

Twynstra Gudde

Evaluatie participatiebeleid Dronten

Rekenkamer Dronten



Rapport

1 mei 2018

Roel Lauwerier
Hanna Blomaard
Loes van der Beek

Inhoudsopgave

Bestuurlijk rapport	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding onderzoek	2
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Onderzoeksopzet	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Conclusies en aanbevelingen	5
2.1 Conclusies	5
2.1.1 Hoe is het participatiebeleid opgezet?	5
2.1.2 Hoe is de werking van het participatiebeleid en tot welke resultaten leidt dat?	6
2.1.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	8
2.2 Aanbevelingen	8
2.2.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad	9
2.2.2 Aanbevelingen aan het college	13
2.2.3 Tot slot	16
Nota van bevindingen	18
1. Opzet van participatiebeleid in Dronten	19
1.1 Participatiebeleid algemeen	19
1.2 Opzet participatiebeleid sociaal domein	20
1.3 Opzet participatiebeleid leefbaarheid	21
1.4 Analyse	24
1.5 Bevindingen	26
2. Werking van het participatiebeleid aan de hand van casuïstiek	27
2.1 Casus 1 – Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten	27
2.1.1 Opzet	27
2.1.2 Analyse	28
2.2 Casus 2 – Burgers in de knel	31
2.2.1 Opzet	31
2.2.2 Analyse	32
2.3 Casus 3 – Vijf Sterren-methode Buurtwerk Nederland	34

Twynstra Gudde

2.3.1 Opzet	34
2.3.2 Analyse	34
2.4 Casus 4 – Greente Zuid	38
2.4.1 Opzet	38
2.4.2 Analyse	38
2.5 Bevindingen	41
2.5.1 Toepassing normen	41
2.5.2 Inzichten in de werking van participatie in Dronten	42

Bijlagen

1. Normenkader
2. Geïnterviewde personen
3. Geraadpleegde documenten

Twynstra Gudde

Bestuurlijk rapport

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Interactief beleid ontwikkelen en uitvoeren met inwoners, bedrijven en organisaties – ook wel ‘participatie’ genoemd – is in de loop der jaren steeds belangrijker geworden voor gemeenten. De relatie tussen overheid en inwoners verandert. De opgaven die op de overheid afkomen zijn steeds vaker complex en veelomvattend. Mobiliteit, digitalisering, integratie, de transformaties in het sociaal domein, de energietransitie en de nieuwe Omgevingswet zijn slechts een paar voorbeelden van de uitdagingen waar gemeenten de komende jaren voor staan.

Het oplossen van deze vraagstukken vraagt dat de overheid steeds meer gaat samenwerken met haar inwoners en (maatschappelijke) organisaties waardoor de rol van de gemeente ook verandert. De ontwikkeling naar een netwerksamenleving zorgt er bij dit nieuwe samenspel tussen de overheid en andere betrokkenen voor dat het niet meer vanzelfsprekend is wie welke rol pakt. De overheid heeft niet altijd de leidende rol en ook de rol van bedrijven en maatschappelijke organisaties is niet bij voorbaat gegeven. Participatie door en initiatief van inwoners en maatschappelijke organisaties zijn niet meer weg te denken. Dit maakt dat de samenwerking met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties ook voor gemeenten niet meer is weg te denken.

Ook in Dronten is er sprake van zogenoemde participatieve beleidsvorming en -uitvoering. Maar hoe krijgt deze manier van werken vorm, en wat betekent het voor de rol van het college, de raad en de ambtelijke organisatie?

Doelstelling

Doel van dit rekenkameronderzoek is inzicht te geven in de manier waarop de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) aan de voorkant aangeeft op welke wijze zij inwoners wil betrekken bij de vorming van beleid en de uitvoering daarvan, en om inzicht te geven in hoe dit door inwoners wordt ervaren en of de door de gemeente gekozen insteek aansluit bij de vooraf verwachte uitkomsten. Het gaat om de twee vormen van participatie (interactief beleid ontwikkelen en uitvoeren op initiatief van de gemeente, en de inwoner die initiatief neemt om taken op zich te nemen) die we terugzien in de beleidsthema's zorg (Wmo, Jeugdzorg) en leefbaarheid.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

Hoe heeft de gemeente Dronten haar burgers de afgelopen vier jaar betrokken bij haar (participatie)beleid en heeft dat geresulteerd in daadwerkelijke participatie van burgers voor de thema's zorg (Wmo en Jeugdzorg) en leefbaarheid?

Deze onderzoeksvraag leidt tot de volgende te beantwoorden deelvragen.

- I. **Hoe is het participatiebeleid opgezet?** (in algemene zin en specifiek voor zorg en leefbaarheid)
 - a. hoe heeft de gemeente Dronten participatiebeleid geformuleerd en uitgewerkt (voor de thema's van onderzoek)?
 - b. zijn er theoretische kaders met betrekking tot participatie waar de gemeente in haar aanpak gebruik van maakt?
 - c. is er in de aanpak van de gemeente sprake van maatwerk of doelgroepenbeleid?

- II. **Hoe is de werking van het participatiebeleid en tot welke resultaten leidt dat?**
 - a. past de implementatie bij de theoretische kaders en volgen daaruit vervolgens ook de resultaten die bij de theoretische kaders mogen worden verwacht?
 - b. wat zijn de kosten voor beide benaderingen, tevens in relatie tot hun resultaat?
 - c. hoe wordt het betrekken door de gemeente van de burger bij het gemeentelijk beleid/de gemeente op deze thema's door inwoners ervaren?
 - d. willen inwoners participeren in deze thema's en zo ja, op welke manier? En zo nee, waarom niet?
 - e. welke resultaten heeft de gemeente geboekt op het gebied van participatie? Dus hoe en in hoeverre participeren inwoners in de genoemde beleidsterreinen/beleidsthema's?
 - f. vindt er periodiek evaluatie plaats om te bezien of de ingestoken werkwijze ten aanzien van participatie heeft geresulteerd in het gewenste effect?

- III. **Hoe kunnen de opzet en de werking van het participatiebeleid worden versterkt?**
 - a. wat zien inwoners de gemeente graag doen/welke mogelijkheden zien inwoners voor de gemeente om hen meer te betrekken bij deze beleidsthema's?
 - b. hoe laat de aanpak van de gemeente Dronten zich vergelijken met die van andere gemeenten op het terrein van participatiebeleid? Hoe kan de gemeente Dronten haar participatiebeleid versterken?
 - c. hoe laat de uitoefening van de controlerende functie van de gemeenteraad van Dronten zich vergelijken met andere gemeenteraden op deze terreinen van participatiebeleid? Hoe kan de gemeenteraad zijn controlerende taak versterken?

De subvragen zijn uitgewerkt in een normenkader (bijlage 1) waaraan wij de bevindingen toetsen.

1.3 Onderzoeksopzet

Start van het onderzoek

In een startbijeenkomst met de rekenkamer en het onderzoeksbureau zijn de onderzoeksopzet en het normenkader vastgesteld. Daarbij is gesproken over de wijze van samenstellen van het onderzoeksdossier. Na het bestuderen van een eerste tranche aan documenten hebben vier verkennende interviews plaatsgevonden over participatiebeleid van Dronten in algemene zin, en voor de thema's zorg en leefbaarheid. Op basis hiervan zijn samen met de rekenkamer vier projecten (casussen) geselecteerd:

- Burgers in de knel
- Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten (OBD)
- Vijf Sterren-methode van Buurtwerk
- Greente Zuid.

Deze selectie kent een bewuste mix tussen de thema's leefbaarheid en zorg, en betreft casussen zowel vanuit gemeente als vanuit inwoners geïnitieerd.

Feitenverzameling op basis van documentstudie, interviews en bijeenkomsten

Er zijn vier casussen onderzocht met als doel het in kaart brengen van de wijze waarop de gemeente samen met inwoners en maatschappelijke partners invulling geeft aan participatie in Dronten. Op basis van de beschikbare documentatie is een beschrijving gemaakt van de geselecteerde casussen. Deze is aangevuld met input vanuit interviews met direct betrokken ambtenaren en bestuurders en gesprekken met betrokken inwoners. Daarnaast is een bijeenkomst met raadsleden georganiseerd om verdere input op te halen en te reflecteren op de opzet en de werking van het participatiebeleid. Op basis van deze stappen zijn lessen getrokken voor de verbetering van het participatiebeleid in de toekomst.

Rapportage

Op basis van de documentstudie en een analyse van de interviews en de bijeenkomsten is een nota van bevindingen opgesteld, gericht op de feiten. Na bespreking van dit document met de rekenkamer is deze nota van bevindingen aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een toets op feitelijke onjuistheden. Vervolgens is het bestuurlijk rapport opgesteld, waarin we tot beantwoording van de onderzoeksvragen komen in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode december 2017 tot en met maart 2018.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit twee delen: het bestuurlijk rapport en de nota van bevindingen. In het bestuurlijk rapport worden, middels beantwoording van de onderzoeksvragen, de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. In het tweede deel, de nota van bevindingen, worden de bevindingen gepresenteerd waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. De nota van bevindingen bestaat uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat in op de opzet van het participatiebeleid in het algemeen (met specifieke aandacht voor de domeinen zorg en leefbaarheid). Hoofdstuk 2 beschrijft de werking van het beleid in de praktijk, aan de hand van een viertal casussen. Deze beide hoofdstukken worden afgesloten met een paragraaf Bevindingen, waarin de normen uit het normenkader (bijlage 1) worden getoetst.

Tot slot vindt u aan het einde van het rapport de volgende bijlagen:

1. normenkader
2. geïnterviewde personen
3. geraadpleegde documenten.

2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen wij – door beantwoording van de onderzoeksvragen – tot conclusies en aanbevelingen. Hierbij volgen wij de driedeling *opzet*, *werking* en *versterken voor de toekomst*, die we apart van elkaar beschrijven. Op basis van de conclusies uit de delen opzet en werking kunnen wij de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden.

In het laatste deel (*versterken voor de toekomst*) geven wij advies over hoe de gemeente Dronten de opzet en de werking kan versterken. Deze mogelijkheden om te versterken en te verbeteren zijn onze aanbevelingen. Dit doen wij op basis van de inzichten uit dit onderzoek in Dronten (de bevindingen op basis van onze uitgevoerde analyses en wat inwoners aangeven als mogelijke verbeteringen), maar ook op basis van ervaringen van of bij andere gemeenten.

2.1 Conclusies

2.1.1 Hoe is het participatiebeleid opgezet?

Er is binnen de gemeente Dronten geen gemeentebrede visie of gemeenschappelijk kader op participatie vastgesteld met daarin de opzet van het participatiebeleid. De opzet van beleid en gesprekken met verschillende spelers binnen de gemeente laten echter wel zien dat de gemeente zich bewust is van het feit dat burgerparticipatie steeds belangrijker wordt voor gemeenten en Dronten kan helpen midden in de samenleving te staan. Op verschillende plekken wordt op papier beschreven dat dit besef en een andere houding van belang zijn voor Dronten, maar de concrete vertaling van dit besef is niet voor de gemeente Dronten als geheel op papier terug te vinden. Zo benoemt de gemeente in haar toekomstvisie 2025 nadrukkelijk het belang van een participerende organisatie waarin wordt samengewerkt met inwoners en organisaties, maar is dit niet vertaald in een ambitie of concrete doelstellingen voor de komende periode.

Wel wordt duidelijk dat de gemeente in verschillende beleidsdocumenten participatie een plek geeft: zowel procesmatig (participatie bij het opstellen van beleid) als inhoudelijk (het betrekken van inwoners bij het beleid). Dit is specifiek binnen de thema's zorg en leefbaarheid het geval. Ook op deze terreinen worden in verschillende beleidsdocumenten participatie-instrumenten beschreven, maar zonder heldere afspraken over of spelregels voor hoe deze in de praktijk in te zetten. Met name de beleidsnota *Wijk en buurtbeheer 'Mee(r) doen in wijk en buurt'* gaat in op participatie en het betrekken van inwoners bij beleid of het uitnodigen van inwoners om tot initiatief te komen. In deze nota worden ook verschillende levensstijlen en burgerschapsstijlen beschreven op basis van theoretische kaders (Smart Agent-model en burgerschapsstijlen van Motivaction) en wordt ingegaan op verschillende vormen van burgerparticipatie (beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief). Er wordt niet beschreven hoe deze stijlen en vormen in te zetten in Dronten en wat daarvan het effect moet zijn. In deze nota en in andere beleidsdocumenten wordt in de aanpak onderscheid gemaakt in doelgroepen en wordt maatwerk aangemoedigd, maar - nogmaals - niet afgeleid van een bredere visie en niet nader uitgewerkt.

