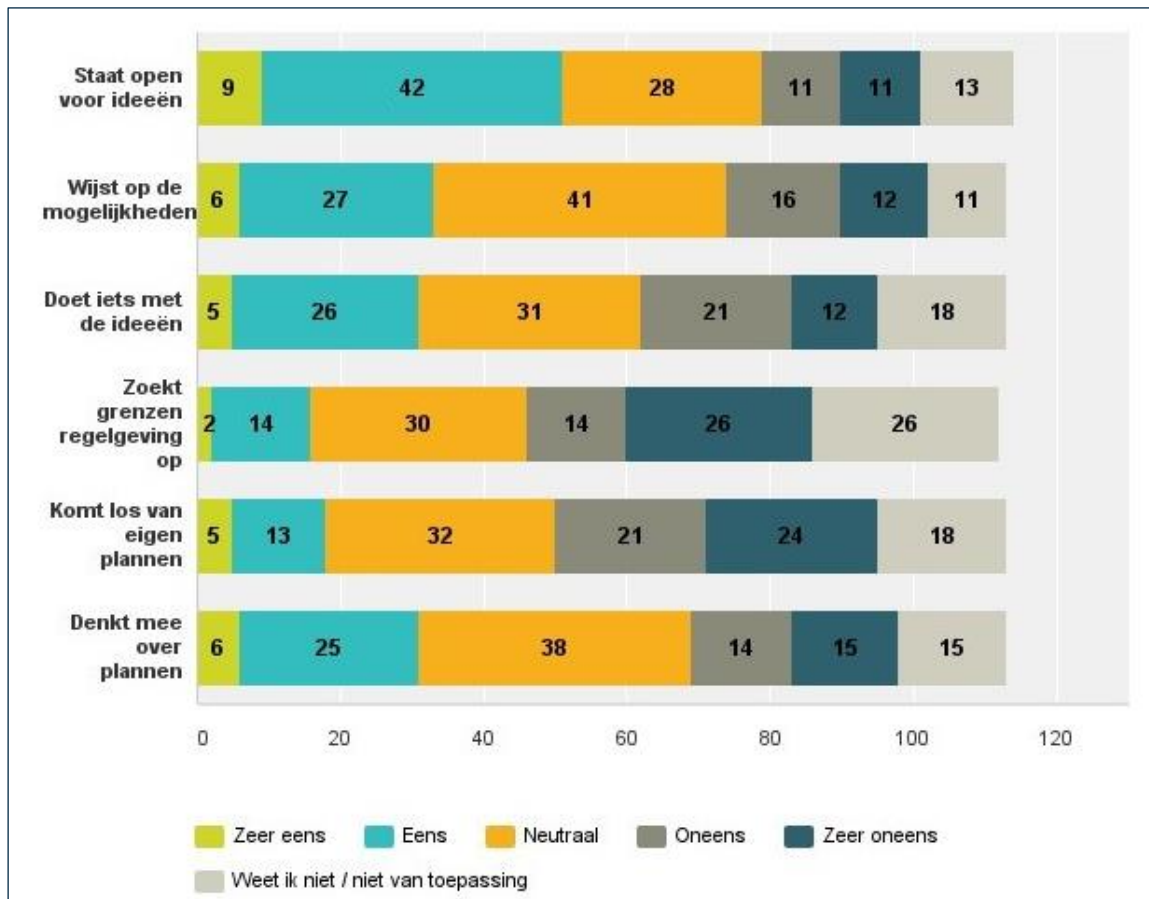
In interviews met de bij het fysieke domein betrokken ambtenaren en portefeuillehouders is duidelijk gemaakt dat de gemeente inwoners actief wil betrekken bij ruimtelijke plannen. Een van hen vertelt: *“Bij alle nieuw op te stellen plannen wil de organisatie van begin af aan met inwoners en andere belanghebbenden in gesprek. Het liefst laat de gemeentelijke organisatie het plan door inwoners en andere partners zelf opstellen, zoals is gebeurd bij het Masterplan recreatie en toerisme. Het moet echt hun verhaal zijn. De gemeente heeft er uiteraard wel een kleine rol in, maar de gemeente is niet de primaire trekker.”* En een ander geeft aan: *“Het wordt steeds belangrijker gevonden dat de klant de ruimte krijgt om vragen te stellen over de mogelijkheden, en om steeds in gesprek met de klant te*

⁸ Gemeente Rheden, Beleidsakkoord 2014-2018 Samen in Rheden, 8 mei 2014.

kijken wat er kan worden gedaan om tot een succesvolle aanvraag voor een initiatief in de openbare ruimte te komen.”

2.4 Ervaringen van inwoners en ondernemers

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht is voor dit onderzoek een digitale vragenlijst uitgezet onder bewoners(verenigingen) en ondernemers(verenigingen). Aan hen is onder meer een aantal stellingen voorgelegd over de houding van de gemeente Rheden ten opzichte van de initiatieven, plannen of ideeën van inwoners, ondernemers of professionals. Het meest ‘eens’ zijn de respondenten het met de stelling dat de gemeente open staat voor de ideeën en initiatieven van (groepen van) bewoners of ondernemers. Het meest ‘oneens’ zijn de respondenten het met de stelling dat de gemeente bereid is de grenzen van de wet- en regelgeving op te zoeken. Onderstaande grafiek laat alle resultaten zien:



Figuur 1. Beoordeling van de houding van de gemeente Rheden ten aanzien van de initiatieven, plannen of ideeën van inwoners, ondernemers of professionals.

Aan de respondenten is gevraagd hun antwoorden toe te lichten. We halen er hier enkele aan:

Positief ☺

“Op dit moment heb ik met name ervaringen opgedaan met de medewerkers van de afdeling en commissie monumenten. De bereidheid tot meedenken ervaar ik hier als zeer positief,

Negatief ☹

“De gemeente Rheden is er voor het naleven van de wettelijke regels en handelt niet in het belang van de burger. De gemeente is ook niet bereid mee te denken en een burger tegemoet te komen.”

ondersteunend en stimulerend. Ook het tempo van reageren en meedenken is heel plezierig. Ik ervaar het als echt samenwerken aan een goede leefomgeving.”

“In principe staat de gemeente wel open voor initiatieven van inwoners; ook heeft zij bij ons initiatief meegedacht en steun gegeven. Met hulp van de buurtcoach en van de contactpersoon voor ‘Ik buurt mee!’ helpt zij ons met mogelijkheden ons initiatief te realiseren.”

“Ik denk graag in mogelijkheden, maar om ons heen horen we dat de gemeente een inflexibele houding heeft en hangt naar de regels. De gemeente (of in ieder geval haar medewerker) zouden niet in staat zijn mee te denken en grenzen van wet en regelgeving op te zoeken. Na het aankopen van een stukje gemeentegrond zijn wij door meerdere mensen (makelaar, vrienden, familie en zelfs een gemeenteraadslid) geïnformeerd dat de gemeente niet met onze plannen mee zal buigen, omdat het de gemeente Rheden is.”

“De gemeente heeft zich ontvankelijkheid getoond voor alternatieve oplossingen en gezamenlijke uitvoering (co-creatie).”

“De gemeente honoreert vooral ideeën of keurt ze af. Van meedenken heb ik niets gemerkt.”

“Onze gemeente vindt het prima als inwoners iets nieuws willen organiseren.”

“Dit verschilt het nogal per afdeling/ ambtenaar. Er zijn positieve uitzonderingen: dan er wordt goed meegedacht en gewerkt. Helaas zijn er ook individuen en ambtenaren die initiatieven frustreren. Het zou goed zijn als de gemeente met één mond spreekt, haar eigen beleid goed uitvoert en afdelingen/ individuen die niet meewerken eerder bijpraten en bijsturen om initiatieven niet te frustreren. Bovendien zou het goed zijn één of enkele aanspreekpunten te hebben die intern de zaak regelen en verkopen in plaats van initiatiefnemers steeds van afdeling naar afdeling te sturen, waarbij elke afdeling zijn eigen agenda uitvoert zonder naar het grotere geheel of belang te kijken.”

Voor het onderzoek zijn met name de antwoorden relevant van respondenten die betrokken zijn geweest bij een concreet initiatief. Dit betreft 87 respondenten. Omdat sommigen van hen geen antwoord hebben gegeven op één of meer van de in dit geval relevante vragen resteren de antwoorden van 56 inwoners van Rheden. Uit statistisch oogpunt is een dergelijk aantal laag. Toch gaat het ons inziens om inhoudelijk waardevolle opvattingen van 56 actieve inwoners van Rheden. Zij hebben concrete ervaringen opgedaan met de manier waarop de gemeente gereageerd heeft op het initiatief waarbij zij betrokken waren. Vanuit die optiek betreft het een algemeen en betrouwbaar beeld.

Als alle vragen over de houding van de gemeente gezamenlijk worden geanalyseerd, blijkt dat ongeveer 30% van de 56 actieve respondenten een negatief beeld heeft van de reactie van de gemeente op hun initiatief. Minder dan 10% van de respondenten heeft een overwegend positief beeld. Een ruime meerderheid van deze respondenten (60%) heeft gemengde ervaringen. Hieruit kan tenminste worden afgeleid dat nog lang niet alle mensen die betrokken zijn geweest bij concrete initiatieven, de uitgesproken positieve ambities van de gemeente in hun concrete praktijk als zodanig hebben herkend.

2.5 Beantwoording deelvragen

De gemeente Rheden wil ruimte geven aan de eigen initiatieven van inwoners. De eerste deelvraag in dit onderzoek gaat over deze ambities:

Deelvraag 1

1. *Wat verstaat het college van B&W onder de ambitie in het Beleidsakkoord 2014-2018 dat het wil werken*

aan het “daar waar mogelijk ruimte geven aan inwoners, instellingen en bedrijven” en het “stimuleren van initiatieven van inwoners”?

In alle voor dit onderzoek bestudeerde gemeentelijke visiedocumenten en beleidsnota's wordt melding gemaakt van de ambitie om ruimte te geven aan inwoners, instellingen en bedrijven. Het steeds benoemen en opschrijven van deze ambitie draagt bij aan een gevoel van eenduidigheid, herkenning en focus. Zowel de geïnterviewde collegeleden als ambtelijk medewerkers bevestigen en herkennen de hoge ambities op het gebied van ruimte voor de initiatieven van inwoners, het buiten de strikte regels om zoeken naar oplossingen en het van binnen naar buiten denken. Deze ambities van de gemeente sluiten aan bij de landelijk zichtbare trend waarin de overheid minder wil sturen en organiseren en het initiatief steeds meer overlaat aan (groepen van) inwoners en bedrijven.