Zo ontbreekt ook de uitwerking of de gedachtevorming over het invullen van de verschillende rollen door raad, bestuur en organisatie bij participatieprocessen. Aan de hand van bijvoorbeeld de buurtschouw zien we dat de raad nog niet eenduidig zijn rol bij participatie heeft bepaald en daarnaast geeft de raad aan nog te reactief te reageren op (signalen bij) participatievraagstukken. De raad is nog onvoldoende in positie om zijn rol met betrekking tot participatie in te vullen en geeft in gesprek ook aan dat hierin zaken kunnen worden verbeterd. Uit de bevindingen komt naar voren dat het urgentiegevoel ontbreekt om te komen tot een uitwerking van een gemeentebreed kader, zowel op bestuurlijk als op directieniveau. Er is niet op gestuurd en daarmee is het werken als participerende organisatie nog onvoldoende in het systeem van de organisatie verankerd. Op dit moment vindt er binnen de gemeente een organisatieontwikkeltraject plaats, waarin participatie slechts beperkt aandacht krijgt. Wel zijn er mogelijkheden om in de Dronten Academie de vaardigheden voor ambtenaren te benoemen en te beoefenen. Door verschillende ambtenaren wordt aangegeven dat een gemeenschappelijke 'toolkit' wordt gemist met verschillende participatie-instrumenten die, afhankelijk van de vraag en context, kunnen worden ingezet. Dit samen ontwikkelen zou bijdragen aan gemeenschappelijke taal en helpen om niet steeds opnieuw het wiel uit te vinden.

2.1.2 Hoe is de werking van het participatiebeleid en tot welke resultaten leidt dat?

Ondanks het feit dat er geen gemeenschappelijk participatiebeleid is dat kan worden getoetst op de werking in de praktijk, wordt op verschillende terreinen en manieren wel degelijk met inwoners samengewerkt. De bestudering van een viertal casussen geeft dan ook veel inzicht in de werking van participatie in de praktijk. Dit levert als algemeen beeld op dat ambtenaren vanuit eigen overtuiging en ervaring inwoners proberen te betrekken en zoeken naar vormen waarin dit kan toenemen. Er wordt aangesloten bij bestaande vormen (cliëntenraad of een bewonerscommissie van een woningcorporatie) om participatie verder te verankeren in beleidsvorming en uitvoering. Een meer specifiek voorbeeld waarbij de gemeente probeert inwoners te enthousiasmeren om meer eigenaarschap en initiatief te nemen voor hun wijk, middels de Vijf Sterren-methode van Buurtwerk Nederland, laat zien dat dit niet tot structurele toename van inwonersparticipatie leidt en niet past bij de behoeften van Drontenaren. Een poging dus die niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Ten aanzien van inwonersinitiatieven wordt zichtbaar dat de gemeente in het beginstadium wat terughoudend reageert, maar steeds beter de samenwerking weet te vinden.

In het algemeen noch bij de bestudeerde casussen is van tevoren helder opgesteld welke resultaten er worden verwacht van de inzet van een participatie-instrument of –proces (en de kosten die hiermee gepaard gaan). Als aan de voorkant niet wordt beschreven tot hoeveel meer deelname of tot welke (verbetering van) kwaliteit de betrokkenheid van inwoners moet leiden, is het moeilijk hier achteraf iets over te zeggen. Dit wil niet zeggen dat er niets gebeurt, en dat wat er gebeurt geen positieve uitkomsten heeft. Bij vrijwel alle bestudeerde cases is er sprake van een toename in deelname van het aantal betrokken inwoners en verschillende betrokkenen geven aan dat dit leidt tot meer kwaliteit. Door de inbreng van inwoners in het beleid van het sociaal domein door het OBD of door zelf als inwoners vanuit het bewonersinitiatief Burgers in de knel een rol te spelen bij de toeleiding naar voorzieningen, wordt bijvoorbeeld de zorg in Dronten beter. Ook hebben inwoners inspraak in hun eigen wijk en straat en kunnen zij gebruikmaken van het inwonersbudget om ook zelf de leefbaarheid in hun buurt te verbeteren.

We kunnen concluderen dat het gemis van gemeenschappelijkheid op papier, ook terug te zien is in de praktijk: er wordt beperkt gestuurd op de uitvoering, integraliteit van aanpak (in domeinen) mist en er wordt niet met of van elkaar geleerd.

In het geval van de bestudeerde cases heeft dit niet direct tot uitvoeringsproblemen geleid. Echter, uit het gesprek met de wethouder en de sessie met de raad blijkt dat dit in andere gevallen, bijvoorbeeld bij het project rondom ondergrondse containers, wel het geval is geweest. Hier was onvoldoende nagedacht over hoe een participatieproces met bewoners in te richten en dit leidde tot problemen in buurten en weerstand bij inwoners. Daarnaast is voor inwoners in de praktijk merkbaar dat de houding van de gemeente bij hun initiatieven (in het begin) niet altijd even open is (bijvoorbeeld bij casus Burgers in de knel); dit kan ook verschillen per medewerker. Uit de analyse komt naar voren dat als er wordt geëvalueerd, dit op het niveau van het initiatief is. Als organisatie wordt niet actief geleerd, ook niet in samenspel met degenen die participeren. Dit wordt gemist, zowel bestuurlijk als ambtelijk alsook door initiatiefnemers. Met een op leren gerichte evaluatie kan gezamenlijk worden gebouwd aan een gemeenschappelijke toolkit van bruikbare, Drontense instrumenten.

Door dit onderzoek is wel het gesprek over participatie op gang gekomen, op verschillende niveaus. Naast het gemis van een gemeenschappelijk kader en een toolkit, wat door verschillende betrokkenen wordt benoemd, is het opvallend dat er veel gesproken wordt over de karakteristieken van Drontenaren en het effect hiervan op participatie. Veelal wordt het karakter van de Drontenaren bestempeld als 'pionier', die iets wat er nog niet is weet op te pakken en daarbij, wanneer nodig, de weg naar het gemeentehuis wel weet te vinden (door korte lijnen tussen inwoners en bestuurders). Er lijkt echter discrepantie te zijn tussen deze houding en de mate van participatie die volgens ambtenaren toch nog beperkt is. Sommigen wijten dit aan het gebrek aan urgentie voor het betrekken van inwoners; anderen aan de beperkte uitnodiging richting inwoners en de wijze waarop zij worden geïnformeerd door de gemeente. Weer anderen wijten het aan de aard van de Drontenaar. Ambtenaren worstelen met het vertalen van deze beelden naar participatievormen en beleid dat goed aansluit bij wat Dronten nodig heeft. De bestudeerde casuïstiek toont deze worsteling aan, maar laat ook zien dat participatievormen niet een op een zijn te kopiëren, om maatwerk vragen en dan alsnog voor- en nadelen kennen. Met elkaar en met inwoners leren van participatieprocessen zal hierbij helpen.

Inwoners die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn, waren allen betrokken bij een participatievorm of een initiatief waarvoor ze in contact zijn (gekomen) met de gemeente. Zij vormen geen representatief beeld van de Drontenaren, maar hebben wel beeld en ervaringen bij de samenwerking met de gemeente. Over het algemeen zijn zij positief over de resultaten die zijn geboekt in de bestudeerde casussen. Waar de samenwerking soms wat hobbelig begon, hebben zij het gevoel dat hun mening serieus genomen werd en dat zij invloed hadden op de besluitvorming. Inwoners geven echter wel aan dat participatie wordt bemoeilijkt door beperkte informatie over welke mogelijkheden Dronten biedt om initiatief te nemen of in beleid te participeren. Ook hebben zij wisselende ervaringen bij de hulp en ondersteuning door ambtenaren om binnen het gemeentehuis de weg te vinden. De inwoners hebben ook ideeën en geven onder andere aan dat zij het waardevol vinden als een aantal medewerkers van de gemeente vol instapt in een concreet initiatief. De gemeente moet inspireren om te participeren: door goede informatievoorziening (het tonen van voorbeelden en mogelijkheden) en begeleiding bij de mogelijkheden die de gemeente of andere organisaties bieden ter ondersteuning van een initiatief (actief meedenken, verbinden met wie nodig is). Daarnaast geven inwoners aan dat een concrete situatie de urgentie voor inwoners om te participeren verhoogt en dat de gemeente vooral moet variëren met het inzetten van participatievormen om diverse doelgroepen te bereiken.

2.1.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Door beantwoording van de onderzoeksvragen in de eerste twee delen van dit onderzoek (de opzet en de werking) kunnen wij de hoofdvraag, *hoe heeft de gemeente Dronten haar burgers de afgelopen vier jaar betrokken bij haar (participatie)beleid en heeft dat geresulteerd in daadwerkelijke participatie van burgers voor de thema's zorg (Wmo en Jeugdzorg) en leefbaarheid?*, als volgt beantwoorden.

Er is aandacht voor participatie in de gemeente Dronten, maar een gemeenschappelijke uitwerking van wat dit betekent voor de manier van (samen)werken ontbreekt. Daarmee wordt ook de uitwerking naar specifieke beleidsdomeinen, zoals zorg en leefbaarheid, minder scherp en zijn er geen concrete resultaten beschreven die kunnen worden getoetst op effectiviteit. Het sturen op participatiebeleid en de omslag in de manier van werken die dit vraagt, vanuit verschillende rollen binnen de gemeente, wordt daarmee bemoeilijkt. Doordat de raad geen kaders heeft vastgesteld, reageert de raad op initiatieven of op incidenten als er iets fout gaat. De raad stuurt daarmee niet proactief op de opzet en de werking van het participatiebeleid. Wij zien kansen om dit te verbeteren.

De gemeente Dronten heeft – ondanks het gemis van een gemeenschappelijk kader en de uitwerking daarvan in verschillende domeinen of participatieprocessen – haar inwoners de afgelopen vier jaar wel op verschillende manieren betrokken bij haar beleid; zowel procesmatig (bij het opstellen van beleid) als inhoudelijk (bij het uitvoeren van beleid) en aan de hand van verschillende participatievormen. Dit zien we terug bij de bestudering van verschillende nota's en casussen in de praktijk en dat geldt specifiek voor de thema's zorg en leefbaarheid. Daarmee kunnen we het tweede deel van de hoofdvraag voorzichtig positief beantwoorden. We zien dat inwoners en betrokkenen vanuit de gemeente over het algemeen positief zijn over de uitkomsten die betrokkenheid van inwoners met zich meebrengt. Inwoners zijn in hogere mate betrokken bij de thema's zorg en leefbaarheid en verhogen daarmee de kwaliteit. We zijn ook voorzichtig omdat de vertegenwoordiging van inwoners bij de bestudeerde casussen veelal wel een vraagstuk is. Daarnaast zien we dat de inwoners die nu reeds betrokken zijn en samenwerken met de gemeente Dronten, nog verschillende aanbevelingen hebben voor het versterken van de participatie en de samenwerking.

Kortom, de gemeente Dronten maakt een ontwikkeling door en we zien verschillende aanknopingspunten om in de opzet van haar beleid, maar ook in de manier van samenwerken met inwoners, zaken te verbeteren en daarmee de participatie te vergroten en de uitkomsten daarvan van nog meer waarde te laten zijn.

2.2 Aanbevelingen

De opzet en de werking van het participatiebeleid in Dronten kunnen op een aantal delen worden verbeterd en versterkt. Wij doen aanbevelingen voor waar - naar ons idee - de gemeente de komende periode aan zou moeten werken. We maken hierbij onderscheid in (1) aanbevelingen aan de gemeenteraad en (2) aanbevelingen aan het college (en door het college vertalend naar de ambtelijke organisatie).

Waar relevant, voorzien wij aanbevelingen van praktische voorbeelden en ideeën vanuit andere gemeenten om deze verder in te kleuren. Voor de gemeente Dronten is het zinvol om te kijken naar wat zij kunnen leren en gebruiken van ervaringen in andere gemeenten. Het is daarbij van belang te beseffen dat er niet één beste manier van organiseren is, maar dat het draait om de eigen ambitie(s), de (on)mogelijkheden in de politiek en de ambtelijke organisatie en, in bredere zin, de lokale context en het leveren van maatwerk.