In de verschillende documenten en de in het kader van dit onderzoek uitgevoerde interviews wordt erop gewezen dat 'ruimte geven' hem vooral zit in de bereidheid om:

- ▼ de eigen plannen en voornemens van de gemeente opzij te schuiven als bewoners andere opvattingen hebben;
- ▼ een reactie vanuit de gemeente niet louter te laten bepalen door wetten en regelgeving;
- ▼ voordat de gemeente plannen maakt, eerst bewoners de ruimte te geven met ideeën te komen.

Toch blijkt uit het onderzoek dat het lastig is om een scherp beeld van deze ambities te krijgen. In de visiedocumenten en beleidsnota's is niet concreet gemaakt hoe en wanneer de doelstellingen voor 'het geven van ruimte' behaald zijn. Dat maakt het moeilijk om te bepalen wat 'ruimte' is, wanneer je als gemeente tevreden bent en bovenal: wat inwoners, ondernemers wel of juist niet kunnen verwachten van de gemeente. Want: welke 'ruimte' hebben zij echt en tot hoe ver reikt die ruimte dan precies?

Verder blijkt uit het onderzoek dat de forse gemeentelijke ambities niet als zodanig worden herkend door de inwoners die betrokken zijn geweest bij een initiatief.

3. Maatregelen en aanpak

3.1 Gemeentebrede maatregelen

Om invulling te geven aan de ambities op het gebied van ruimte voor initiatieven van inwoners en bedrijven wordt door de gemeente onder meer ingezet op het ontwikkelen van een nieuwe bestuursstijl, een nieuwe stijl van communiceren en een organisatiecultuur die past bij de gemeentelijke ambities om meer naar buiten te treden. In de context van het programma 'bestuur en veiligheid' wordt in de Programmabegroting 2016 het volgende geschreven: *"De gemeente Rheden gaat uit van een grotere betrokkenheid van de inwoners bij beleid en besluitvorming én een grotere eigen verantwoordelijkheid. Dit 'actief burgerschap' vraagt om een andere rol van de gemeente: meer faciliterend dan sturend, ruimte gevend aan ideeën en initiatieven. Dat betekent communicatief in verbinding staan met de inwoners. Communicatie verschuift hiermee van informeren naar ontmoeten, meer luisteren dan zenden, in dialoog met de inwoners. Goed communiceren, vraagt de komende jaren daarom van alle medewerkers van de gemeente Rheden verdere aandacht."* De subdoelstellingen die de gemeente hierbij noemt zijn:

- *"Er wordt een nieuwe bestuursstijl ontwikkeld, waarbij er aangesloten wordt op wensen, verwachtingen en initiatieven van inwoners."* De gemeente wil hiervoor in 2016 onder meer een gedragen visie en werkwijze van de Rhedense invulling van 'participatie' opstellen, evenals manieren om met inwoners, organisaties en instanties in contact te treden. Ten tijde van dit onderzoek zijn deze visie en/of werkwijze nog niet vastgesteld.
- *"Beleid van de gemeente biedt ruimte voor eigen invulling door burgers of partners."* Onder beleid wordt in dat verband door de gemeente niet 'voorschrijvend beleid' verstaan maar 'richtinggevende kaders'. De gemeente wil hiervoor in 2016 bij alle door de raad te nemen besluiten afwegen in hoeverre er ruimte is voor de samenleving om eigen invulling te kunnen geven aan de vast te stellen richtinggevende kaders. Uit het onderzoek blijkt niet dat er al concreet invulling is gegeven aan deze doelstelling.

Als het gaat om de drie gemeentebrede maatregelen (een nieuwe bestuursstijl, een nieuwe communicatiestijl en een nieuwe organisatiecultuur), is in de notitie Nieuwe Bestuursstijl het volgende opgenomen⁹: *"In het coalitieakkoord is het thema open bestuursstijl één van de drie speerpunten. Er is ruimte gegeven om dit vraagstuk raadsbreed verder in te vullen. Hiervoor is midden 2014 de raads werkgroep bestuursstijl in het leven geroepen, bestaande uit een vertegenwoordiger van alle fracties. In dit raadsbrede overleg is geconstateerd dat de huidige werkwijze van de raad niet meer voldoende aansluit op de veranderende samenleving en gemeentelijke organisatie. [...] Er is een nieuwe bestuursstijl nodig. Wij willen zijn: een gemeenteraad die verbindt, samenwerkt met inwoners, zichtbaar is in de samenleving, durft los te laten waar het kan, faciliteert en stimuleert waar nodig."* In deze zelfde notitie is te lezen dat de ontwikkeling naar een nieuwe bestuursstijl nauw samenhangt met (nieuwe) vormen van burger- en overheidsparticipatie. Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over burgerparticipatie van november 2011, heeft een begeleidingsgroep uit de raad in januari 2014 de startnotitie 'Burgerparticipatie' aangeboden. De notitie diende als startsignaal voor een nieuwe beleidsnotitie over burgerparticipatie: *"Deze nieuwe beleidsnotitie moet invulling geven aan de behoeften van de inwoners en de raad op het gebied van*

⁹ Gemeente Rheden, Notitie Nieuwe Bestuursstijl, datum onbekend.

burgerparticipatie. Ook dient deze beleidsnotitie een set handvatten te bieden aan het ambtelijk en bestuurlijk apparaat van de gemeente Rheden. Inmiddels is vanuit de ambtelijke organisatie een projectgroep burger- en overheidsparticipatie bezig uitvoering te geven aan deze opdracht van de raad.” In juni 2015 heeft de bedoelde projectgroep een plan van aanpak gemaakt om te komen tot een nieuwe beleidsnotitie¹⁰. Op het moment van schrijven van dit onderzoek is de beleidsnotitie nog niet gereed. Wel hebben er allerlei gesprekken en bijeenkomsten over het thema plaatsgevonden.

Een andere concrete activiteit die de gemeente in het kader van een nieuwe bestuurs- en communicatiestijl heeft opgepakt is het opstarten van een inwonerspanel, genaamd: ‘Rheden spreekt’. Dit online inwonerspanel bestaat op dit moment uit circa 1.000 inwoners van Rheden. De panelleden krijgen via de e-mail gemiddeld vier onderwerpen per jaar voorgelegd. Verder zet de gemeente Rheden actief in op de werkwijze ‘Ik buurt mee!’. Al in 2012 is de gemeente Rheden hiermee gestart. Ik buurt mee! is een werkwijze waarbij de samenwerking en het contact met de inwoners van essentieel belang is. In het ‘Verzameldocument Ik buurt mee!’, van januari 2016 is hierover te lezen¹¹: *“De gemeente Rheden is opgedeeld in 18 buurten. Voor iedere buurt wordt door een projectleider van de gemeente Rheden, samen met de partners en inwoners in de buurt het proces Ik buurt mee! doorlopen. Tijdens dat proces worden de inwoners en organisaties in de buurt een podium geboden om informatie, wensen en ideeën te halen en te brengen. Ik buurt mee! vormt tevens het communicatieplatform voor de buurt.”* Ook in 2016 speelt deze werkwijze (weer) een belangrijke rol in de samenwerking en het contact met inwoners. Zo wordt in de Programmabegroting 2016-2019 geschreven: *“Wij kunnen als lokale overheid alleen de verantwoordelijkheid voor het welbevinden van inwoners op ons nemen als wij de samenleving een grotere inbreng geven. De gemeente zal vaker een faciliterende en stimulerende rol hebben. Wij zullen zoeken naar effectieve vormen van burgerparticipatie. De werkwijze van “Ik buurt mee!” zal hierbij als voorbeeld gelden.”*

In de voor dit onderzoek bestudeerde documenten wordt tot slot beschreven dat de gemeente actief inzet op het realiseren van een cultuuromslag binnen de gemeentelijke organisatie. In mei 2015 heeft het ambtelijk management hiervoor het ‘Inrichtingsplan 2015-2017’ opgesteld. Hierin worden de visie op en de benodigde stappen naar het creëren van een zogenoemde netwerkorganisatie uiteengezet. Onder meer is te lezen¹²: *“De gewenste koers is die naar een veranderende overheid en een flexibele organisatie. [...] Ruimte, vertrouwen, samenwerking en verbinding liggen ten grondslag aan de verandering. Zowel in de structuur als de cultuur verandert onze organisatie de komende jaren. Het organisatieplan sluit aan bij de doelstelling van de nieuwe bestuursstijl, zoals deze nu door de gemeenteraad verder wordt uitgewerkt. Daarbij zullen we meer dan voorheen in de toekomst van buiten naar binnen gaan (samen)werken.”* En ook: *“De gemeente Rheden staat niet op zich zelf, maar is een schakel in een lange keten van samenwerkingspartners. Zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen wordt samenwerking gezocht en worden initiatieven door partners of de gemeente opgepakt. Door partners te laten participeren, initiatieven serieus te nemen en de regie waar het kan bij anderen te laten komen we in andere verhoudingen te staan. Dat vraagt voor onze organisatie aanpassingen in werkwijzen, omgangsvormen, communicatie en samenwerken.”*

In de voor dit onderzoek gehouden interviews is ook door menigeen toegelicht dat de gemeentelijke organisatie volop bezig is met deze nieuwe manier van werken. Een van de geïnterviewde collegeleden vertelt: *“De gemeentelijke organisatie wil medewerkers voorbereiden op de*

¹⁰ Gemeente Rheden, Memo burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Rheden, 17 juni 2015.

¹¹ Gemeente Rheden, Verzameldocument Ik buurt mee!, 25 januari 2016.

¹² Gemeente Rheden, Inrichtingsplan 2015-2017, mei 2015.

‘veranderende’ wereld, waarin steeds meer in samenspraak met de burger wordt gedaan. Intern zijn ze nu bezig met een cultuurproject waarin dat thema centraal staat. Dat gebeurt laag voor laag: directie, teammanagers en vervolgens medewerkers. Ik heb al wat eerste contouren van een culturomslag binnen de gemeentelijke organisatie zien ontstaan: bij alle nieuw op te stellen plannen gaat de organisatie van begin af aan met inwoners en andere belanghebbenden in gesprek.” En een ander collegelid: “Binnen de organisatie wordt hard gewerkt om de nieuwe werkwijze in de hoofden van medewerkers te krijgen. Er is een traject gestart waarin mensen zichzelf en elkaar leren kennen, er zijn opleidingen, er wordt aan cultuurbeïnvloeding gedaan, ambtenaren gaan naar inwonersbijeenkomsten om hun plannen te bespreken, er wordt gewerkt met mystery guests en goede voorbeelden worden ‘in de etalage’ gezet.” Een van de ambtelijk medewerkers vertelt verder: “We werken hard aan Rheden als een netwerkorganisatie. Daarvoor zullen de professionals bij de gemeente anders moeten leren denken en handelen.” En een ander vertelt: “Om echt burgers meer te betrekken moet men leren hoe de kennis en energie van burgers gebruikt kan worden om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Dat vraagt echt anders denken.”

Eenvoudig is de omslag in denken en handelen niet, zo hebben vrijwel alle geïnterviewde ambtelijk medewerkers en collegeleden aangegeven. Een van de ambtelijk medewerkers geeft aan: *“Onlangs was er een discussie omtrent een speelterrein dat een buurt zelf mocht inrichten. Daarin zie je in eerste instantie toch wat terughoudendheid van de kant van de gemeente. Want, zo zeggen de betrokken ambtenaren: ‘wij als gemeente worden uiteindelijk aangesproken op de veiligheid van het speelterrein’. Juist bij dit soort onderwerpen, die van oudsher als overheidstaken zijn bestempeld, vinden ook ambtenaren het moeilijk hun traditionele rol los te laten. Het is wat dat betreft echt nog een zoektocht om op een goede manier uitvoering te geven aan de gemeentelijke ambities voor burger- en overheidsparticipatie.”* Een van de collegeleden zegt hierover: *“In het begin zag je dat de nieuwe werkwijze vooral werd opgepakt door medewerkers die er uit zichzelf al mee aan de slag wilden gaan. Maar nu het aantal initiatieven vanuit de samenleving groeit moeten er ook steeds vaker ambtenaren mee aan de slag die er in eerste instantie niet zelf voor hebben gekozen om zo anders te werken. Zij moeten de houding loslaten dat burgers niks met hun werk te maken hebben. Dat zorgt wel eens voor clashes.”* En een andere wethouder vertelt: *“Ambtenaren vinden het nog erg eng om buiten de regels om te denken. Het verschilt per dossier, maar over het algemeen heeft men wel de neiging voorstellen wat juridisch te benaderen. Wat mij betreft kan dat wel nog wat lossen, door te beginnen bij wat er wél kan in plaats van wat er niet kan.”*

De gemeentelijke organisatie zet niet actief in op deregulering om ‘ruimte’ te kunnen bieden aan initiatieven van inwoners, dus: het schrappen van regels. In 2009 heeft de gemeentelijke organisatie een dereguleringsproject uitgevoerd, maar uiteindelijk heeft dat nauwelijks tot het reduceren of vereenvoudigen van regels geleid. Een van de ambtelijk medewerkers vertelt hierover: *“In het project deregulering zijn ‘knellende’ of ‘onnodige’ regels aan de orde gesteld. Van alle voorstellen heeft maar één afschaffing van een vergunning het daadwerkelijk gehaald. Binnen het toenmalige college en de toenmalige raad bleek onvoldoende draagvlak voor verdergaande deregulering.”* Volgens de gemeentelijke organisatie gaat het echter ook niet om het schrappen van regels, maar de manier waarop je als gemeente met de regels omgaat. Ter illustratie vertelt een van de ambtelijk medewerkers: *“Denk aan het proces van subsidieverlening door de gemeente. De gemeente vroeg vroeger veelvuldig om tussentijdse rapportages als een subsidie was verstrekt, want soms een onevenredige belasting was van de subsidieontvanger. Nu wordt slechts eenmaal een tussentijdse rapportage opgevraagd, om wel een vinger aan de pols te kunnen houden bij de besteding van de subsidiegelden. Daarnaast hanteert de gemeente bij subsidiebedragen tot maximaal € 5000,00 het uitgangspunt om niet langer om een verantwoording achteraf te vragen, door bijvoorbeeld het*

indienen van een verslag of financiële verantwoording. De subsidie wordt in die gevallen al bij de verlening ambtshalve vastgesteld.” En een ander ambtelijk medewerker vertelt: “Onze ambitie is loslaten, maar dat betekent niet dat er dan helemaal geen regels meer zijn. Sommige regels zullen er vanwege de rechtsgelijkheid gewoon moeten blijven.” Een van de wethouders legt het als volgt uit: “Onder sommige wetten kom je niet uit. Zo wilde men bijvoorbeeld onlangs een rainbow-zebra-pad, maar dat mag dan wettelijk gezien geen zebra-pad heten. De daadwerkelijk ruimte zit niet in het schrappen van wetten, maar in de oplossingsrichting die je binnen de wet kiest.”

3.2 Maatregelen voor het sociaal domein

Binnen het sociaal domein zoeken ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen met name intensief naar de integraliteit tussen de verschillende beleidsonderwerpen. Op die manier willen ze meer ‘ruimte’ zoeken én vinden om aan de vraag van inwoners te kunnen voldoen. Eén van de ambtelijk medewerkers vertelt: *“We zijn nu hard bezig met een integraal sociaal beleidskader, dat in november aanstaande aan de raad wordt voorgelegd. Want tot nu toe was de uitvoering van de jeugdwet, het inkomensbeleid, sport, cultuur, etc. allemaal relatief verkokerd. Door het straks integraal aan te pakken creëren we ook de vrijheid om de regels anders en effectiever toe te passen. Een collega-ambtenaar vult aan: “We bekijken de vragen van inwoners op een meer integrale, andere manier. De Participatiewet biedt bijvoorbeeld weinig ruimte. Vanuit deze wet zouden we mensen streng moeten controleren, omdat ze van ons een inkomen krijgen. Dat doen we in Rheden daarom net iets anders: als de aard van de klantvraag dat toelaat scharen we die vraag niet onder werking van de Participatiewet, maar onder de werking van de Wmo. Binnen de Wmo hebben we als gemeente meer beleidsvrijheid. Dat is daarmee de ruimte die we hebben én nemen.” Een van de collegeleden bevestigt de zoektocht naar integraliteit: “Op het gebied van het sociaal domein probeert de gemeente een brug te slaan tussen de verschillende wetten en bijbehorende budgetten. Kortom: niet per wet denken en doen, maar met een helicopterview boven die verschillende wetten. Denk aan het succesvol combineren van zorg, bijstand en het verzekerd zijn van een inkomen: als dat nodig is, zoeken we naar slimme combinaties van regels om de zorg of de bijstand te kunnen leveren. Ook is het goed te zoeken naar de combinatie met regels en aanpakken binnen het fysieke domein.” Een andere ambtelijk betrokkene vertelt verder: “In ons meerjarenbeleidskader willen we brede doelen formuleren en daar geld aan koppelen. Dat maakt het makkelijker om geld aan bepaalde initiatieven te geven. Want hoe specifiek het gelabeld is, hoe moeilijk het wordt om een initiatief verder te brengen. We zijn altijd bezig te kijken hoe we voldoende flexibiliteit behouden in het beleid, zorgen dat we niet een te strak jasje hebben.”*

Ook heeft de gemeente geïnvesteerd in het opleiden van de toegangsmedewerkers voor mensen die een hulpvraag hebben. Door deze medewerkers op de goede manier te scholen zijn zij beter in staat om de vraag van inwoners op te pakken en snel(ler) te beantwoorden, zonder dat er een langdurig of complex afhandelingsproces opgestart hoeft te worden. Een van de ambtelijk medewerkers vertelt: *“We hebben de deskundigheid van de medewerkers vergroot en bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid bij de consultants gelegd. Hierdoor hoeven besluiten niet alle lagen van de organisatie door en kunnen we snel dingen voor de klant realiseren.”*

Verder stimuleert de gemeente maatschappelijke initiatieven. Een van de instrumenten die de gemeente hiervoor inzet is een sociaal innovatiefonds. Hierover vertelt één van de ambtelijk betrokkenen: *“Het innovatiefonds geeft een zwengel aan bepaalde initiatieven die van grote waarde voor de samenleving kunnen zijn. Zo is er bijvoorbeeld een cultuurbedrijf dat aan de gemeente verbonden is en dat nu samen met bewoners uit de wijk een levend theaterstuk maakt.”* Toch zijn er volgens de ambtelijk betrokkenen ook nog stappen te zetten in het stimuleren en begeleiden van

initiatieven. Een van hen vertelt: *“Burgerinitiatieven komen via verschillende wegen bij de gemeentelijke organisatie binnen, daar is geen vaste procedure voor. Het vinden van de weg in ‘regelland’ is voor de meeste inwoners toch nog erg lastig. Want: waar klopt je precies aan? Wat dat betreft is er nog een wereld te winnen.”* Een collegelid vertelt hierover: *“Er is geen vaste procedure voor burgerinitiatieven of een vaste functionaris die de initiatieven altijd in ontvangst neemt. Mensen horen via-via waar ze terecht kunnen of ze treffen iemand van de gemeente in hun wijk. De gebiedsgerichte manier van werken die Rheden hanteert helpt hier erg bij, dat is een makkelijkere manier van contact met de gemeente dan via een telefoonnummer of een balie.”*

De ambtelijk betrokkenen binnen het sociaal domein geven aan steeds meer te kijken naar wat mogelijk is, in plaats van wat onmogelijk is. Een ambtelijk medewerker vertelt: *“Mijn reactie is altijd: ‘dat moet toch kunnen’. En vervolgens ga je collega’s opzoeken die je daarbij kunnen helpen, bijvoorbeeld mensen die verstand hebben van bouwbesluiten of toegankelijkheid. Zelf ben ik budgethouder van een potje waarmee ideeën en initiatieven van inwoners ten uitvoer gebracht kunnen worden. Dat helpt: daarmee kun je snel tot actie overgaan.”* En een ander vult aan: *“Regels zouden nooit doorslaggevend moeten zijn. Als iemand goede argumenten heeft voor een nieuw initiatief, dan moet dat te realiseren zijn.”*