2.2.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

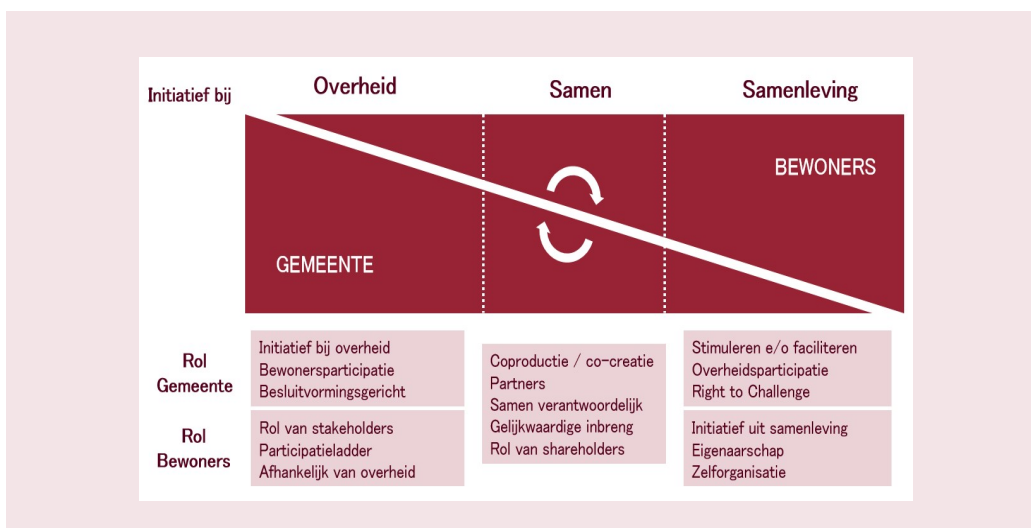
Met de verkiezingen op 21 maart jl. en de daaropvolgende installatie van de nieuwe gemeenteraad is er een natuurlijk moment om met elkaar het gesprek aan te gaan over wat voor raad je wilt zijn, of je eigen werkwijze, rollen en instrumenten nog naar wens functioneren en op welke manier je je als raad wilt opstellen ten opzichte van het college en de samenleving. Het vinden van antwoorden op deze vragen is nooit makkelijk, want 'de raad' bestaat niet. Ook in Dronten gaat het om een samenspel van 27 raadsleden die in acht verschillende fracties elk hun eigen prioriteiten, ideeën en stijlen hebben. Toch heeft het zin om te zoeken naar punten waarop je elkaar kunt vinden om het participatiebeleid en de participatiepraktijk in Dronten een impuls te geven en de eigen positie als raad daarin te versterken.

A. Kaderstelling met betrekking tot participatie

Stel een gemeenschappelijk kader (beleid) op waarin wordt vastgesteld wat onder participatie wordt verstaan en welke ambities, doelen en financiële middelen de gemeente Dronten heeft.

Om participatie in beleid en uitvoering beter te stroomlijnen en meer in samenhang te brengen, adviseren wij te werken aan de gemeenschappelijkheid. Gemeenschappelijkheid in taal waardoor duidelijker wordt waar je het met elkaar over hebt. Dus wat verstaan we onder participatie, welke vormen onderscheiden we en welke definities hanteren we? Vooral het gesprek en het expliciteren van verwachtingen en werkwijzen zijn hierbij belangrijk. Wat betekenen woorden als 'samen maken we ...', 'participatiemaatschappij', 'co-creatie' en 'faciliteren van initiatieven' in de gemeente Dronten? Net zoals het van belang is dat bewust wordt afgewogen welke rol de gemeente heeft te vervullen bij verschillende soorten initiatieven en projecten.

Omdat er veel spraakverwarring is over definities op het gebied van participatie, maakt Twynstra Gudde gebruik van het volgende continuüm. Hierin is een indeling gemaakt tussen gemeente (overheid) en inwoner (samenleving) en waar het start- of focuspunt van de participatie ligt. Aan de linkerkant van het continuüm spreken we over inwonersparticipatie: hier is de gemeente in de *lead* en nemen inwoners (en maatschappelijke organisaties en bedrijven) deel in hetgeen op het gemeentehuis bedacht is. Dit kan zowel formeel (inspraak of zienswijzen) zijn als informeel (meedenkavonden of digitale ideeënbusen). Aan de rechterkant ligt het start- of focuspunt meer bij de samenleving en spreken we van inwonersinitiatief of overheidsparticipatie. De gemeente doet mee in de idee, proces of project dat door inwoners is gestart. Ook is er – steeds meer – een tussengebied waarneembaar waar gemeente en inwoners het samen doen en een gelijkwaardige inbreng hebben. Hier spreken we vaak van 'co-creatie'.



Naast gemeenschappelijkheid in taal helpt het dit te zoeken in visie en ambitie. Op welke manier en met welke filosofie kijkt het gemeentebestuur naar de samenleving (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties)? Wat wil Dronten de komende jaren bereiken op het gebied van participatie, passend bij de lokale context van de gemeente? En welke randvoorwaarden horen bij deze visie en ambitie? In de toekomstvisie 2025 en in het huidige coalitieprogramma wordt participatie wel benoemd. Het is naar ons idee zinvol dit te vertalen naar een ambitie waarmee raad, college en ambtelijke organisatie zich goed kunnen verhouden tot inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en waaruit concreter blijkt op welk vlak van participatie Dronten verandering wil bewerkstelligen.

Visie op en ambitie met de veranderende rol van de gemeente en nieuwe verhoudingen tussen de politiek, de ambtelijke organisatie en de samenleving is terug te zien in verschillende coalitieakkoorden en visiedocumenten. Enkele aansprekende voorbeelden waarin participatie een centrale rol speelt zijn:

- het [Ontwikkelplan 2014-2018](#) van de gemeente Peel en Maas waarin de bredere 'zoektocht naar het goede leven' waaraan de gemeente haar bijdrage wil leveren, centraal stellen: "we kunnen pas écht van toegevoegde waarde zijn, écht effectief zijn, als we aansluiten bij al het mooie dat al in gemeenschappen speelt. We kunnen als overheid pas écht waardevol zijn als we ons op een goede manier weten te verhouden tot alle initiatieven die er al spelen in de gemeenschap."
- het [Procesakkoord](#) dat de lijsttrekkers na de gemeenteraadsverkiezingen 2014 in de gemeente Oude IJsselstreek hebben gesloten waarin zij aangeven op welke thema's zij met de samenleving een dialoog aangaan om het beleid te bepalen, in plaats van alleen een 'traditioneel' coalitieakkoord te sluiten.
- het Utrechts coalitieakkoord 2014-2018 [Utrecht maken we samen](#) waarin het 'samen stad maken' een van de leidende thema's is. De grondslag voor dit coalitieakkoord is te vinden in het eerder gesloten [Fundament](#) dat, gelijk aan de situatie in Oude IJsselstreek, kort na de verkiezingen in de raad is gesloten.

Om achteraf vast te stellen of het ingezette beleid daadwerkelijk succesvol was, is het belangrijk om de visie en ambitie te vertalen naar doelen. Wij adviseren dit in hetzelfde document als het gemeenschappelijk kader te doen, in tegenstelling tot hoe enkele gemeenten het hebben vormgegeven (zie voorgaand kader). Door het in één participatiebeleidsdocument te benoemen, komen visie/ambitie en doelen duidelijker in samenhang. Ook is het makkelijker om gewenste resultaten en/of veranderingen te benoemen, zowel in de eigen organisatie als in de wereld buiten het gemeentehuis.

Het is hierbij de uitdaging om doelstellingen te bepalen die binnen de beïnvloedings sfeer van de gemeente vallen. Zo zou een logische ambitie van de gemeente kunnen zijn meer te willen samenwerken met inwoners (co-creatie, zie het voorgaand continuüm), waarbij als doelstelling kan worden vastgesteld dat bij een X-aantal beleidstrajecten in co-creatie tot beleid is gekomen. Ook het vergroten van de bekendheid van inwoners met participatie-instrumenten of x% meer processen met een hogere participatietrede zijn doelstellingen die met concrete interventies kunnen worden gerealiseerd. De ambtelijke organisatie kan zelf de ruimte krijgen om dit te realiseren door de inzet van bepaalde instrumenten, maar er kan ook in gemeenschappelijkheid (met inwoners) worden bepaald dat er een nieuw instrument moet worden ingezet. Op deze manier kan het effect van instrumenten gemeten worden en kan het college op basis daarvan verantwoording afleggen over de gekozen instrumenten (in relatie tot het budget), dan wel bijsturen door andere instrumenten in te zetten.

Voorbeelden van beleidsdocumenten waarin een aanzet wordt gegeven tot dergelijke doelen zijn:

- de [Participatiecode](#) van de gemeente Hatterm waarin duidelijke spelregels zijn vastgesteld waar participatie aan moet voldoen, welke rol de gemeenteraad kaderstellend heeft en ook is hierin een groeipad voor de ambtelijke organisatie vastgelegd met ontwikkelstadia
- de [Notitie Inwoners- en Overheidsparticipatie](#) van de gemeente Best ('Samen op ons Best') waarin de ambitie is vertaald naar vier lijnen (passend bij het schema op de vorige bladzijde van dit rapport) met bijbehorende werkrichtingen, een financiële paragraaf en een uitvoeringsprogramma met concrete acties
- de [Almeerse Participatienota](#) waarin de doelen met participatie worden geschetst en per trede op de participatieladder hier invulling aan wordt gegeven.

Een intensievere en brede inzet van participatie is niet gratis. Het organiseren van stadsgesprekken of co-creatietrajecten brengen kosten met zich mee: ten eerste in de organisatie ervan maar daarna ook in de uitvoering. Maar ook wanneer inwoners bepaalde voorzieningen in zelfbeheer nemen, blijven er voor de gemeente kosten aan verbonden. Een gemeenschappelijk kader vraagt daarom om een realistische reservering van financiële middelen die matcht met het ambitieniveau dat de gemeente Dronten heeft. Dit kan gaan om middelen, direct gekoppeld aan het participatiebeleid, of om middelen die zijn te labelen binnen de budgetten van de projecten en beleidsdomeinen waarbinnen de participatie plaatsvindt.

Op basis van deze gemeenschappelijkheid in visie, ambitie en doelstellingen zijn participatieprocessen – vanuit verschillende rollen bezien – beter voor te bereiden, uit te voeren en te verantwoorden.

B. Kaderstelling met betrekking tot concrete projecten en beleidsvorming

Geef als raad bij aanvang van grote projecten en beleidsvorming richting en kaders. Doe dit door het algemene, gemeenschappelijke kader van het participatiebeleid (zie aanbeveling A) te vertalen in een startnotitie voor dat grote project of het specifieke beleidsvormingstraject.

Met het vaststellen van gemeenschappelijk en gedragen gemeentelijk participatiebeleid (zie aanbeveling A) wordt een belangrijke eerste stap gezet. Het is daarna zaak dit te vertalen naar de praktijk door als raad bij aanvang van grote projecten en bij de start van beleidsvormingstrajecten richting te geven en kaders te stellen bij het participatieproces. Daarbij hoort dat de raad expliciet aangeeft welke rol de gemeente heeft te vervullen bij het project of binnen het beleid. Door vroegtijdig de vraag te stellen wanneer je tevreden bent over het resultaat, voorkom je teleurstellingen achteraf. Door die scherpte op te zoeken, kunnen het college en de ambtelijke organisatie beter uitvoering geven aan projecten en aan het formuleren van voorstellen voor beleidsnota's. Wanneer er goede kaders worden gesteld, kunnen deze tevens werken als 'stimulerende beperkingen' die creativiteit en focus bevorderen.

Het gaat om het in een startnotitie formuleren van zowel inhoudelijke, financiële als procesmatige uitgangspunten die richtinggevend zijn voor de projecten en beleidsvoorbereiding. Met inhoudelijke uitgangspunten geeft de raad aan binnen welke inhoudelijke grenzen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties de uitvoering van projecten of de beleidsvorming ter hand kan worden genomen. Dat kan bijvoorbeeld gaan over het formuleren van het object van beleidsvorming of het doel van het project. Hetzelfde geldt voor het aangeven van de financiële ruimte waarbinnen projecten en beleidsvorming participatief kunnen worden uitgevoerd. De inhoudelijke en financiële uitgangspunten bepalen als het ware het 'speelveld'.

Binnen dat speelveld is het belangrijk om belangrijke procesmatige uitgangspunten te borgen (spelregels), bijvoorbeeld het borgen van voldoende representativiteit van de verschillende betrokken doelgroepen, het borgen van passende en tijdige communicatie met de inwoners of het maken van afspraken over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over en betrokken wordt bij het participatieproces.

Het werken met een startnotitie is behulpzaam bij het geven van richting aan participatieprocessen bij concrete projecten en beleidsvormingstrajecten. Met het door de raad vaststellen van de startnotitie neemt de raad positie in aan de voorkant van concrete participatieprocessen en vervult de raad zijn kaderstellende rol. Een afspraak kan bijvoorbeeld zijn dat een weergave van de opbrengst van participatie en de wijze waarop met die opbrengst is omgegaan, altijd deel uitmaakt van het voorstel dat ter besluitvorming wordt aangeboden (een participatieparagraaf). Zo heeft de raad meer inzicht in het doorlopen participatieproces en kan hij controleren of de uitgangspunten uit de startnotitie op een goede wijze zijn uitgevoerd. Dit maakt controleren mogelijk en borgt voor het te starten participatieproces een goede betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Ondersteunend aan het komen tot uitgangspunten werken sommige gemeenten met een inspraak- en participatieverordening. Dit kan helpen doordat een aantal vaste basisuitgangspunten wordt vastgelegd. Deze zijn daarmee ook kenbaar voor inwoners. De raad kan in de verordening de voorwaarden waaraan een participatieproces moet voldoen, vastleggen. Bijvoorbeeld dat het college altijd zorgt voor verslaglegging van bijeenkomsten die door de gemeente zijn georganiseerd in het kader van participatie en het opsturen van het verslag naar aanwezigen.