Een van de collegeleden bevestigt dat hij een kanteling ziet in het denken en handelen van medewerkers, dat wordt gestimuleerd door de leidinggevende functies binnen de organisatie: *“Sinds de decentralisaties heeft de gemeente heel veel nieuwe beleidsregels op moeten stellen. De gemeentelijke medewerkers moeten die regels niet als uitgangspunt gebruiken in, maar wel de oplossingen en mogelijkheden. Daarvoor is het nodig dat medewerkers echt lef durven te tonen. Daarnaast zullen teamleiders en directieleden die lef en dat gedrag moeten toestaan en motiveren, daar open voor staan. Ik zie dat de afdelingshoofden en directieleden dat nu al zoveel mogelijk doen.”* Toch ziet een van de betrokken collegeleden dat er in de praktijk soms toch nog snel naar de regels wordt gekeken. Hij vertelt over het voorbeeld van het innovatiefonds: *“Het innovatiefonds zou een geldbedrag krijgen om leuke initiatieven te bekostigen. In de praktijk blijkt dat toch ingewikkeld te zijn. Juristen reageren primair door te wijzen op regels waarin staat dat hiervoor beschikkingen, verordeningen en een bezwaar- en beroepsprocedure nodig zijn. De gebruikelijke regelgeving zou niet toestaan dat een fonds namens de gemeente subsidies verstrekt. Zo’n primaire reactie moet in de toekomst gaan veranderen. Kijk naar de inhoud: wat wil die aanvrager of initiatiefnemer en zijn dat de goede, waardevolle dingen? Kunnen we dan ook zonder een verordening werken?”¹³.*

3.3 Maatregelen voor het fysieke domein

Ook binnen het ruimtelijk domein is in de eerste plaats een omslag in denken en handelen te zien, zo vertellen de voor dit onderzoek geïnterviewde ambtelijk en bestuurlijk medewerkers. Medewerkers worden getraind in het denken in mogelijkheden en daarin gestimuleerd door hun leidinggevendenden. Een van de ambtelijk medewerkers geeft aan: *“In de ‘oude’ cultuur werd altijd ‘blauw’ geredeneerd, dus toetsend op basis van bijvoorbeeld de bouwverordening, de structuurvisie, etc. Vaak was het daaropvolgende antwoord aan een burger dan: ‘sorry, het kan niet’. Nu is de modus veel meer: ‘wat wilt u, wat zijn de regels en wat kunnen we binnen deze regels voor u betekenen?’”* En een andere ambtelijk medewerker vertelt: *“Zowel de gemeentesecretaris als de portefeuillehouder geven voldoende ruimte om waar nodig de ruimte binnen de kaders op te zoeken. [...] De instelling van ons*

¹³ In de ambtelijke reactie op de Nota van bevindingen is aangegeven dat de verplichting tot rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het noodzakelijk maakt om zowel de belangen van de initiatiefnemer als andere betrokkenen in acht te nemen. Vanwege deze noodzaak is er destijds terughoudend gereageerd op het idee om het innovatiefonds initiatieven van inwoners te laten bekostigen.

team is altijd om te bekijken of het initiatief gerealiseerd kan worden. De recente passage in het coalitieakkoord waarin ook is gesteld steeds initiatieven serieus te willen nemen, heeft het team gesterkt in deze ambitie.” Een andere bij het ruimtelijk domein betrokken ambtenaar vertelt: “We zijn bekend met de ambitie van het college om meer ruimte te verschaffen aan en ideeën en opvattingen van burgers. Die past goed in de beweging die het team maakt. Er is hard gewerkt aan het verbeteren van het vergunningsverleningsproces, iets dat in het kader van nieuwe wetgeving voor de openbare ruimte toch moest gebeuren. Naast het ‘lean’ maken van de procedure, is er ook veel nadruk gelegd op de houding en gedrag van de medewerkers. Gestuurd is op een ontwikkeling van toetser naar adviseur. Dat betekent dat je een andere positie ten aanzien van de klant inneemt. Voorheen lag de nadruk van de toetser/vergunningverlener op controle van de procedure. Nu wordt het veel belangrijker gevonden dat de klant de ruimte krijgt om vragen te stellen over de mogelijkheden, en om steeds in gesprek met de klant te kijken wat er kan worden gedaan om tot een succesvolle aanvraag te komen. Dat betekent dat de interactie in het voortraject veel intensiever is geworden, en dat gezamenlijk gestuurd wordt op een succesvolle procedure.” Ook vertelt een ambtelijk medewerker: “De organisatie geeft steeds meer uitvoering aan het streven naar anders werken. Medewerkers houden elkaar daarin scherp, want het heeft aantoonbare meerwaarde: tevreden klanten. Er zijn medewerkers die van nature graag anders willen werken, terwijl anderen toch liever de deskundige ‘achter het bureau’ blijven. Die medewerkers worden aangemoedigd om collega’s in te schakelen met aanvullende competenties, en dus in teams te werken. In het werkproces van vergunningverlening wordt bijvoorbeeld gelijk bij de start steeds een klantregisseur aan een Wabo-coördinator gekoppeld. Zo is er aandacht voor zowel de klant, de procedure en de inhoud.”

Ook een van de collegeleden heeft aangegeven dat er binnen het ruimtelijk domein een paar heel mooie voorbeelden zijn van nieuwe vormen van samenwerking tussen de gemeente en inwoners. Zo vertelt een collegelid: *“In Laag Soeren staat een Rijksmonument. De bewoners daarvan wilde zonnepanelen, maar dat mocht formeel gezien niet. Een aantal ‘rolmodellen’ (voortrekkers op het gebied van ‘ruimte’ voor initiatieven, red.) binnen het team erfgoed zijn vervolgens met deze mensen in gesprek gegaan om samen te kijken wat ze wel zouden kunnen doen in het kader van duurzaamheid. Zo kwamen ze op het idee van ‘zonnepannen’, die door hun design wel op een Rijksmonument mogen. Ook voor de gemeente, die ruim 650 monumenten telt, was dit een mooie vondst. Uiteindelijk is het als pilot gebruikt in kader van erfgoed en duurzaamheid en heeft ook de provincie een duit in het zakje gedaan om de relatief dure oplossing haalbaar te maken. Als je samen zoekt naar waar belangen elkaar raken dan heb je eigenlijk helemaal geen regels en kaders nodig.”*

Meerdere geïnterviewde medewerkers geven aan dat ‘anders’ denken en doen ook een taak is voor inwoners en ondernemers zelf. Een van de ambtelijk medewerkers vertelt: *“Het gaat niet alleen om de gemeentecultuur die moet veranderen, ook inwoners moeten wennen aan het feit dat de overheid niet meer alles doet. Ook de burgers moeten meegroeien in die nieuwe rol.”* En een collegelid geeft aan: *“Het is in de praktijk niet altijd makkelijk om burgers enthousiast te krijgen om te participeren. Bij het ontwikkelen van de Economische Visie kwamen er in het ene dorp 40 man en in het andere dorp maar drie mensen op een bijeenkomst af. Dat enthousiasme is iets dat moet groeien, door mensen steeds opnieuw te benaderen en te laten zien dat wat zij zeggen daadwerkelijk in de plannen terugkomt.”*

Binnen het ruimtelijk domein werkt Rheden – ook met het doel om het enthousiasme voor het bedenken van nieuwe initiatieven en het meedenken over nieuw beleid aan te wakkeren – met zogenoemde gastheren. Een van de collegeleden vertelt: *“Dat zijn medewerkers die in de openbare ruimte werken en als aanspreekpunt fungeren voor inwoners die iets in de openbare ruimte willen.”* Een ander collegelid geeft aan: *“Om initiatieven uit wijken te stimuleren heeft Rheden het project ‘ik*

buurt mee!' opgericht. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor gastheren, mensen die in openbaar beheer werken en een netwerk hebben in de buurt. Hun rol is om ideeën uit de buurt te stimuleren, mensen te helpen hun weg binnen de gemeente te vinden en daarmee te voorkomen dat initiatieven op een verkeerde plek binnen komen of niet goed van de grond komen."

3.4 Ervaringen van inwoners en ondernemers

In de digitale vragenlijst voor dit onderzoek zijn inwoners en ondernemers gevraagd naar hun ervaringen met de gemeente en de gemeentelijk medewerkers bij de initiatieven die zij hebben opgestart. Van de 146 respondenten hebben 87 personen aangegeven in het verleden wel eens een initiatief te hebben genomen. Het merendeel daarvan heeft betrekking op het bouwen of verbouwen van een woning of ander pand. Denk verder aan initiatieven rondom natuurbehoud, het organiseren van evenementen, nieuwe vormen van afvalinzameling, oplossingen voor verkeersproblemen, straatinrichting (zoals nieuwe verlichting of bloembakken), sportactiviteiten, kinderactiviteiten etc. Van de 87 personen die al eens een initiatief hebben genomen zeggen 50 personen tegen een knelpunt aan te zijn gelopen. Hieronder lichten we er een aantal uit:

Knelpunten bij het ontplooiën van een initiatief

"We zijn erg afhankelijk van contactpersonen binnen het gemeentehuis, aangezien wij onvoldoende deskundig zijn in gemeentelijke procedures en besluitvorming. Een goede contactpersoon wijst de weg, signaleert relevante knelpunten en ondersteunt bij oplossingen. Raak je contactpersoon kwijt en heb je ook nog eens te maken met meerdere afdelingen dan wordt het erg lastig, zeker wanneer de communicatie stilvalt. Dan moet je weer naar een wethouder om de zaak vlot te trekken. Dat moet eigenlijk niet nodig zijn, maar het is ons overkomen. Open-, volledige- en adequate communicatie blijkt lastig."

"Als je tegen één medewerker aanloopt die je iets niet gunt, blijkt het dat je daardoor jarenlange vertraging kunt oplopen."

"Bij fase 2, toetsing en planologische ruimte, hebben de juristen de regie. Realiteit en economische haalbaarheid spelen een te kleine rol in het proces. Gevolg is een stroperige procedure die veel tijd en energie vergt. Kwaliteit staat hoog in het vaandel bij de gemeente. Dit is terecht, maar deze kwaliteitszorg is soms zo extreem dat andere doelen, zoals economische haalbaarheid binnen een haalbare tijdspanne, sterk in gedrang komen. Heb oog voor de initiatiefnemer die veel risico loopt!"