C. Controleren en leren

Bepaal de eigen betrokkenheid als raad bij participatieprocessen en leer van deze processen.

In de gemeenten Waalwijk en Amersfoort heeft de raad – op eigen initiatief – een inspraak- en participatieverordening opgesteld. Hierin staat omschreven waaraan een participatieproces moet voldoen en wanneer de raad betrokken moet worden. Bij een [rekenkameronderzoek in Waalwijk](#) bleek dit in de praktijk nog weinig doorleefd te worden, en heeft Twynstra Gudde samen met de raad de verordening vertaald naar een stroomschema – waarin ook de instrumenten van de raad per fase helder werden.

Naast de kaderstellende rol (zie aanbevelingen A en B) heeft de raad ook het college te controleren. Bij aanbeveling B hebben we aangegeven hoe de raad aan de voorkant richting kan geven aan participatieprocessen. Het aan de voorkant expliciteren van deze uitgangspunten in een startnotitie maakt het voor de raad mogelijk om achteraf te controleren of het participatieproces goed is verlopen. De aanbevolen participatieparagraaf helpt de raad bij het inzichtelijk krijgen van het doorlopen participatieproces.

Het vooraf richting geven aan participatieprocessen is niet vrijblijvend voor de raad. Het brengt voor de raad de verantwoordelijkheid met zich mee om ruimte te geven aan participatieprocessen. Het speelveld en de spelregels zijn bepaald door de raad. Als de participatie binnen dat speelveld en volgens die spelregels tot resultaten komt, zouden er zeer zwaarwegende redenen moeten zijn om deze resultaten niet te respecteren en over te nemen. Als de raad dan toch (te vaak) andere besluiten neemt, zal de bereidheid van inwoners om te participeren drastisch afnemen en zullen ambtenaren terughoudend worden in (het opstarten van) participatieprocessen. Aan de voorkant richting geven aan en sturen op participatieprocessen kan niet zonder loslaten en het geven van ruimte aan het samenspel met inwoners.

Een cruciale randvoorwaarde om als raad te kunnen loslaten, is dat het college terug naar de raad komt als tijdens het participatieproces blijkt dat van de grenzen van het speelveld en/of de afgesproken spelregels afgeweken moet worden. Een participatieproces kan altijd tot nieuwe inzichten leiden en tot aanpassing van de uitgangspunten openen. Het is dan wel zaak om op het moment dat dat duidelijk wordt, terug te gaan naar de raad in plaats van de raad achteraf te 'verrassen'. Deze randvoorwaarde moet expliciet worden geborgd in de startnotitie en/of de participatieverordening zodat de controlerende rol goed kan worden ingevuld en de raad zo nodig kan bijsturen op speelveld en spelregels.

Om de controle op de realisatie van het participatiebeleid in zijn geheel te kunnen blijven volgen, is het nodig dat de doelen van het participatiebeleid (zie aanbeveling A) deel gaan uitmaken van de P&C-cyclus, in ieder geval de begroting en de jaarstukken. Niet om extra papier te creëren maar om te expliciteren wat bereikt moet worden, de realisatie te kunnen volgen en daarover het gesprek aan te gaan met het college, te kunnen leren van de uitvoeringspraktijk en zo nodig bij te kunnen sturen. Met deze aanpak bouwt de raad een continu 'plan-do-check-act' mechanisme in. Juist bij participatiebeleid en de uitvoering daarvan ligt het voor de hand om hierbij de inwoners zelf te betrekken. Zij kunnen goed reflecteren op de wijze waarop het participatiebeleid werkt. Ook is aan te bevelen dat specifieke participatieprocessen worden geëvalueerd, samen met de betrokken inwoners. Dergelijke evaluaties hoeven niet altijd grootschalig te zijn. Dat kan ook op een eenvoudige manier, na afronding van een participatieproces. Het maakt inzichtelijk wat goed werkt en behouden moet worden en wat niet goed werkt en aangepast moet worden. Dit verdiept het inzicht in de werking van het participatiebeleid en onder welke condities en op welke wijze participatie-instrumenten goed functioneren.

2.2.2 Aanbevelingen aan het college

Participatie organiseert zich niet vanzelf. Naast een gemeenschappelijk participatiekader en een goed samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, zijn de organisatie en de uitvoering ervan cruciaal. Daarvoor is het college – en met hen de ambtelijke organisatie – aan zet. Hierna volgen onze aanbevelingen in dat kader.

D. Uitwerken én uitvoeren gemeenschappelijk participatiekader binnen de gehele organisatie *Bouw aan een gemeenschappelijke gereedheidskist: open en participatief.*

Voor het realiseren van de doelen van het participatiebeleid is meer nodig dan het opstellen van kaders door de raad en de vormgeving van de betrokkenheid van de raad bij participatieprocessen. Het is aan het college om zorg te dragen voor een goede uitwerking en uitvoering van het participatiebeleid. Dit moet gemeentebreed gebeuren. Zorg er daarom voor dat participatie iets is/wordt van de héle organisatie en niet van een paar voorlopers. Dit geldt ook voor het college zelf: het moet niet van  en wethouder zijn maar van het gehele college.

Specifiek voor projecten in de openbare ruimte is een belangrijke randvoorwaarde voor participatieprocessen het meer vormgeven van projectmatig werken, zeker gezien de opkomst van de Omgevingswet. Als het projectmatig werken in de gemeente Dronten meer vorm krijgt, biedt dat ook de mogelijkheid om participatie daarin duidelijk te positioneren. Verschillende participatievormen en -instrumenten kunnen als een soort onderdeel van het werk voor projectleiders worden aangeboden.

Een belangrijk onderdeel van de uitwerking en uitvoering van het participatiebeleid is ook het bewust kiezen van participatievormen en -instrumenten die passen bij de rol die de gemeente wil vervullen bij projecten, initiatieven of beleidsvorming. Maak daarom een Drontense participatie-gereedheidskist. Dit kan een document zijn maar ook een online werkomgeving waarin instrumenten, spelregels en inspiratie bij elkaar komen. Zorg ervoor dat de gereedheidskist in samenwerking tussen verschillende domeinen en afdelingen binnen de gemeente Dronten, maar nadrukkelijk ook met de inwoners zelf wordt opgesteld en gedragen.

Zowel het proces (wellicht binnen Dronten Academie, zie ook aanbeveling F) als dit document kunnen zo de integraliteit van participatie verhogen en het leren van elkaar versterken. Het gaat hierbij allereerst om het beschrijven van bestaande instrumenten en werkvormen: wanneer zet je ze in en wat zijn de do's en don'ts om het tot een succes te brengen. Daarnaast is het van belang het instrumentarium uit te breiden, passend bij de ambitie en de doelstellingen.

Een groot punt van frustratie en/of teleurstelling van participerende inwoners is vaak dat zij veel tijd en energie steken in een participatieproces maar (1) dat er (te) weinig terugkoppeling plaatsvindt over wat er met de inbreng gedaan is, of (2) dat het participatieproces aanvoelt als "een doekje voor het bloeden" waarbij er (te) weinig verbinding is tussen het participeren en de inhoud van het vraagstuk. Ook geven specifiek inwoners in Dronten aan dat zij meer samenwerking met een (vaste) ambtenaar verwachten. Tijdens de bijeenkomst geven inwoners aan dat een vast aanspreekpunt voor hen een belangrijk element is voor het slagen van het participatieproces. Het is daarnaast cruciaal om te beseffen dat de inzet van instrumenten uit de gereedheidskist vraagt om opvolging, uitwerking en aandacht van de ambtelijke organisatie. Gestart kan worden met het organiseren van vaste contactpersonen die een bekend gezicht gaan vormen voor de inwoners en die relaties en netwerken verder kunnen opbouwen.

Voorbeeldinstrumenten bewonersparticipatie

Burgerbegroting - Breda/Oldebroek/Geffen

Een burgerbegroting is een proces waarin inwoners meedenken en meebeslissen over de gemeentelijke begroting en prioriteiten aan te brengen in de besteding van de financiën.

<http://democraticchallenge.nl/burgerbegroting/>

Stadsgesprek Energie (loting) - Utrecht

Utrecht heeft in reeks Stadsgesprekken een plan voor de overgang naar duurzame energie gemaakt. 165 gelote Utrechters stelden in maart en april 2015 samen een energieplan op tijdens drie zaterdagen.

<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/milieu/duurzame-stad/energie/aanpak-energie-besparen-en-opwekken/energieplan/>

Argu (e-democracy) - Hollands Kroon

Inzet online argumentatiewebsite (Argu) om als inwoners mee te denken met (uitvoerings)vragen waarop de gemeente zelf het antwoord niet heeft en gebruik wil maken van de kracht de samenleving.

<https://argu.co/hollandskroon>

Voorbeeldinstrumenten voor 'samen'

Coöperatieve Wijkraad - Groningen

In de Groningse wijk Oosterpark bestaat de eerste coöperatieve wijkraad van Nederland. Deze wijkraad nieuwe stijl bestaat uit ingelote inwoners en raadsleden, en heeft een eigen budget.

<http://cooperatiewijkraad050.nl/>

Singelpark – Leiden

Inwoners en de gemeente Leiden hebben de handen ineengeslagen om dit stadspark te ontwikkelen. In meer gemeenten zijn voorbeelden waarin inwoners en gemeenten nadrukkelijk samenwerken aan de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving (vaak openbaar groen).

<https://gemeente.leiden.nl/inwoners-en-ondernemers/werkzaamheden-in-leiden/bouwen-aan-de-stad/singelpark/>

Voorbeeldinstrument voor bewonersinitiatief

G1000 - Amersfoort

De eerste G1000 van Nederland vond plaats in Amersfoort en werd georganiseerd voor en door de samenleving. De G1000 is een burgerforum waarin burgers, overheid en bedrijfsleven samenkomen en spreken over hun dorp of stad. Dit resulteert vaak in een of meerdere burgerbesluiten.

<https://www.g1000amersfoort.nl/>

E. Maak een bewuste keuze – en differentieer – in het inspireren en informeren van bewoners

In dit onderzoek werd veel gesproken over de vraag of Drontenaren voldoende bereid zouden zijn om te participeren. Het karakter van Drontenaren als pioniers wordt op meerdere manieren uitgelegd. Wij adviseren deze discussie niet te laten doorslaan naar het beeld van Drontenaren die 'niet willen'.

Op basis van de gesprekken met inwoners adviseren wij juist door te pakken met het inspireren en informeren van inwoners. Kijk goed naar de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die je wilt betrekken en kies communicatiemiddelen en -stijlen die daarbij helpen. Het formuleren van burgerschapsstijlen, zoals gedaan in het kader van het wijk- en buurtbeheer, kan hierbij behulpzaam zijn. Dit helpt bij het vinden van passende communicatiemiddelen. Het perspectief van de inwoner moet daarbij centraal staan. De praktijk van andere gemeenten laat zien dat voor verschillende participatieproces-

sen verschillende communicatiemiddelen worden gebruikt. De ene doelgroep ontvangt graag inwonersbrieven en heeft graag bijeenkomsten. De andere communiceert liever via een Facebook-pagina of een WhatsApp-groep. Weer een andere wordt blij van de ontsluiting van meer Open Data en Open Raadsinformatie.

Geef via verschillende mediavormen ook meer aandacht aan voorbeelden van geslaagde inwonersinitiatieven of geef aan welke initiatieven in andere gemeenten zijn ontwikkeld die in Dronten wellicht ook zouden passen. Informeer ook over de mogelijkheden (fondsen, contactpunten etc.) die inwoners hebben om een initiatief uit te werken. Durf ook te blijven experimenteren met verschillende participatie-instrumenten (op verschillende niveaus van de participatieladder) en mediavormen om inwoners te betrekken en communiceer hier breed over.

In de literatuur is geen 'wondermiddel' te vinden waardoor inwoners gaan participeren. Iedereen heeft daarvoor eigen en unieke beweegredenen. Het is wel van belang dat de gemeente inwoners inspireert om actief te worden en te blijven. Dat begint bij het 'kennen' van die inwoners die zich actief inzetten voor hun buurt en gemeenschap, en hen te waarderen door met hen successen te vieren en te faciliteren waar mogelijk. Hierbij moet gewaakt worden dat de gemeente zich alleen richt op de 'usual suspects'. Juist door reeds actieve inwoners te inspireren, waarderen en faciliteren is het zaak andere inwoners te verleiden om ook te participeren.

F. Geef het leren, ontwikkelen en durven experimenteren met participatie een plek

Wij bevelen aan het bewustzijn bij ambtenaren te vergroten dat zij anders zullen moeten werken om participatie door – en daarmee samenwerking met – inwoners in het dagelijks werk te integreren.

Dit door het samenbrengen van instrumenten (zie aanbeveling D) en door het gesprek aan te gaan over wat het werken aan participatie van medewerkers vraagt en welke randvoorwaarden hiervoor moeten worden ingevuld door de organisatie; ook door medewerkers die nu nog weinig met participatie van doen hebben. Wat kunnen ambtenaren doen, als zij inwonersinitiatieven een stap verder willen helpen? En hoeveel tijd mogen zij hieraan besteden? Wij adviseren om dit te oefenen door in een aantal workshops samen met de inwoners een participatieproces van een inwonersinitiatief te doorlopen. Ook een vaste workshop of leerervaring in de Dronten Academie kan worden ingezet om de vaardigheden van medewerkers te vergroten. Sowieso is het aanbevelenswaardig om participatie een vaste en expliciete plek te geven in de Academie en de lopende organisatieontwikkeling.

2.2.3 Tot slot

Tot slot willen wij de gemeente Dronten meegeven dat het goed inbedden van participatie in de manier van (samen)werken vraagt om balans tussen opzet en werking, tussen papier en praktijk. Wij bevelen met klem aan in de opzet meer gemeenschappelijke, gemeentebrede afspraken te maken, om daarmee ook de uitvoering beter te stroomlijnen.

Twynstra Gudde

Anderzijds gaat participatie ook om houding en gedrag van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Het veranderen van de organisatiecultuur en de wisselwerking tussen binnen en buiten heeft tijd nodig. Ook wanneer de instrumenten beter gestroomlijnd ingezet worden, zal dat weer nieuwe vragen en uitdagingen met zich mee brengen, bijvoorbeeld hoe initiatieven duurzaam te financieren zijn. Daarmee vraagt de uitvoering van het beleid rondom participatie en initiatief ook om een continue check op de gestelde visie en ambitie. Participatie is nooit af.

Nota van bevindingen

1. Opzet van participatiebeleid in Dronten

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop het participatiebeleid in Dronten is opgezet. Zowel in algemene zin als in specifieke zin voor zorg en leefbaarheid. We gaan op zoek naar de visie en ambitie van de gemeente Dronten bij het betrekken van inwoners of het uitnodigen om tot initiatief te komen, en we bekijken hoe dit is uitgewerkt in concrete doelstellingen, resultaten en instrumenten. Ook bestuderen wij of de gemeente Dronten in haar beleid onderscheid maakt naar doelgroepen en maatwerk, en of zij haar beleid evalueert.

1.1 Participatiebeleid algemeen

Bij de bestudering van documenten wordt zichtbaar dat in meerdere beleidsdocumenten participatie en het beter betrekken van inwoners wordt aangemoedigd of wordt ingezet. Er is echter geen overkoepelend beleidsstuk wat gemeentebreed de visie van Dronten op participeren beschrijft en waarin aangegeven wordt welke ambities Dronten heeft op dit gebied en hoe zij dit vertaalt in realistische doelen en praktische instrumenten. In deze paragraaf geven wij aan in welke van de ontvangen beleidsdocumenten participatie een plek krijgt en in de afgelopen periode is vastgesteld.

Coalitieprogramma 2014-2018 benoemt op verschillende thema's de kracht van de samenleving

Reeds bij de uitgangspunten voor het *Coalitieprogramma 2014-2018* wordt via het thema 'noaberschap' beschreven dat in de komende vier jaar extra aandacht wordt geschonken aan het vergroten van de participatie van burgers. Er dient geïnvesteerd te worden in goede contacten met mensen in de dorpen en wijken, ondernemers, vertegenwoordigers van belangenverenigingen en instellingen. Zeker in de tijd van transformatie in het sociaal domein. Op thema's als bedrijfsvoering en sociale veiligheid spreekt de coalitie uit dat zij hierin graag de kracht van de samenleving wil vergroten. Daarnaast wil de coalitie ruimte voor innovatie en initiatief creëren, bijvoorbeeld door vermindering van (beperkende) regels in bestemmingsplannen. Ook moeten inwoners bij ruimtelijke ontwikkelopgaven vooraf worden geconsulteerd. Er wordt specifiek aandacht besteed aan het wijk- en buurtbeheer om inspraak vanuit wijken te organiseren voor zelfwerkzaamheid.

Toekomstvisie Kracht van Dronten zet participatie in missie van Dronten centraal

Naast het coalitieprogramma is in 2014 de *Toekomstvisie Dronten 2025* vastgesteld: een actualisatie van de visie uit 2007. Als missie wordt geformuleerd: 'gemeente Dronten wil een participerende organisatie zijn waarbij, samen met inwoners, bedrijven en organisaties, invulling wordt gegeven aan dienstverlening en het sociaal en ruimtelijk domein.' Aangegeven wordt nadrukkelijk en bewust de samenleving als eerste kracht te benoemen. Van de organisatie vraagt dit verbeeldingskracht en verbindend vermogen waarbij het 'niet alleen gaat om organiseren van inspraak of 'burgerparticipatie', maar om het werken met constructieve coalities waarin, naast overheid en burgers, ook ondernemers en maatschappelijke instellingen kunnen participeren en elkaar versterken.'

Dronten op Koers: organisatieontwikkeling zet o.a. in op verbinding

Dronten op Koers is een document bij de organisatieontwikkeling die Dronten vanaf 2016 inzet en omschrijft hoe de organisatie van de gemeente Dronten wil zijn. Aan de hand van de vier V's (Vakmanschap, Verbinding, Vertrouwen en Vernieuwingskracht) wordt de agenda voor de organisatieontwikkeling bepaald. Dit vraagt om bewustzijn en een andere houding van medewerkers.

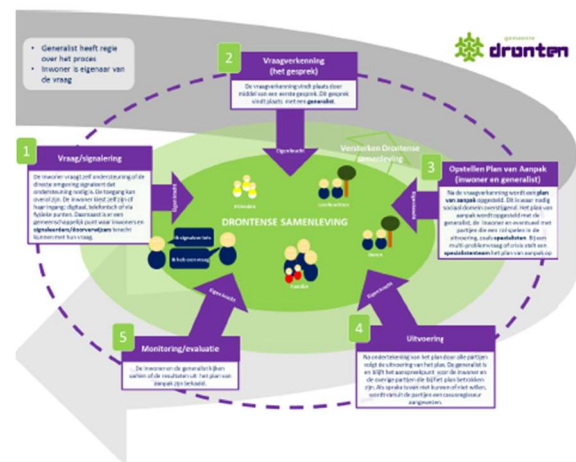
In een aantal passages wordt hierbij de competentie of thematiek om te werken met participatie of initiatieven van inwoners kort geraakt. Bijvoorbeeld dat de omgeving van de gemeente in beweging is en inwoners en ondernemers van de gemeente een veranderende behoefte hebben. Het is aan de gemeentelijke organisatie om hierop te anticiperen en in verbinding te zijn met de samenleving: niet alleen reactief, maar juist proactief. In de Dronten Academie worden verschillende programma's ontwikkeld om competenties die bij de vier V's passen te ontwikkelen: de professional staat hierin centraal.

1.2 Opzet participatiebeleid sociaal domein

Ook specifiek voor zorg of het sociaal domein is geen overkoepelend participatiebeleid vastgesteld waarin staat beschreven hoe Dronten in dit domein inwoners wil betrekken of uitnodigen om tot initiatieven te komen. In recente beleidsstukken is echter wel te zien dat inwoners zijn betrokken bij het opstellen van beleid en dat participatie van inwoners een plek krijgt in dit domein.

Samen een nieuw model ontwikkeld voor de toegang van het sociaal domein

Een goed voorbeeld hiervan is het beleidsplan *Transformatie Sociaal Domein*. Het eerste deel van dit plan gaat in op het doorlopen (participatie)proces bij de totstandkoming van het beleid, waarbij veel samenwerkingspartners zijn betrokken. Op het gebied van Jeugdhulp en de doorontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin is gesproken met verschillende aanbieders, cliënten en netwerkpartners. Het OBD¹ zal hier in het vervolg een rol spelen. Voor de Participatiewet is nauw opgetrokken met het arbeidstoeleidingsbedrijf IMPact, het OBD en de ondernemingsvereniging. Er wordt aangegeven dat niet alleen voor de drie transities, maar voor het hele sociale domein een nieuw model is ontwikkeld voor Toegang en Werkwijze. Dit is gedaan met interne en externe partners, OBD en inwoners. Dit heeft geleid tot het visiedocument *Zo werken wij in Dronten! De integrale toegang en werkwijze in het sociaal domein* met de Dronter Koers als model (zie figuur 1).



Figuur 1. Dronten op koers

Ook inhoudelijk gaat het beleidsplan in op participatie: een van de strategiepunten is het initiatief overlaten aan de markt of de samenleving. Dit wordt binnen het gedeelte voor de Wmo vertaald in ruimte voor inwonersparticipatie door het OBD en overige buurt- en belangenorganisaties. Een ander instrument is het *Right to Challenge*. In het beleidsplan staat dat de gemeente Dronten inwoners vanaf medio 2015 actief oproept om gebruik te maken van dit recht om zelf zorg te verlenen op een apart geografisch of thematisch perceel. Voor wat betreft Jeugd wordt ook gewerkt met het OBD, cliëntbijeenkomsten en cliënttevredenheidsonderzoeken. Ten aanzien van de Participatiewet (in het kader van werk & inkomen, arbeidsparticipatie) wordt geen apart instrument benoemd voor participatie door inwoners of maatschappelijke organisaties.

¹ Eén van de casussen onderzocht in dit onderzoek

Ook bij overige beleidsvorming krijgt participatie een plek

Overige beleidsdocumenten waarin burgerparticipatie zowel procesmatig als inhoudelijk een plek heeft gekregen, zijn de *Notitie Vrijwilligerswerk en familiezorg* (november 2014), het *Sportbeleidsplan 2018-2021* (december 2017) en het *Armoedebeleidsplan 2015-2018* (april 2015). Voor het Armoedebeleidsplan bijvoorbeeld heeft de gemeenteraad eind 2014 een werkconferentie georganiseerd met verschillende partijen die betrokken zijn bij de doelgroep van het armoedebeleid. Tijdens deze werkconferentie is verkend wat armoede precies is en welke initiatieven er zijn om armoede aan te pakken. Deze initiatieven zijn in ambtelijke vervolg sessies met maatschappelijke organisaties en vrijwilligersinitiatieven verder uitgediept en het conceptarmoedebeleid is in sessies besproken met het college, de gemeenteraad en het OBD. Een van de bouwstenen uit het armoedebeleid is het stimuleren van initiatieven uit de samenleving door het instrument Het Beste Idee van Dronten, voor vrijwilligersinitiatieven die inzetten op minima en mensen met schulden.

1.3 Opzet participatiebeleid leefbaarheid

Net als bij het sociaal domein zien we in de vastgestelde beleidsplannen van de afgelopen vier jaar op het gebied van leefbaarheid dat aandacht wordt besteed aan burgerparticipatie. Een gemeenschappelijke visie op burgerparticipatie in de openbare ruimte, of algemener op het gebied van leefbaarheid, is er niet. Een belangrijk document wat betreft leefbaarheid en burgerparticipatie is echter de *Beleidsnota Wijk en Buurtbeheer 'Mee(r) doen in wijk en buurt'*. In deze nota wordt nadrukkelijk gesproken over de ontwikkeling van een terugtrekkende overheid die minder directief is over wat er in de buitenruimte gebeurt. Hier staat, ten opzichte van andere beleidsdocumenten, het meeste beschreven over de rol van de gemeente en inwoners bij burgerparticipatie. Daarmee komt deze nota ook uitgebreider aan bod in dit hoofdstuk.

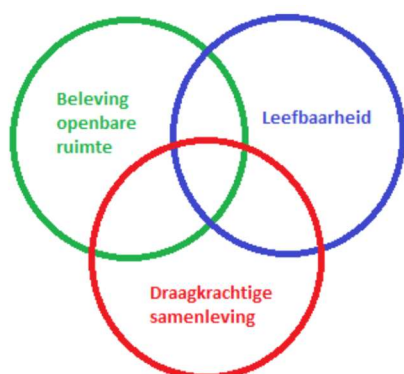
Mee(r) doen in wijk en buurt als beleid voor wijk- en buurtbeheer

Deze beleidsnota uit 2016 gaat het meest diepgaand in op de visie, ambitie en instrumenten voor participatie in Dronten en verbindt verschillende beleidsterreinen. In de inleiding van het beleid voor wijk- en buurtbeheer (WBB) wordt de gemeente in perspectief benoemd, en wordt de koppeling gemaakt met de toekomstvisie 2025.