"Geen interesse en er wordt geschermd met 'bestemmingsplannen die niet gewijzigd kunnen worden'. Absoluut geen creatief denken!"

"Er is een verschil te zien tussen bestuurlijk gewekte verwachtingen en het ambtelijk vasthouden aan zijn rol als toetser en vergunningverlener."

"Inflexibiliteit, geen oog voor de specifieke situatie, verschuilen achter regels en een klantvriendelijke benadering. Ik heb respect voor regels, maar vind wel dat je ze per situatie moet bekijken."

"Men zegt ja tegen het initiatief en vervolgens komt er niets van terecht."

"Elk argument voor het initiatief werd met een 'wettelijk' tegenargument beantwoord."

Er is ook een aantal pluimen gegeven aan de gemeente:

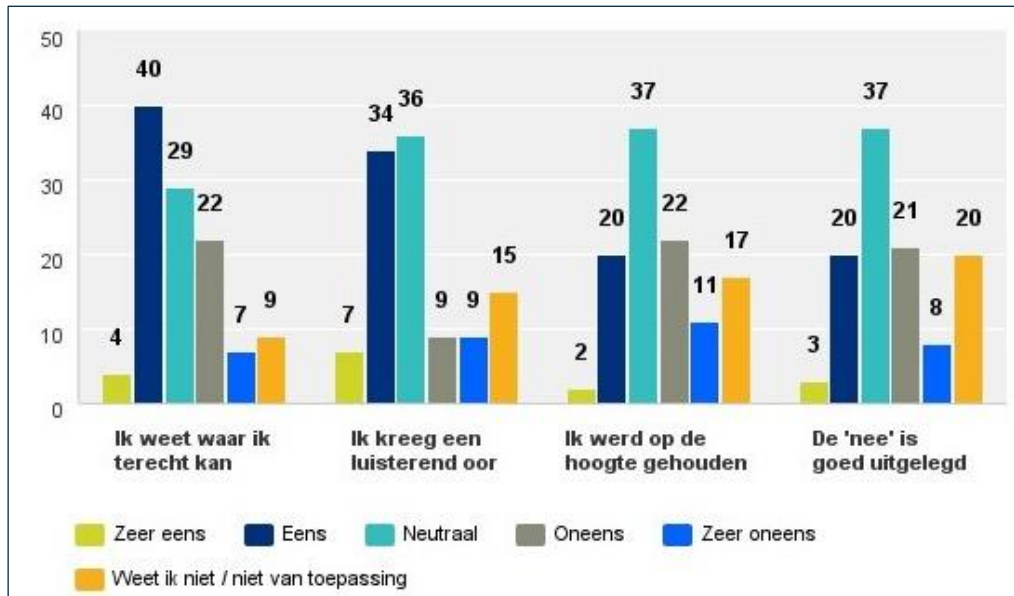
Pluimen voor de gemeente

"Er werd vrij snel gereageerd."

"Positieve benadering en meewerken en denken. Goed bereikbaar."

"Hoewel de processen stroperig zijn moet gezegd worden dat de gemeente constructief meedenkt en meewerkt."

Aan de respondenten is ook gevraagd hoe zij de informatievoorziening en de communicatie rondom een initiatief vanuit de gemeente ervaren. Onderstaande grafiek laat de resultaten zien.



Figuur 2. Beoordeling van de informatie en communicatie van de gemeente Rheden.

Het meest eens zijn de respondenten het met de stelling dat de gemeente een luisterend oor biedt aan het initiatief: 41 personen hebben voor 'eens' of 'zeer eens' gekozen. Het meest oneens zijn de respondenten het met de stelling dat zij goed op de hoogte werden gehouden over de besluitvorming en voortgang van hun initiatief: 33 personen hebben voor 'oneens' of 'zeer oneens' gekozen. Sommige respondenten hebben hun antwoord toegelicht, met name om hun ongenoegen te uiten:

Positief ☺

"Ons eerste gemeentelijk aanspreekpunt heeft het verzoek/ idee direct goed opgepakt en neergelegd bij de juiste personen."

"Via de contactpersoon voor 'ik buurt mee' en de buurtcoach is een luisterend oor aanwezig."

Negatief ☹

"Wij moeten er vaak achteraan om duidelijk te krijgen in welke fase we zitten en welke procedurestap aan de orde is. Vrijwel altijd moeten we vragen om een planning en meerdere malen aandringen op een volgende stap. De gemeente is hier echt te traag. Jammer, want aan begin van het proces loopt het juist goed."

"Ik ben niet in de gelegenheid gesteld om mijn argumenten te laten horen of om mijn plan toe te lichten. De gemeente kon aan mij vertellen dat de regels zo waren en dat het dus niet kon, maar niet waarom die regels zo zijn en of ze nog wel actueel zijn. Ik vond het heel vreselijk."

"Heb te maken gehad met een redelijk groot aantal, elkaar opvolgende of afwisselende medewerkers. Daardoor vielen processen nog wel eens stil of liep het vertraging op. De gemeente kan goed uitleggen waarom zij vindt dat een (onderdeel) van een initiatief niet gehonoreerd kan worden, maar blijft daarbij hangen op de wet- en regelgeving en is niet bereid/ in staat tot een meer eigenstandig en inhoudelijk oordeel te komen."

"Wij zijn nu 2,5 jaar bezig met dit traject en op de toets van ons alternatieve plan hebben we nog steeds geen antwoord. Ik word maar mondjesmaat op de hoogte gehouden."

"Ik zou een mondelinge toelichting krijgen over de afwijzing van ons

idee, maar wacht daar nu al vijf maanden op.”

Wanneer alle vragen over de informatie en communicatie van(uit) de gemeente samenhang bekeken worden, blijkt dat 14% van de respondenten met concrete ervaringen sterk negatief oordeelt over de communicatie vanuit de gemeente. Een iets groter deel (21%) is overwegend positief. Wederom heeft het overgrote deel (bijna twee-derde) van deze respondenten gemengde ervaringen.

3.5 Beantwoording deelvragen

Voor dit onderzoek zijn meerdere deelvragen over de maatregelen en aanpak van de gemeente Rheden geformuleerd:

Deelvragen 2 tot en met 6

2. *Welke maatregelen heeft het college van B&W genomen om deze ambitie waar te maken?*
 - a. *In hoeverre zijn deze maatregelen gerealiseerd?*
 - b. *In hoeverre zijn de gerealiseerde maatregelen effectief (geweest)?*
 - c. *Hoe monitort de gemeente of de gerealiseerde maatregelen effectief zijn (geweest)?*
3. *Maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden voor regelreductie of -vereenvoudiging om zijn ambitie uit het Beleidsakkoord waar te maken?*
 - a. *Zo ja: op welke manier? En in hoeverre is deze manier effectief?*
 - b. *Zo nee: waarom niet?*
4. *In hoeverre is de regelgeving van de gemeente voldoende actueel en afgestemd op de huidige ambitie uit het Beleidsakkoord?*
5. *In hoeverre is de gemeente proactief in het doorlopend blijven creëren van voldoende ruimte binnen regelgeving voor de initiatieven van burgers en bedrijven?*
6. *Maakt de gemeente gebruik van alternatieve instrumenten om zijn ambitie uit het Beleidsakkoord waar te maken, zoals communicatie, participatie, overdracht van budget of stimuleringsmaatregelen?*
 - a. *Zo ja: op welke manier?*
 - b. *Zo nee: waarom niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Rheden sinds 2015 probeert in te zetten op een nieuwe bestuursstijl, een nieuwe stijl van communiceren en een nieuwe organisatiecultuur. Hiermee wil de gemeente werken aan 'houding en gedrag' om meer ruimte te geven aan de initiatieven van inwoners en bedrijven. Zowel collegeleden als ambtelijk medewerkers geven aan dat hier veel tijd en energie in wordt gestoken en dat de eerste contouren van een 'omslag in denken' volgens hen zichtbaar zijn.

De gemeentelijke organisatie zet niet actief in op deregulering om 'ruimte' te kunnen bieden aan initiatieven van inwoners, dus: het schrappen van regels. Binnen het *sociaal* domein wordt er wel gewerkt aan een integrale benadering van regels en wetgeving, om op die manier zoveel mogelijk beleidsruimte te kunnen pakken. Verder heeft de gemeente de verantwoordelijkheden relatief decentraal in de organisatie belegd, waarmee zij ambiëren snel in te kunnen spelen op vragen en ideeën van inwoners. Ook wordt er volgens de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen gezocht naar andere mogelijkheden om aan de initiatieven van inwoners tegemoet te kunnen komen. Dit is echter niet concreet gemaakt. Binnen het *ruimtelijke* domein is volgens betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie vooral een omslag in denken en handelen te zien: er wordt meer in mogelijkheden dan louter onmogelijkheden gedacht. Ook wordt door werkwijzen als 'Ik buurt mee' en de 'gastheren' geprobeerd initiatieven op te halen. Volgens de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen zou dit alles laten zien dat de gemeente volop ruimte geeft aan initiatieven. Op basis van de bestudeerde documenten en gehouden interviews blijkt echter dat niet aanwijsbaar is tot welke concrete resultaten dit leidt of al heeft geleid.

Zoals gezegd is er binnen de organisatie zeker sprake van een positieve houding ten aanzien van het geven van ruimte aan initiatieven. Er worden binnen de muren van het gemeentehuis allerlei activiteiten opgezet die de 'omslag in denken' moeten bevorderen. Maar er was wellicht te verwachten geweest dat de gemeente Rheden ook aanvullende instrumenten had ingezet, bijvoorbeeld die ook elders in het land zichtbaar zijn, zoals burgerbegrotingen, een initiatievenloket, een burgerjury, een ideeënmakelaar, een burgerlab, maatschappelijk aanbesteden, een burgertop et cetera¹⁴. Met uitzondering van de werkwijze 'Ik buurt mee' en tot in zekere mate de 'gastheren' en het inwonerspanel, zijn in Rheden dergelijke (alternatieve) maatregelen niet genomen.