'De gemeente Dronten heeft een participatiesamenleving gekozen als toekomstbeeld van de sociale samenleving. Participeren staat voor deelnemen en bijdragen aan de samenleving. In een participatiesamenleving is zelfredzaamheid een belangrijk principe, maar daar houdt het niet op. Zelfredzaamheid wordt gekoppeld aan gemeenschapszin, maatschappelijke betrokkenheid, bijdragen en meedoen.

De keuze voor een participatiesamenleving bouwt voort op de pionierstraditie in Dronten waarbij actief gewerkt is aan samenlevingsopbouw en gemeenschapszin: 'we zijn er met en voor elkaar; ondanks verschillen in achtergrond en afkomst.'

Opvallend is dat de gebieden zorg/sociaal domein en leefbaarheid/openbare ruimte centraal benoemd worden in deze nota. Waar WBB van oudsher vooral was gericht op leefbaarheid, wordt steeds nadrukkelijker gezocht naar de koppeling van het sociaal domein (zie figuur 2) met de werkgebieden van WBB.



Figuur 2. Koppeling sociaal domein met werkgebieden WBB

In de nota wordt de ambitie beschreven de komende jaren daadwerkelijk aansluiting te vinden in de samenleving en de verbinding tot stand te brengen tussen de verschillende domeinen om zodoende integrale dienstverlening te kunnen bieden. Er worden doelstellingen benoemd als 1) De openbare ruimte is schoon, heel en veilig 2) Proactieve houding van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van inwonersinitiatieven en bijvoorbeeld 5) Ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking en communicatie met wijkgerelateerde professionals en inwoners.

Deze doelstellingen zijn vervolgens vertaald in resultaten (zie onderstaand de uitwerking bij doelstellingen 1, 2 en 5).

5.1	Wijken/ buurten en dorpen zijn als platform van georganiseerde bewoners gesprekspartner en samenwerkingspartner.
5.2	In 2017 voorstel aan college over het organiseren van wijkschouwen (nieuwe stijl)
5.3	Succesvolle samenwerking, te beginnen met kleine groepjes bewoners.
5.4	Pilot met partners uit het voorveld m.b.t. wijkparticipatie 'geef de wijk terug aan bewoners'.
5.5	Ontmoetingsplekken voor wijkbewoners creëren (digitaal en fysiek)
1.1	Signalen van verloedering van de leefbaarheid (van de openbare ruimte) worden proactief doorgegeven aan team wijk- en buurtbeheer.
2.1	Faciliteren en samenwerken met bewoners, andere organisatie en interne organisatie.
2.2	Ruimte voor initiatief!
2.3	Team WBB wordt ingezet als adviseur, facilitator en/of ondersteuner van projectleider, beleidsadviseur ten aanzien van burgerparticipatie bij projecten en beleid.

De nota beschrijft ook verschillende levensstijlen en burgerschapsstijlen en gaat in op verschillende vormen van burgerparticipatie (beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief). Er wordt niet ingegaan op hoe deze stijlen en vormen in te zetten in Dronten. Wel wordt aangegeven dat middels de participatieladder bij een bestuursvoorstel of beleidsdocument zoveel mogelijk wordt ingeschat op welk niveau inwoners een bijdrage kunnen leveren.

Naast het inwonersbudget (voor het stimuleren en realiseren van initiatieven in de wijken) ligt de focus voor activiteiten door WBB in 2016-2020 op:

- wijkbeheerplannen
- onderzoek naar (stimuleren van) bewonersbedrijven en wijkbudgetten
- ontmoetingsplekken (onderzoek naar nieuwe manieren van samenkomen van wijkbewoners (digitaal en fysiek))

Twynstra Gudde

- in kaart brengen van de burgerschapsstijlen in Dronten
- sport en buurt (onderzoeken of buurtsportcoaches meer buurtgericht ingezet kunnen worden)
- verminderen van woonoverlast (inwoners bewust maken van hun eigen rol hierbij, maar ook een strooizoutactie en buurtpreventie).

Daarnaast wil WBB haar opgaven voor de komende jaren in kaart brengen middels de Vijf Sterrenmethode van Buurtwerk Nederland².

Overige instrumenten die in de beleidsnota genoemd worden zijn de website www.actiefijnjouwbuurt.nl, social media, foldermateriaal, nieuwsbrieven, keukentafelgesprekken, infoavonden, inspraakrondes, focusgroepen, afstemming met belangengroepen en partners en klankbordgroepen.

Bij het vaststellen van het beleidsplan door de raad zijn vooraf in de commissie vragen gesteld over het inwonersbudget en het betrekken van jongeren. Er wordt in de beantwoording van de vragen aangegeven dat met het inwonersbudget jaarlijks € 25.000 beschikbaar is voor buurtinitiatieven en dat in 2016 64 van de 73 aanvragen zijn gehonoreerd. Ook wordt aangegeven dat er in de uitvoering aandacht zal zijn voor het betrekken van jongeren.

Tijdens de raadsvergadering geeft een deel van de raad aan dat het nog wat onduidelijk is of het beleidsplan een stip op de horizon is of dat het een werkplan is. Men is op zoek naar de kaders waarbinnen gewerkt gaat worden. Het college geeft aan dat het stuk niet in beton gegoten is; het kent wel concrete doelstellingen en er zal van geleerd worden. Ook wordt toegezegd dat uitvoeringsplannen in het verlengde van deze nota langs de raad zullen gaan. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat dergelijke uitvoeringsplannen zijn vastgesteld en besproken met de raad. Er is daarnaast discussie over het instrument buurtschouw en de rol van de raad hierbij; er wordt een toezegging gedaan dat hier een voorstel over volgt. Hier wordt de raad wel bij betrokken (zie paragraaf 'Omgevingswet en participatie').

Burgerparticipatie in het groen

Een ander voorbeeld waar burgerparticipatie in leefbaarheidsbeleid wordt genoemd, is het *Groenbeleidsplan gemeente Dronten 2017 (versie mei 2017)*. In de nota wordt verwezen naar de beleidsnota WBB en twee van de vier uitgangspunten hebben te maken met inwoners en participatie: 1) een toegankelijke openbare ruimte voor iedereen (waarin de sociaal-maatschappelijke functie van groen wordt toegelicht) en 2) de gebruiker betrekken bij het groen. Er wordt aangegeven dat juist bij het beheer en onderhoud van het openbaar groen kansen liggen voor inwoners en bedrijven om te participeren, maar dan wel in collectief verband. Bijvoorbeeld via een buurtvereniging omdat dit zorgt voor draagvlak, een betere organisatie en communicatie. In een apart beleidshoofdstuk wordt geschreven hoe burgerparticipatie op dit onderwerp aan te pakken. Er zijn op het gebied van communicatie en het betrekken van inwoners doelstellingen en methoden beschreven (zie figuur 3).

² Eén van de casussen onderzocht in dit onderzoek



Figuur 3. Doelstellingen en methoden participatie bij inrichting en beheer van groen

In het plan wordt beschreven dat de gemeente buurtbeheer op initiatief van inwoners erg op prijs stelt. Op technisch vlak zorgt de gemeente dan voor een basisniveau. Willen inwoners echter meer, dan is dit onder bepaalde voorwaarden mogelijk, waarbij de gemeente een faciliterende rol op zich neemt. Dit betekent in gesprek gaan met initiatiefnemers, randvoorwaarden stellen en afspraken maken. In sommige gevallen kan ook worden bijgedragen door financiële ondersteuning, begeleiding of educatie.

Omgevingswet en participatie

Ook het *Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan 2017-2027* en het *Beheerplan Openbare Verlichting 2018-2022* noemen burgerparticipatie. Bij openbare verlichting gaat het met name om het vrijmaken van financiën om participatieprocessen te begeleiden.

In het *Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan 2017-2027* wordt ook aandacht besteed aan participatie in relatie tot de Omgevingswet. Deze wet biedt meer ruimte voor ontwikkeling en vraagt om een andere manier van werken en om een andere cultuur, houding en gedrag. Er wordt geschreven dat participatie in essentie om twee dingen vraagt: zacht op de relatie, hard op het proces. Op die manier kan de gemeentelijke overheid vertrouwen opbouwen en behouden voor blijvend draagvlak. Er wordt beschreven dat de gemeente de afgelopen jaren deze principes al bij een aantal projecten heeft toegepast (het Meerpaalplein en de herontwikkeling van Steenberg) en zal blijven toepassen. Het plan gaat niet in op doelstellingen, gewenste resultaten of instrumenten bij participatieprocessen. Bij het vaststellen van het plan geeft een aantal raadsleden op 14 september 2017 aan dat men mist hoe de inwoners worden betrokken, en de buurtschouw (met aanwezigheid van de raad) wordt als instrument voorgesteld. De wethouder neemt dit voorstel niet over. In november 2017 wordt hier opnieuw in de raad over gesproken: de buurtschouw blijft een instrument waarin inwoners met stakeholders een wandeling maken, waarbij de raadsleden na afloop mogen aansluiten voor een gesprek.

1.4 Analyse

In deze paragraaf toetsen wij de normen die gaan over de opzet van het participatiebeleid:

- voor de gemeente Dronten is een visie op participatie vastgesteld met daarin de opzet van het participatiebeleid, waarbij ook de rol van de raad bij verschillende vormen van participatie is beschreven
- in de visie zijn ambities geformuleerd die zijn vertaald naar concrete en realistische doelen
- de participatievisie is vertaald en uitgewerkt in het zorg- en leefbaarheidsbeleid

- participatiebeleid is uitgewerkt in verschillende participatie-instrumenten en heldere afspraken/spelregels
- de gemeente maakt onderscheid in doelgroepen en beschrijft maatwerk in haar aanpak
- in beleid is vastgesteld dat de uitvoering van het participatiebeleid en de toepassing van bijbehorende instrumenten worden geëvalueerd.

Op basis van de bestudering van documenten en gesprekken met verschillende medewerkers van de gemeente Dronten, wordt duidelijk dat er geen visiedocument of gemeenschappelijk kader is vastgesteld waarin wordt beschreven hoe Dronten tegen participatie aankijkt. De gemeente als participerende organisatie is een toekomstbeeld wat wordt geschetst in de Toekomstvisie 2025, maar dit is niet vertaald in hoe de gemeente dit wil worden en wat zij daarmee wil bereiken. Er zijn dus geen ambities geformuleerd die vertaald zijn in doelstellingen en concrete resultaten. Ook de agenda voor organisatieontwikkeling (Dronten op Koers) gaat niet expliciet in op participatie.

Alle geïnterviewden geven aan het gemeenschappelijk kader te missen. Door het ontbreken van een gemeentebreed kader is er ook geen gemeenschappelijk definitiekader. Ook is een gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijk kader, zo wordt aangegeven, dat er minder snel van elkaar wordt geleerd, men elkaar ambtelijk niet makkelijk opzoekt om te kijken hoe in andere domeinen participatie wordt aangepakt en er geen gemeenschappelijke 'toolkit' wordt ontwikkeld met verschillende participatie-instrumenten die, afhankelijk van de vraag en context, kunnen worden toegepast. Uit de gesprekken komt naar voren dat het urgentiegevoel ontbreekt om te komen tot een uitwerking van een gemeentebreed kader, zowel op bestuurlijk als op directieniveau. Er is niet op gestuurd en medewerkers geven aan dat het daarmee nog onvoldoende in het systeem van de organisatie is verankerd.

Wel wordt duidelijk dat verschillende beleidsnota's uitvoerig aandacht hebben voor participatie: zowel procesmatig (inwoners zijn betrokken bij het opstellen van de nota's) als inhoudelijk (in het beleid wordt beschreven hoe inwoners op een bepaald thema worden betrokken). Dit geldt zowel voor het sociaal domein als voor leefbaarheid. Hiermee wordt zichtbaar dat er zowel vanuit de organisatie als vanuit college en raad, aandacht is voor participatie op verschillende beleidsdomeinen. Dit wordt beaamd in de interviews. Met name het sociaal domein wordt aangedragen als een domein waarbij de gemeente trots mag zijn op de manier waarop inwoners worden betrokken. Sommigen geven aan dat dit ook komt door de komst van nieuwe medewerkers bij de transformatie. Wat opvalt bij deze beleidsnota's is dat er geen concrete doelstellingen zijn benoemd voor wat men op dat specifieke terrein wil bereiken. Zo is bijvoorbeeld niet helder beschreven welk effect of welke toename van participatie men hoopt te bereiken, met de inzet van welk instrument.

Omdat er geen visie op participatie is vastgesteld, is ook de rol van de raad bij (verschillende soorten) participatie(processen) niet beschreven. In gesprek met de raad blijkt dat dit inderdaad wordt gemist. Aan de voorkant van een participatieproces wordt niet gesproken over de rol die de raad gaat spelen bij dat proces. Raadsleden geven aan dat de raad wel zelf vraagt naar het betrekken van inwoners, maar met name reactief – op basis van signalen – stuurt op participatieprocessen. Dat dit soms tot onduidelikheden leidt en gaat knellen, blijkt uit het voorbeeld bij de buurtschouw. Van oudsher werd dit instrument ingezet om signalen van inwoners op te halen. Uiteindelijk is ermee gestopt en ter vervanging is enige tijd geëxperimenteerd met een app. Dit is stopgezet omdat er te weinig gebruik van gemaakt werd. De burgerschouw wordt geherintroduceerd, en door een aantal raadsleden wordt de suggestie gedaan hierbij als raadsleden aan te sluiten om ook signalen van inwoners te horen. Er is echter geen consensus binnen de raad of en hoe de raad betrokken moet worden bij de buurtschouw.

De suggestie wordt eerst afgewezen en later wordt een variant op dit instrument bedacht waarbij de raad na afloop van de buurtwandeling nog in gesprek kan met de inwoners. In gesprek met de raad, en eerder bij de behandeling van de beleidsnota *Mee(r) doen in wijk en buurt*, komt naar voren dat raadsleden wel de behoefte hebben aan (het helder maken van) een kader waarin ook hun rol wordt bepaald.

Een instrument als de buurtschouw wordt, net als andere instrumenten zoals klankbordgroepen of Het Beste Idee van Dronten, door verschillende ambtenaren ingezet. Ook blijkt uit de gesprekken dat er sinds kort een digitaal burgerpanel is opgericht. Er is echter geen samenhangende 'toolkit' van instrumenten die de gemeente reeds heeft ingezet of zou kunnen inzetten om participatie te bevorderen. Er wordt beschreven dat de participatieladder in principe bij elk bestuursvoorstel of beleidsstuk moet worden gebruikt om af te wegen hoe de inwoners het beste kunnen worden betrokken. Dit wordt niet als zodanig door de raad herkend aan de hand van de voorstellen die de raadsleden krijgen voorgelegd. Op basis van de gesprekken wordt duidelijk dat het nu nog afhankelijk is van de ambtenaar welk instrument in welk domein wordt ingezet. Daarmee wordt geen heldere keuze gemaakt voor doelgroepenbeleid of maatwerk. In de beleidsnota WBB wordt wel aandacht besteed aan burgerschapsstijlen en het belang van maatwerk in elke wijk of buurt. Dit resulteerde in dit beleidsstuk echter (nog) niet in een keuze voor instrumenten of een aanpak, deels omdat in deze nota wordt aangegeven dat nog verder onderzoek moet worden gedaan naar hoe dit precies geldt voor Dronten.

1.5 Bevindingen

De normen toepassend, blijkt dat er geen gemeentebrede visie op participatie is vastgesteld met daarin de opzet van het participatiebeleid. Overige normen over de rol van de raad, de uitwerking in concrete en realistische doelen of de uitwerking in zorg- en leefbaarheidsbeleid kunnen daarmee niet worden gehaald. Er zijn wel verschillende participatie-instrumenten beschreven, waarbij heldere afspraken of spelregels echter ontbreken. Het onderscheid in doelgroepen en een aanpak met maatwerk zijn in een aantal documenten beschreven, maar niet afgeleid van een bredere visie en niet nader uitgewerkt. Omdat er geen participatiebeleid is vastgesteld, is er tot slot ook geen evaluatie hiervan of van de bijbehorende instrumenten vastgesteld.

Dit laat onverlet dat er in Dronten op verschillende terreinen wel aandacht wordt besteed aan participatie. De opzet van het participatiebeleid in Dronten laat ons zien dat de gemeente zich bewust is van het feit dat burgerparticipatie steeds belangrijker wordt in gemeenteland en Dronten kan helpen midden in de samenleving te staan. Op verschillende plekken wordt op papier beschreven dat dit besef en een andere houding van belang zijn voor Dronten, maar de concrete vertaling van dit besef is niet voor de gemeente Dronten als geheel op papier terug te vinden. De vertaling naar verschillende beleidsdomeinen en in te zetten instrumenten kan zodoende niet vanzelfsprekend plaatsvinden en is afhankelijk van de inzet van individuele medewerkers. Dat participatie bij de beleidsvorming van verschillende domeinen binnen Dronten, ondanks het gemis van een gemeenschappelijk kader, wel degelijk plaatsvindt, moet daarbij benadrukt blijven worden.

Naast de beleidsnota's is Dronten bezig met een organisatieontwikkeling waarin zij meer aandacht heeft voor het 'in verbinding staan met de veranderende buitenwereld' en de competenties die daarbij horen. Zo worden de eerste afspraken en programma's gemaakt voor medewerkers om zich deze competenties eigen te maken. Dit bevindt zich echter pas in de startfase. Overigens wordt daarbij niet expliciet ingegaan op participatie.

2. Werking van het participatiebeleid aan de hand van casuïstiek

Aan de hand van vier cases bestuderen wij de werking van het participatiebeleid. Uit de bevindingen van hoofdstuk 1 valt op te maken dat er geen overkoepelend participatiebeleid is vastgesteld waaraan we de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering kunnen toetsen. Echter, de cases kunnen alsnog een beeld geven van de manier waarop Dronten in de praktijk met inwoners en maatschappelijke partners omgaat en invulling geeft aan participatie in Dronten. We kijken hoe het participatieproces is verlopen en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

Er zijn vier cases geselecteerd met een bewuste mix tussen de thema's leefbaarheid en zorg. Daarnaast betreft het cases zowel vanuit de gemeente als vanuit inwoners geïnitieerd. Op basis van de beschikbare documentatie en input uit interviews met betrokken ambtenaren, bestuurders en inwoners wordt per casus een beschrijving van de opzet weergegeven. Aan de hand van ons normenkader toetsen wij vervolgens per casus in de paragraaf 'analyse' de werking van dit specifieke participatieproces. De volgende normen lopen wij hierbij langs:

- de gemeente Dronten heeft verschillende participatie-instrumenten ingezet conform het vastgestelde beleid
- de afspraken/spelregels, opgesteld in het beleid, worden in de praktijk nageleefd en uitgevoerd
- de raad heeft de rol, zoals beschreven in de visie, bij verschillende vormen van participatie tot uitvoering gebracht
- de inzet van participatie-instrumenten leidt tot meer deelname bij de ontwikkeling en de uitvoering van (zorg- en leefbaarheids)beleid door inwoners
- de inzet van participatie-instrumenten leidt tot een hogere kwaliteit van (zorg- en leefbaarheids)beleid en bijbehorende maatregelen
- de kosten van de inzet van de participatie-instrumenten zijn conform begroting en staan in verhouding tot de mate waarin de beoogde resultaten worden bereikt
- de participatietrajecten die zijn ingezet worden geëvalueerd
- er wordt actief geleerd van de evaluatie-uitkomsten van participatietrajecten.

In paragraaf 2.5 (Bevindingen) brengen wij de analyse en de bevindingen van de vier cases bij elkaar en passen we de normen toe op de werking van het participatiebeleid.

2.1 Casus 1 – Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten

2.1.1 Opzet

Stichting Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten (OBD) adviseert het college van B&W onafhankelijk over beleidsvorming binnen het sociaal domein en evalueert de uitvoering van beleidsplannen. Met de benoeming van het OBD wordt door het gemeentebestuur uitvoering gegeven aan de wettelijke plicht om cliënten te raadplegen bij beleidsvorming, op basis van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Wet sociale werkvoorziening.

Twynstra Gudde

In Dronten is ervoor gekozen om één cliëntenraad te benoemen die zich bezighoudt met het beleid in het kader van de bovengenoemde wetten. Het OBD is formeel benoemd door de gemeenteraad in de Verordening cliëntenparticipatie 2016³.

In het OBD zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: de Stichting Senioren Belangen en Adviesing, Stichting Onder Dak, Stichting de Herberg, de Diaconale Oecumenische Werkgroep Verarming, de vakbonden FNV en CNV, vertegenwoordigers vanuit de informele zorg en het vrijwilligerswerk en de GGZ. Daarnaast hebben cliënten van Sociale Zaken en de Wsw en mensen die gebruikmaken van Wmo voorzieningen zitting in het OBD.

Het OBD bestaat uit een dagelijks bestuur met een onafhankelijke voorzitter en een ambtelijk secretaris. De Ledenraad bestaat uit ongeveer twintig leden, afkomstig uit de bovengenoemde belangengroeperingen en organisaties. De wethouder(s) met de portefeuille Sociaal Domein en Participatiewet sluiten aan bij een deel van de vergadering om het OBD te informeren over actuele ontwikkelingen. Daarnaast zijn er enkele betrokken beleidsambtenaren aanwezig. Het OBD kent een cyclus van overleg waarbij zij elke vier tot zes weken bijeenkomen. Het OBD stelt jaarlijks zijn vergaderrooster ter beschikking aan de gemeente. Adviezen komen tot stand met behulp van werkgroepen waarin leden zitting in hebben die kennis van en ervaring met het voorliggende onderwerp hebben.

2.1.2 Analyse

Participatievorm: geïnstitutionaliseerde participatie

Het OBD is te typeren als een vorm van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt. De gemeente neemt dit initiatief vanuit de wettelijke verplichting om cliënten te raadplegen bij beleidsvorming, in het kader van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Wet sociale werkvoorziening en vanuit de wens voor een klankbord en adviseur vanuit de samenleving. In de Verordening Cliëntenparticipatie wordt het OBD door de gemeenteraad benoemd als cliëntenraad. Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat het OBD (in een andere vorm) al bestond voor de transities en wettelijke verplichting. Om het OBD goed te (blijven) positioneren is hier met de wettelijke verordening op voortgebouwd.

Het OBD heeft een subsidierelatie met de gemeente en is dus tot op zekere hoogte (financieel) afhankelijk van de gemeente voor het uitvoeren van haar taken. In de gemeentelijke begroting is een budget opgenomen voor de ondersteuning van het OBD. De begroting omvat onder meer organisatiekosten, scholing en deskundigheidsbevordering, en reiskosten. Voor de jaren 2017 en 2018 is hieraan een maximum gesteld van € 45.800 per jaar. Hieruit wordt onder andere de secretariële ondersteuning (20 uur per week) vergoed die het OBD zelf invult via de Meerpaal.

De rol van het OBD is die van klankbord en adviseur. De gemeente vraagt het OBD als onafhankelijk orgaan haar mening over (ontwikkelingen in) het gemeentelijk beleid met betrekking tot de Wmo, de Wwb, de Wsw, minimabeleid, integraal gehandicaptenbeleid, informele zorg en vrijwilligerswerk. Het OBD is betrokken bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. Zij adviseert de gemeente over de kwaliteit van haar werk, ook als daar nieuwe ontwikkelingen in zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat het OBD korte lijnen met het college en met betrokken beleidsmedewerkers heeft doordat de verantwoordelijke wethouder op bepaalde momenten aansluit bij een deel van de vergaderingen van het OBD.

³ Verordening cliëntenparticipatie OBD

De wethouder geeft dan aan welke actuele ontwikkelingen er zijn in het gemeentelijk beleid en de OBD-leden hebben de mogelijkheid om hierover vragen te stellen. Geïnterviewden geven aan dat er sprake is van een grote mate van betrokkenheid vanuit de wethouders bij het OBD. Ook met de raad onderhoudt het OBD-contacten; zij het in mindere mate en meer indirect. Eenmaal per jaar organiseert het OBD een raadsledenoverleg waarvoor de raadsleden van de gemeente Dronten worden uitgenodigd. Tijdens dit overleg wordt met de gemeenteraadsleden op interactieve wijze over sociaal maatschappelijke problemen gediscussieerd. Daarnaast proberen OBD-leden ook bij raadsvergaderingen aanwezig te zijn om dicht op het besluitvormingsproces te kunnen blijven schakelen.

Vanuit de gemeente bestaat geen algemeen kader met betrekking tot interactief beleid en participatie. Naast de eerder benoemde Verordening cliëntenparticipatie 2016 konden de betrokken ambtenaren geen visiestukken aanleveren die ingaan op de keuze voor deze vorm van geformaliseerde participatie, vormgegeven in één cliëntenraad.

Participatieproces: vroegtijdig betrekken de norm

Het OBD adviseert het college en de raad gevraagd en ongevraagd. Alvorens beleidsplannen en verordeningen aan de gemeenteraad worden aangeboden, dient advies aan het OBD gevraagd te worden. Dikwijls wordt echter in een vroeg stadium, tijdens het opstellen van beleidsplannen, al overleg gepleegd met het OBD waardoor in de conceptfase van de plannen al inbreng van het OBD mogelijk is. Uit de interviews met verschillende betrokkenen blijkt dat het vroegtijdig 'aanhaken' van het OBD bij beleidsvorming de norm is. Het OBD wordt vrijwel altijd in een vroeg stadium geconsulteerd. Ook vanuit het college en de raad is dit proces goed ingebed. Uit deze manier van werken blijkt dat het OBD serieus genomen wordt. Ook het OBD zelf geeft aan blij te zijn met het feit vroegtijdig betrokken te worden; dit is niet altijd zo geweest en hiervoor was in het begin wel aandringen nodig. Een bijkomend voordeel van het vroegtijdig betrekken van het OBD (al tijdens de ontwikkelfase van het beleid) is dat het OBD al in de conceptfase kan meedenken. Hierdoor hoeft haar advies achteraf minder uitgebreid te zijn en kan sneller worden overgegaan tot de uitvoering van het beleid.