Vanuit de digitale vragenlijst onder inwoners en ondernemers blijkt dat hun ervaringen met de mate waarin de gemeente concreet ruimte geeft aan initiatieven verschillen. Sommige respondenten zijn positief over het handelen van de gemeente, maar de meesten zijn erg kritisch op de gemeente. In ieder geval zijn de nagestreefde veranderingen in de cultuur, het handelen en de communicatie van de gemeente volgens de respondenten van de digitale vragenlijst zeker niet altijd te herkennen.

¹⁴ Over deze en soortgelijke ideeën is bijvoorbeeld meer informatie te vinden via het platform www.democraticchallenge.nl en www.doedemocratie.net.

4. Rol van de raad

4.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn geen deelvragen over de rol van de raad geformuleerd. Wel heeft de rekenkamercommissie aangegeven zeer geïnteresseerd te zijn in de rol van de raad. Vandaar dat dit hoofdstuk hier aandacht aan besteedt. Onder meer is gesproken en gediscussieerd met een groep van acht raadsleden. Zij hebben onder begeleiding van de rekenkamercommissie onderling van gedachten gewisseld over de spelregels, rollen, uitgangspunten en dilemma's bij het geven van 'ruimte' aan de ideeën en wensen van inwoners of ondernemers (zie de bijlage voor een overzicht van de fracties die bij de bijeenkomst aanwezig waren). Deze bijeenkomst heeft plaatsgevonden met gebruikmaking van een fictieve casus, gesitueerd in de gemeente 'Fonkelveen'. Verder is in interviews met leden van het college van B&W en met ambtenaren ingegaan op hun verwachtingen over de rol van de raad als het gaat om het 'geven van ruimte'.

4.2 De raad als kadersteller

In een participatief proces met inwoners en ondernemers is één van de belangrijkste rollen van de raad de rol van kadersteller. Het is aan de raad om aan te geven welke ruimte inwoners of ondernemers hebben om zelf plannen en ideeën te ontwikkelen. Dit impliceert dat daarmee ook duidelijk wordt gemaakt welke bevoegdheden en beslissingsruimte de raad bij zichzelf behoudt. De raadsleden die aanwezig waren bij de discussiebijeenkomst hebben aangegeven dat in hun ogen een participatief proces eigenlijk alleen goed kan verlopen als er vooraf wat dit betreft heel duidelijke kaders zijn geformuleerd. Die kaders moeten duidelijk maken aan de initiatiefnemers, participanten en/of gemeentelijke organisatie binnen welke voorwaarden zij aan de slag kunnen gaan. De geïnterviewde raadsleden hebben nadrukkelijk aangegeven dat zij het prima vinden als binnen die voorwaarden de randen van de wet- en regelgeving worden opgezocht. Aan de kaders zelf, en daarmee aan de eigen ruimte van de raad, mag echter niet worden getornd, zo hebben zij gesteld.

Gedurende een proces kan eventueel blijken dat de kaders of de voorwaarden niet concreet genoeg zijn. In dat geval is het aan de raad om het college te vragen om aangepaste, concretere kaders. Overigens moet hiermee wel terughoudend worden omgegaan, zo hebben de aanwezige raadsleden aangegeven. Anders kan er een situatie ontstaan waarbij 'te pas en te onpas' kaders en voorwaarden worden bijgesteld en aangepast.

4.3 De raad als controleur

Voor de bij de discussiebijeenkomst aanwezige raadsleden is het in een participatief proces van groot belang om regelmatig geïnformeerd te worden over de voortgang en tussenresultaten. Bij voorkeur heeft de raad hier bij de start van een proces al heldere afspraken over gemaakt met het college, bijvoorbeeld op welke momenten of over welke mijlpalen de raad geïnformeerd wil worden. Zeker wanneer er veel ruimte is gegeven aan participanten of initiatiefnemers, is de raad geïnteresseerd in de voortgang.

Na afloop van een participatief proces of bij de besluitvorming over een maatschappelijk initiatief, is het aan de raad om te controleren hoe het proces is gelopen en of het voorgenomen besluit voldoet aan de vooraf vastgelegde kaders of uitgangspunten. De raad van Rheden vraagt nu al regelmatig

aan het college om evaluaties van (beleids)processen. Toch worden processen waarin inwoners en ondernemers mee hebben kunnen denken of zelf het initiatief hebben genomen niet structureel geëvalueerd of getoetst op het al dan niet voldoen aan de vooraf afgesproken spelregels en kaders.

Volgens de bij de discussiebijeenkomst aanwezige raadsleden is het, ook in het geval van een plan of voorstel waarover inwoners en ondernemers mee hebben mogen denken of waarvoor zij zelf het initiatief hebben genomen, uiteindelijk altijd de raad die het finale besluit neemt. Dat moet dan wel vooraf, bij de start van een participatief proces, heel helder worden gemaakt aan de participanten of initiatiefnemers.

4.4 De raad als volksvertegenwoordiger

Het vertegenwoordigen van de meningen en opvattingen uit de lokale gemeenschap is een belangrijke opdracht voor raadsleden. In de context van burgerparticipatie en burgerinitiatieven kan dit op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kunnen raadsleden initiatieven vanuit inwoners of ondernemers ter kennisname brengen aan het college en er voor pleiten om daar ruimte voor te geven. Als participatietrajecten of initiatieven niet goed verlopen, bijvoorbeeld als sommige betrokkenen menen dat hun ideeën onvoldoende opgepakt worden door de gemeentelijke organisatie, kunnen raadsleden daar eveneens aandacht voor vragen.

De bij de discussiebijeenkomst aanwezige raadsleden hebben aangegeven veel waarde te hechten aan het participatief tot stand laten komen van nieuw beleid of nieuwe plannen. Zij vinden het ook belangrijk dat de gemeentelijke organisatie en de raad zoveel mogelijk open proberen te staan voor de initiatieven die inwoners of ondernemers hebben. Voorafgaand aan een dergelijk proces zijn dan wel duidelijke spelregels nodig, zoals hierboven al uiteengezet. Verder is het aan de raad om vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol gedurende een participatief proces goed te luisteren naar wat de initiatiefnemers of participanten te vertellen hebben over hoe het proces loopt, in hoeverre ze daar tevreden over zijn en wat de voorziene resultaten zijn. Indien nodig kan de raad dan al tijdens het proces bijsturen.

Na afloop van een participatief proces of bij de besluitvorming over een initiatief, is het vervolgens aan de raad om te toetsen in hoeverre de vooraf gemaakte afspraken en spelregels voldoende zijn gevolgd. Ook is het volgens de bij de discussiebijeenkomst aanwezige raadsleden aan de raad om eventuele weerstand of kritiek op het voorgenomen besluit (over het initiatief) te onderzoeken. Immers: om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over een (voorstel naar aanleiding van een) initiatief, moeten de raadsleden de standpunten van de voor- en tegenstanders kennen en begrijpen.

Eén van de aanwezige raadsleden vertelde in de discussiebijeenkomst dat het in een participatief proces hoe dan ook draait om het zijn van een 'betrouwbare overheid'. Als de gemeente bij de start van een participatief proces bepaalde toezeggingen heeft gedaan of bepaalde verwachtingen heeft gewekt, mag en moet de gemeente daar niet zomaar van af wijken. Dat geldt in het bijzonder voor de situatie waarin de gemeente veel ruimte heeft gegeven aan de initiatiefnemers of participanten: de raad moet de door de initiatiefnemers genomen ruimte dan ook accepteren.

4.5 Opvattingen over de rol van de raad

In de interviews met ambtelijk medewerkers en collegeleden is aangegeven dat zij ervaren dat de gemeenteraad van Rheden open en positief tegenover het geven van 'ruimte' aan de ideeën en initiatieven van inwoners staat.

Tegelijkertijd brengt het ook dilemma's met zich mee, met name in de rol van de raad op het moment dat de raad over de uitkomsten van een initiatief moet besluiten. Een van de ambtelijk medewerkers vertelt: *“De raad staat positief tegenover de werkwijze waarbij de organisatie in intensieve samenspraak met betrokkenen plannen opstelt. Tegelijkertijd realiseert de raad zich dat dergelijke intensieve trajecten weinig ruimte meer laten voor eigen afwegingen door de raad. Er zijn geen concrete afspraken over de rol van de raad in dit soort trajecten.”* En een ander zegt: *“Het is ook voor raadsleden een proces van loslaten.”*

Een van de collegeleden vertelt hierover: *“De raadsleden ervaren een spanningsveld tussen loslaten en besturen. Kijk naar de Economische Visie die in maart jl. in de raad is besproken. Het beleid was participatief tot stand gekomen, met ondernemers, burgers, belangenorganisaties, etc. Toch besloot de raad dat ze het beleid op een aantal aspecten anders wilde. Dat heeft tot onbegrip en frustratie geleid bij de betrokkenen. Op zo'n moment rijst toch de vraag of politieke overwegingen zwaarder mogen tellen dan de uitkomst van zo'n participatief proces.”* En een ander collegelid beschrijft het als volgt: *“Als je als raad kiest voor meer ruimte voor burgerinitiatieven, dan moet je ook terughoudend zijn op sommige dossiers. En dat is lastig, want de raad is heel betrokken en gewend om ergens wat van te vinden. Toch heeft ook de raad het betrekken van burgers steeds meer in het vizier. Steeds vaker zeggen ze: ‘we zien dat er draagvlak is en het past binnen de kaders, dus we doen een stapje terug’.* Een derde collegelid ziet de goede intenties van de raadsleden, maar merkt ook dat ‘ruimte geven’ in de praktijk voor raadsleden heel lastig kan zijn: *“De raad heeft aangegeven de grenzen van de wetgeving te willen opzoeken. Ze hebben gezegd: ‘liever sorry achteraf, dan burgers altijd van te voren om toestemming te laten vragen’. Maar de raad beseft volgens mij nog niet goed wat dat in de praktijk daadwerkelijk betekent. Denk bijvoorbeeld een het voorstel voor re-integratie-activiteiten, die de gemeente graag op een andere, innovatieve manier wilde inrichten. Niet alle raadsfracties reageerden daar heel positief op en begonnen vragen te stellen als: ‘Kan dat allemaal wel, mag dat allemaal wel?’.”*

Volgens sommige geïnterviewde medewerkers lijkt het er wel op dat de ontwikkelingen en ambities binnen de gemeentelijke organisatie wellicht harder gaan dan de raad kan volgen. Een van hen vertelt: *“Het onderwerp heeft binnen de raad aandacht. Zo is er ook de werkgroep nieuwe bestuursstijl. Toch gaan de plannen wellicht te snel voor de raad. Zo is de startnotitie ‘Netwerkgemeente’ niet bij iedereen goed gevallen, omdat in het coalitieakkoord nog het begrip ‘regiegemeente’ staat. Het proces is daarbij ook niet naar wens verlopen, waardoor de beelden uit elkaar zijn gelopen, ondanks alle goede intenties. De term netwerkgemeente impliceert toch dat je van een sturende naar een loslatende overheid gaat. Het begrip staat toe dat ook anderen de regie kunnen pakken. Misschien is die stap ook wel te groot: we moeten de raad er meer en geleidelijk in meenemen.”*

4.6 Constateringen

Uit de diverse gesprekken blijkt dat de raad van Rheden – in lijn met de ambities die in het college en de ambtelijke organisatie zijn benoemd – hoge ambities heeft als het gaat om het ‘geven van ruimte’. Tegelijkertijd vraagt het geven van ruimte ook om goede randvoorwaarden, zoals heldere spelregels vooraf, een evaluatie na afloop van een initiatief en duidelijkheid over wie er over het initiatief beslist. Volgens de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen is de raad welwillend, maar tegelijkertijd nog niet zo ver dat zij écht los durft te laten.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoofdvraag

“Maakt de gemeente Rheden gebruik van de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving om ruimte te bieden aan de initiatieven van burgers en bedrijven?”

In essentie kan deze vraag worden beantwoord met de vaststelling dat de gemeente **hoge ambities en veel goede bedoelingen heeft** om ruimte te geven voor initiatieven vanuit de samenleving. Er worden in de praktijk ook **goede stappen gezet**, maar die leiden nog **nauwelijks tot tastbare resultaten**. Bovendien worden de goede bedoelingen **nauwelijks herkend door de inwoners, ondernemers en professionals** die de digitale enquête hebben ingevuld. En verder vindt de raad van Rheden ruimte geven wel goed, maar ook dat **de eindbeslissing altijd bij de raad zelf** moet blijven liggen.

Wij lichten deze vijf constatering hieronder successievelijk toe. De conclusies gaan over drie verschillende gremia:

- ▼ Conclusies 1 tot en met 3 hebben betrekking op het college en de ambtelijke organisatie.
- ▼ Conclusie 4 gaat over de inwoners, ondernemers en professionals (die een initiatief hebben of willen ondernemen).
- ▼ Conclusie 5 gaat over de raad.

1. De gemeente heeft hoge ambities om ruimte te geven aan initiatieven.....

Binnen de gemeentelijke organisatie (dus zowel het college van B&W en de ambtelijke medewerkers) alsook binnen de raad is sprake van een hoge en breed gedragen ambitie om ruimte te geven aan initiatieven van inwoners en ondernemers. Deze ambitie wordt consequent in nota's en andere relevante beleidsdocumenten verwoord.

2.De ambities gaan verder dan louter papieren beleid.....

Gebleken is dat er binnen de organisatie diverse 'sporen' zijn ingezet om invulling te geven aan de hoge ambities voor het 'geven van ruimte'. Zo werkt de gemeentelijke organisatie aan een nieuwe stijl van communiceren en besturen en aan een cultuurverandering. Verder zijn er meer concrete activiteiten ondernomen, zoals de instelling van een inwonerspanel, het inzetten van 'gastheren' en het project 'Ik buurt mee!'. Overigens hebben wij ook geconstateerd dat sommige andere gemeenten al veel verder zijn in het concreet aanjagen, begeleiden en faciliteren van burgerinitiatieven. De vele ideeën die opgesomd worden op platforms als 'Democratic Challenge' en 'Doe-Democratie' laten dat duidelijk zien.

3.Toch zijn de resultaten van de activiteiten binnen de gemeentelijke organisatie nog niet of nauwelijks concreet.....

De gemeente Rheden wil veel, maar de concrete vorderingen en met name de daadwerkelijke resultaten van de activiteiten die zijn opgestart, zijn maar moeilijk vast te stellen. Om te beginnen wordt dat veroorzaakt doordat dat de ambities voor het 'geven van ruimte' nauwelijks specifiek zijn

gemaakt en daarmee ook nauwelijks meetbaar zijn. Vanuit de verschillende interviews voor dit onderzoek en de bestudeerde documenten zijn aanwijzingen te vinden voor wat de gemeente onder 'ruimte geven' verstaat, maar die aanwijzingen worden nergens specifiek gemaakt.

Zoals gezegd richten sommige activiteiten van de gemeentelijke organisatie zich op het realiseren van cultuur- of communicatieveranderingen. Van dit soort ambities zijn de opbrengsten nauwelijks concreet vast te stellen. Deze worden ook niet gemeten of gemonitord door de gemeentelijke organisatie. Andere activiteiten zijn wel concreter, maar blijken in de praktijk lastig uitvoerbaar te zijn. Veelal zit die lastigheid hem in houding en gedrag én in wet- en regelgeving. Denk aan de wens om de gemeentelijke discretionaire bevoegdheden te gebruiken om op het gebied van werk en inkomen maatwerk te leveren aan inwoners, maar tegelijkertijd toch gebonden blijken te zijn aan landelijke wet- en regelgeving. Of denk aan het oprichten van een initiatievenfonds, maar tegelijkertijd teruggefloten worden door juridisch medewerkers die stellen dat regelgeving het onmogelijk maakt dat de gemeente via een fonds initiatieven financieel ondersteunt. De wil om de randen van de wet- en regelgeving op te zoeken is er dus wel, maar komt in de praktijk nog onvoldoende tot uitvoering. Een concreet voorbeeld hiervan is het dereguleringstraject uit 2009: van alle voorstellen tot deregulering heeft maar één afschaffing van een vergunning het daadwerkelijk gehaald.

4.Ook worden de goede bedoelingen van de gemeente door (actieve) inwoners van Rheden nog lang niet altijd herkend en positief gewaardeerd.....

Uit de digitale vragenlijst die voor dit onderzoek is ingevuld door 146 inwoners, ondernemers, vrijwilligers en professionals, blijkt dat veel respondenten de ambities en nieuwe manier van communiceren en handelen nog niet herkennen of positief waarderen. De meerderheid van de respondenten erkent wel dat de gemeente open staat voor de ideeën en initiatieven van (groepen van) bewoners of ondernemers, maar volgens tevens een meerderheid is de gemeente tegelijkertijd niet bereid de grenzen van de wet- en regelgeving op te zoeken bij het realiseren van die initiatieven. Een van de respondenten van de vragenlijst formuleert het als volgt: "*Elk argument voor het initiatief werd met een 'wettelijk' tegenargument beantwoord.*" Daarbij valt het op dat de kritische signalen vooral betrekking hebben op ruimtelijke projecten of initiatieven van inwoners of ondernemers.

5.Bovendien vindt de raad van Rheden ruimte geven goed, maar ook dat de eindbeslissing altijd bij de raad zelf moet blijven liggen.

Ook de raad van Rheden heeft hoge ambities heeft als het gaat om het 'geven van ruimte'. Tegelijkertijd vraagt het geven van ruimte volgens de geïnterviewde raadsleden ook om goede randvoorwaarden, zoals heldere spelregels vooraf, een evaluatie na afloop van een initiatief en duidelijkheid over wie er over het initiatief beslist. Volgens de geïnterviewde raadsleden zou de raad altijd moeten beslissen. Volgens de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen laat de raad daarmee zien dat zij welwillend is, maar tegelijkertijd nog niet zo ver is dat zij écht los durft te laten.

5.2 Aanbevelingen

Veranderingen in de relatie tussen de gemeente en inwoners zijn veelal 'een zaak van lange adem'. Goede voornemens zijn snel gemaakt, maar de uitvoeringspraktijk blijkt vaak weerbarstig. Op dit moment zijn veel gemeenten bezig met een herbezinning op de verhoudingen tussen de gemeente en de samenleving. De 'Code Oranje' beweging is daar op dit moment het meest concrete voorbeeld van. Een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, raadsleden, actieve burgers,

wetenschappers en ondernemers heeft onder de naam Code Oranje een initiatief gelanceerd voor verandering van de politieke democratie. Burgers hebben volgens de aanhangers van dit initiatief de behoefte én de vaardigheden om hun leefomgeving actief te beïnvloeden.¹⁵ Gemeenten, provincies én het Rijk moeten burgers daar meer ruimte voor gaan bieden. De praktijk laat zien dat sommige gemeenten tot eerste stappen en veranderingen komen, maar eenvoudig is het niet.

De rekenkamercommissie geeft de volgende aanbevelingen:

1. College: Concretiseer de ambitie om ruimte te geven aan initiatieven van burgers en bedrijven.

De ambities en doelstellingen op het gebied van 'ruimte voor initiatieven' moeten verder geconcretiseerd worden. Want: wat wil de gemeente nu precies realiseren? En waar gaat dat dan uit blijken? En hoe wil de gemeente de voortgang en resultaten monitoren? Daar moet het college in afstemming met de raad een antwoord en aanpak voor formuleren.

2. College: Kies bewust voor een *incrementele, casusgerichte* aanpak om te komen tot concrete veranderingen en resultaten.

Kom tot concrete activiteiten en resultaten op het gebied van burgerinitiatieven. Laat de grootse, vergaande ambities los. Dat brengt te hoge verwachtingen en daarmee te veel risico's met zich mee, waardoor uiteindelijk de beeldvorming juist negatief beïnvloed kan worden. Maak daarom werk van wat meer kleinschalige, concrete stappen en veranderingen. En leer daarvan voor nieuwe of vervolgstappen. Stapsgewijs kan zo een gedragen vooruitgang worden gerealiseerd. Eventueel zou de gemeente kunnen kiezen voor een aanpak waarbij een maatschappelijk initiatief in Rheden op casusniveau wordt gevolgd. Hieruit kunnen heel concrete lessen worden getrokken voor waar een initiatiefnemer tegen aan loopt en aan welke oplossingen er behoefte is. De gemeente Rheden kan hierbij gebruik maken van (de uitkomsten van) een onderzoek van Platform31: 'Ruim op, die regels!'.¹⁶ Naar aanleiding van de constatering van minister Plasterk dat veel nieuwe initiatieven van burgers, (sociaal) ondernemers of maatschappelijke instellingen tegen juridische of fiscale knelpunten aanlopen, heeft Platform31 in het voorjaar van 2016 onderzoek gedaan naar de vraag: hoe kan de overheid zich opstellen om de participatie-samenleving verder te brengen? Te lezen is: *"Ruim twee jaar werkten elf duo's van een gemeente en maatschappelijk initiatief samen. Zij onderzochten vanuit de praktijk knellende regels. Wet- en regelgeving over subsidies, aanbesteden, belasting, aansprakelijkheid en kansen vanuit regelluwe zones zijn verkend. De bevlogen en ervaren maatschappelijk initiatieven ondervinden dagelijks aan den lijve welke regeltjes uit de overheidswereld niet stroken met de activiteiten die gewone inwoners van dorp, buurt of stad uitvoeren."*

3. College: Maak meer gebruik van alternatieve vormen om burgers de ruimte te geven voor initiatieven

Maak slim hergebruik van de projecten en ideeën die bij andere gemeenten al zijn of worden opgezet op het gebied van burgerinitiatieven. Die zijn bijvoorbeeld verzameld op platforms als 'Democratic Challenge' en 'Doe-Democratie'. De gemeente Rheden kan zich door deze ideeën laten inspireren en hen concreet overnemen, eventueel met hulp vanuit bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

¹⁵ Zie: <https://www.civocracy.org/codeoranje>.

¹⁶ Platform31, Ruim op die regels, Evaluatieonderzoek experimentprogramma, mei 2016.

4. College: Communiceer en informeer actief over de activiteiten die moeten bijdragen aan meer ruimte voor de initiatieven van inwoners en ondernemers.

Het is de gemeente Rheden ernst met het willen bieden van ruimte aan inwoners en ondernemers. Deze ambitie wordt keer en keer in het beleid en door de direct betrokkenen onderschreven. Er zijn binnen de organisatie een aantal 'sporen' ingezet om de ambitie waar te maken. Naar mening van de rekenkamercommissie krijgen deze initiatieven echter te weinig aandacht en wordt er te weinig geleerd van de opgedane ervaringen. Het gaat dan zowel om aandacht binnen de organisatie als de informatieverstrekking daarover aan de raad en de inwoners en ondernemers:

- ▼ de ervaringen in en met de lopende 'sporen' worden niet structureel verzameld, geëvalueerd of gevierd. Er is daardoor geen structureel proces van leren en verbeteren;
- ▼ de raad is grotendeels onbekend met de activiteiten die binnen de gemeentelijke organisatie worden opgepakt, zodat de raad evenmin hiervan kan leren;
- ▼ uit de reacties in de digitale vragenlijst blijkt dat de ambities van de gemeente ook nauwelijks worden herkend en weinig worden gewaardeerd door de inwoners.

5. College: Zorg voor een consequente opstelling en heldere spelregels ten aanzien van de initiatieven vanuit de samenleving

In het onderzoek is gebleken dat de gemeentelijke organisatie niet altijd handelt in de lijn van de beschreven ambities op het gebied van ruimte voor burgerinitiatieven. De gemeente wil op papier alle ruimte bieden, maar actieve inwoners hebben ervaren dat in de praktijk hun plannen en ideeën steeds stuiten op praktische of juridische bezwaren. Ook portefeuillehouders hebben in de interviews voor dit onderzoek aangegeven dat soms nog te weinig concreet gevolg wordt gegeven aan de ambities van de gemeente. Nog niet alle medewerkers durven de randen van wet- en regelgeving op te zoeken. Er dient daarom meer aandacht te zijn voor een consequente opstelling ten aanzien van initiatieven vanuit de samenleving. Stel eventueel heldere spelregels op over hoe een individuele medewerker om moet gaan met een maatschappelijk initiatief. Dat geeft de medewerker houvast bij het beantwoorden of afhandelen van een initiatief. Ook zorgt het aan de kant van de initiatiefnemer voor duidelijkheid en heldere verwachtingen.

6. Raad: Bespreek de rol van de raad bij het bieden van ruimte voor burgerinitiatieven.

Ruimte geven aan initiatieven van burgers en ondernemers is geen doel op zichzelf. Het gaat er om dat het functioneren van de lokale gemeenschap in de volle breedte wordt ondersteund en gestimuleerd. Door ruimte te bieden en te stimuleren laat de raad zien daar open voor te staan en bereid te zijn om te investeren in de verbinding met de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd heeft de raad de verantwoordelijkheid om het algemene belang te bewaken. Momenteel heeft binnen de raad nog nauwelijks de discussie plaatsgevonden hoe een balans kan worden gevonden tussen enerzijds de rol van de raad als 'hoeder van het algemeen belang' en anderzijds het bieden van ruimte aan initiatieven van specifieke groepen inwoners. Voor deze discussie moet meer aandacht komen binnen de raad. Het spreekt voor zich dat een dergelijk gesprek niet louter binnen de raad moet worden gevoerd, maar ook tussen raad en college en met de lokale gemeenschap. Dat gesprek moet leiden tot meer duidelijkheid en spelregels voor de rol van de raad bij (de ruimte voor) burgerinitiatieven.

Bijlagen

Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie
1	18 juli 2016	Nicole Olland	Wethouder
2	18 juli 2016	Ronald Haverkamp	Wethouder
3	18 juli 2016	Hans Kettelerij Henk Derksen Peter Bies Petra van der Laan	Gemeentesecretaris Controller Directieadviseur Juridisch adviseur
4	18 juli 2016	Marieke van Hooff Roelie Buter Gerthy Starink Marjolein Huijskes	Teammanager, Strategie en Ontwikkeling Sociaal domein Senior beleidsmedewerker, Jeugd en onderwijs Beleidsadviseur Maatschappelijke Zaken Beleidsmedewerker Wmo
5	18 juli 2016	Petra van Wingerden – Boers	Burgemeester
6	18 juli 2016	Constans Pos	Wethouder
7	19 juli 2016	Christa ter Braak Tim Overbeek	Teammanager, Strategie en Ontwikkeling Ruimtelijk domein Beleidsadviseur, Ruimtelijke ontwikkeling
8	19 juli 2016	Christa Spruijt	Teammanager, Omgevingsplannen en Vergunningen
9	7 september 2016	Tjebbe Vugts	Wethouder
10	4 oktober 2016	Fractieleden namens: <ul style="list-style-type: none"> ▼ D66 ▼ SP ▼ CDA ▼ VVD ▼ PvdA ▼ GroenLinks ▼ Groep Pieper-Rook 	

Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1	Raadsvoorstel Deregulering	Definitief raadsvoorstel	Juni 2009
2	Bijlage 1: Overzicht dereguleringsvoorstellen met risico-inventarisatie en effecten	Bijlage bij raadsvoorstel	Juni 2009
3	Burgerparticipatie in Rheden	Rapport rekenkamercommissie Rheden	November 2011
4	Uw leefomgeving, ons werk! – Leidraad voor participatie van belanghebbenden bij herinrichting van wijk of straat, inclusief het kappen van bomen (herinrichtingprojecten)	Vastgesteld door de raad	27 maart 2012
5	Leidraad Participatie	Behorend bij 'Uw leefomgeving, ons werk!' – Leidraad voor participatie	Onbekend
6	Van zelfredzaamheid naar samenredzaamheid – Een Rhedense Visie op het Sociale Domein	Concept	22 mei 2012
7	Kantelen is een werkwoord – Meerjarenbeleidskader Wmo 2013-2016	Definitief	12 februari 2013
8	Programmabegroting 2014	Concept	27 september 2013
9	Naar Samenredzaamheid in Rheden – Kadernota Sociaal Domein	Onbekend	28 oktober 2013
10	Keuzenota decentralisaties sociaal domein	Versie voor de raad	Maart 2014
11	Samen in Rheden – Beleidsakkoord 2014-2018	Definitief	8 mei 2014
12	Voorjaarsnota 2014	Concept	28 mei 2014
13	Structuurvisie Rheden – Mijn dorp van morgen	Vastgesteld door de raad	23 september 2014
14	Bestuursrapportage 2014	Vastgesteld door de raad	4 november 2014

15	Programmabegroting 2015	Vastgesteld door de raad	4 november 2014
16	Kantelen is een werkwoord 2015-2016 – Addendum Wmo Meerjarenbeleidskader 2013-2016	Definitief	Onbekend
17	Anders willen, anders doen – Beleidskader jeugdhulp 2015-2016	Onbekend	Onbekend
18	Geactualiseerd transformatieplan sociaal domein 2015-2016	Onbekend	Onbekend
19	Parapluplan structuurvisies	Plan van aanpak	Januari 2015
20	B&W-voorstel Online inwonerspanel	B&W-voorstel	7 april 2015
21	Jaarstukken 2014	Onbekend	Voorjaar 2015
22	Inrichtingsplan 2015-2017 – Op weg naar een flexibele netwerkorganisatie	Definitief	Mei 2015
23	Voorjaarsnota 2015	Vastgesteld door het college	26 mei 2015
24	Memo Burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Rheden	Memo aan raads werkgroep	17 juni 2015
25	Wonen met toekomst 2.0 – Woonvisie 2014-2020	Vastgesteld door de raad	30 juni 2015
26	Programmabegroting 2016	Vastgesteld door de raad	3 november 2015
27	Memo Coördinatie inwonerspanel	Memo	6 november 2015
28	Memo Evaluatie 'Uw leefomgeving, ons werk!'	Behorend bij 'Uw leefomgeving, ons werk!' – Leidraad voor participatie	18 november 2015
29	Bestuursrapportage 2015	Vastgesteld door de raad	24 november 2015
30	Verzameldocument Ik buurt mee – tot nu toe	Concept	25 januari 2016
31	Jaarstukken 2015	Onbekend	Voorjaar 2016
33	Voorjaarsnota 2016	1.01	1 juni 2016
33	Notitie Nieuwe Bestuursstijl	Behorend bij 'Uw leefomgeving, ons werk!' – Leidraad voor participatie	Onbekend
34	Enquête resultaten herinrichtingprojecten	Behorend bij 'Uw leefomgeving, ons werk!' – Leidraad voor participatie	Onbekend