Naast gevraagd advies kan de OBD ook ongevraagd advies uitbrengen aan het college als in de praktijk blijkt dat bepaalde zaken niet goed lopen. In het afgelopen jaar heeft het OBD formeel geen ongevraagd advies uitgebracht aan het college. Naar eigen zeggen was hier geen aanleiding toe. De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat er eerder sprake is van informeel advies en vroegtijdige signalering in samenspel met de gemeente, doordat de lijnen kort zijn.

Resultaten: OBD draagt positief bij aan participatie en hogere kwaliteit beleid

De toegevoegde waarde van het OBD als 'participatie-instrument' wordt door verschillende betrokkenen bevestigd. Allereerst wordt aangegeven dat het OBD een waardevolle peilstok uit de samenleving is, die anders zou ontbreken bij de ontwikkeling van beleid. De geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat het OBD haar rol goed pakt en constructief meedenkt bij de ontwikkeling van beleid. Aangegeven wordt dat ze de gemeente op een prettige manier scherp houden en vanuit de werkpraktijk of vanuit persoonlijke ervaringen meedenken over de praktische kant van het beleid. Er kan dus worden gesteld dat de inzet van het OBD leidt tot een hogere kwaliteit van (zorg)beleid en bijbehorende maatregelen. Specifiek wordt in dit kader meerdere malen de rol genoemd die het OBD heeft vervuld bij de transities in het sociaal domein waarbij de nieuwe taken door de gemeente zijn geïmplementeerd. Met name het inbrengen van het perspectief van 'buiten'/cliënten wordt als meerwaarde van het OBD benoemd.

Er kan gesteld worden dat het OBD, behalve aan een betere kwaliteit van het beleid, bijdraagt aan een toename van het participatiebereik (een grotere deelname van inwoners). Allereerst door de ledenraad van het OBD zelf, die bestaat uit verschillende professionals en cliënten uit de samenleving. Daarnaast spreken zij als vertegenwoordigers van en namens een bredere groep cliënten. Het OBD vertegenwoordigt alle burgers die met sociaal beleid te maken krijgen. De gemeente waardeert de deur die het OBD opent richting cliënten.

Een belangrijke kanttekening is wel dat het OBD moeite heeft om vertegenwoordiging met ervaring op het terrein van jeugdhulp te krijgen. Betrokken beleidsmedewerkers en het OBD zelf geven aan dat dit een punt van aandacht is. De samenstelling van het OBD is tot op zekere hoogte de verantwoordelijkheid van het OBD zelf. Aangezien het OBD voor de gemeente als aanspreekpunt fungeert voor de ontwikkelingen in de volle breedte van het sociale domein, is het gewenst dat het OBD ook een afspiegeling is van alle cliënten en doelgroepen die gebruikmaken van diensten en voorzieningen in het sociale domein. In de gemeentelijke verordening is opgenomen dat het OBD moet bestaan uit vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen die geacht kunnen worden een representatieve vertegenwoordiger van de doelgroep van de betreffende maatschappelijke instelling te zijn. Op dit moment is het met name op het gebied van jeugdhulp de vraag of deze vertegenwoordiging wel echt plaatsvindt.

Van de gemeente krijgt het OBD een vaste subsidie om haar taken te kunnen uitvoeren. Uit de bij ons beschikbare informatie blijkt dat de kosten van de inzet van het OBD als participatie-instrumenten conform begroting zijn. Er zijn geen uitspraken gedaan over het feit of het hiervoor beschikbare maximumbedrag van € 45.800 per jaar zou zijn overschreden of als te weinig wordt ervaren.

Uitgevoerde evaluaties en aangedragen lessen: vertegenwoordiging, continuïteit en betrokkenheid
Uit documentatie en gesprekken blijkt dat er geen formele evaluatie plaatsvindt van of met het OBD. Wel wordt er op meer informele wijze gereflecteerd op het functioneren van het OBD, bijvoorbeeld in de gesprekken met de wethouder en met de betrokken ambtenaren.

In de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, worden verschillende lessen en verbeterpunten benoemd voor het functioneren van het OBD. Allereerst komt, zoals hierboven benoemd, naar voren dat de mate waarin het OBD alle cliënten vertegenwoordigt een belangrijk aandachtspunt is voor het OBD. Aangegeven wordt dat het OBD moeite heeft met het vinden van vertegenwoordiging vanuit jeugdhulp. Aangezien het OBD voor de gemeente als aanspreekpunt fungeert voor de ontwikkelingen in de volle breedte van het sociale domein, roept dit de vraag op in hoeverre het OBD geheel toereikend functioneert als een representatieve peilstok voor de samenleving.

Daarnaast komt naar voren dat de continuïteit van de secretariële ondersteuning een aandachtspunt is (geweest). In het afgelopen jaar heeft het OBD problemen ondervonden bij het wegvallen van haar secretaris. Deze werd in eerste instantie tijdelijk vervangen, maar voor de lange termijn was een betere oplossing nodig. Inmiddels is die oplossing gevonden: per 1 januari 2018 is een nieuwe secretaris benoemd. Deze betreft het OBD bij de Meerpaal. Dit borgt continuïteit en kwaliteit. De gemeente heeft het OBD extra financieel ondersteund om mogelijk te maken dat zij zelf bij een externe partij een secretaris kan betrekken. Hierbij is bewust niet gekozen voor het inzetten van ambtelijke ondersteuning. Op deze wijze toont de gemeente betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren door het OBD, maar blijft de onafhankelijke positie van het OBD geborgd.

Als belangrijke succesfactor voor de toegevoegde waarde van het OBD wordt de mate van betrokkenheid door de raad en het college benoemd. In de gesprekken komt naar voren dat actieve betrokkenheid vanuit de wethouders eraan bijdraagt dat het OBD haar taak als klankbord en adviseur goed kan uitvoeren.

Ook wordt de rol die de raad vervult positief gewaardeerd doordat de raad 'checkt' of het OBD wel betrokken is geweest als de raad voorstellen ter besluitvorming krijgt voorgelegd. De vuistregel dat er geen besluit genomen wordt zonder advies van het OBD, draagt naar mening van de geïnterviewden bij aan de toegevoegde waarde van het OBD. Wel wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd dat er nog strakker gestuurd zou kunnen worden op het tijdig aanleveren van documenten, zodat het OBD voldoende tijd heeft om een goed advies te formuleren.

Ten slotte wordt ambtelijk de wens uitgesproken dat het OBD nog meer kan functioneren als klankbord op strategisch beleidsniveau. Aangegeven wordt dat het OBD soms geneigd is om gericht te zijn op de praktijk, maar niet altijd een even sterke sparringpartner is als het gaat om het strategisch ontwikkelen van beleid. Benadrukt wordt dat het enerzijds goed is dat het OBD de ervaringen van organisaties of van cliënten gebruikt in haar adviesrol en dat de persoonlijke ervaring als waardevol wordt gezien. Echter, doordat cliënten vaak praten vanuit hun eigen ervaringen, ontstaat het risico, zo wordt aangegeven, dat het bredere perspectief minder goed belicht wordt. Als ontwikkelmogelijkheid voor het OBD wordt dan ook de suggestie gedaan dat zij zich zou kunnen richten op twee verschillende sporen. Enerzijds op belangenbehartiging, waarbij ze de persoonlijke ervaring van cliënten inzet om een waardevol perspectief op de praktijk te delen. Anderzijds wordt gesuggereerd dat het OBD zich nog meer kan ontwikkelen als een soort 'denktank' die met de gemeente, op meer strategisch niveau, meedenkt over de vormgeving van beleid. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze visie op de mogelijke rollen van het OBD bij het opstellen van de verordening cliëntenparticipatie niet is geëxpliciteerd. In paragraaf 2.5 (Bevindingen) komen we hierop terug.

2.2 Casus 2 – Burgers in de knel

2.2.1 Opzet

In 2015 is het *Armoedebeleidsplan 2015-2018* vastgesteld. Het armoedebeleidsplan kent meerdere opgaven. De kern van het armoedebeleid is om inwoners die (tijdelijk) niet financieel zelfredzaam zijn (financieel) te ondersteunen, zodat zij weer grip krijgen op hun situatie, volwaardig kunnen meedoen aan de samenleving en uiteindelijk weer zelfredzaam worden. In 2014 is gestart met het ontwikkelen van het armoedebeleidsplan. De gemeente heeft verschillende maatschappelijke partners op het gebied van armoede uitgenodigd om mee te denken en op basis hiervan is beleid gemaakt.

Tijdens bovengenoemde bijeenkomsten is (naast het ontwikkelde beleid voor de gemeente) een apart initiatief ontstaan om de voedselbank in Dronten nieuw leven te blazen, vanuit een aantal betrokken partijen/inwoners. In de armoedebeleidsnota bleek geen financiering te zijn opgenomen voor de voedselbank en dit gaf de initiatiefnemers energie om het anders te organiseren. Het initiatief rondom de voedselbank is vervolgens eind 2015 uitgegroeid tot het netwerk Burgers in de knel.

Burgers in de knel bestaat uit vrijwilligers en professionals van maatschappelijke organisaties (OFW, MDF etc.) en heeft als kerntaak het helpen van mensen die op dit moment (nog) geen beroep doen op de voorzieningen die worden aangeboden vanuit de gemeente en zorg- en welzijnsinstellingen ('waar de gemeente het laat liggen, pakken wij het op'). Zij richt zich voornamelijk op mensen die tussen de bestaande regelingen vallen en bieden hen een meer laagdrempelig alternatief, onder andere via de toegangsweg van de voedselbank. Burgers in de knel biedt hen hulp en ondersteuning en verwijst hen door naar de gemeente en andere organisaties als zij een beroep willen doen op bepaalde voorzieningen of andere vormen van hulp. Zij doet dit vanuit de overtuiging dat mensen in de knel beter geholpen kunnen worden dan dat dat nu gebeurt en dat verschillende instanties hiervoor met elkaar moeten samenwerken.

Burgers in de knel is een geformaliseerd netwerk met een voorzitter en een secretaris. Daarnaast zijn vrijwilligers en professionals uit ongeveer dertig verschillende organisaties deelnemer in het netwerk. Het netwerk omspannt bijna alle organisaties die zich richten op mensen in de knel: vrijwilligersorganisaties zoals de voedselbank en kringloop, hulpverlening, maatschappelijke organisaties, woningcorporatie, religieuze instanties zoals de kerken en de moskee.

2.2.2 Analyse

Participatievorm: een initiatief vanuit de samenleving

Bij deze casus wordt een vorm van participatie zichtbaar waarbij het initiatief is ontstaan in en vanuit de samenleving. Betrokken inwoners die zich al inzetten voor diverse (vrijwilligers)organisaties, hebben zich verenigd rondom een maatschappelijk vraagstuk en hier is vervolgens een meer geformaliseerd netwerk (met bestuur) uit voortgekomen.

De gemeente heeft, zoals ze het zelf formuleert, een samenwerkingsrelatie met het netwerk Burgers in de knel. Zij ziet het netwerk als een van de maatschappelijke partners in Dronten. Een ambtelijke beleidsondersteuner participeert als toehoorder in het netwerk; dit is op verzoek van Burgers in de knel zelf. De rol van de beleidsondersteunend medewerker die aansluit in het netwerk is te typeren als een 'luisterend oor'. Burgers in de knel heeft geen subsidierelatie met de gemeente. Zij ontvangt geen directe financiële ondersteuning voor haar werkzaamheden. Wel ontvangt Burgers in de knel op dit moment subsidie vanuit een ander initiatief, Het Beste Idee van Dronten (een participatie-initiatief van de gemeente waarbij inwoners een idee kunnen indienen ten behoeve van mensen die het financieel moeilijk hebben).

Er is geen directe bestuurlijke betrokkenheid bij het netwerk vanuit de raad of het college. Er is in sommige gevallen wel sprake van overleg met de wethouder Sociaal Domein, maar dit is niet op vaste basis. Van contact met de raad is niet tot nauwelijks sprake. De geïnterviewden van Burgers in de knel geven aan dat ze op 16 maart een bijeenkomst organiseren waarbij zij de fractievoorzitters van politieke partijen uitnodigen in de Meerpaal om in gesprek te gaan met de ledenorganisaties uit het veld die zich hebben aangesloten bij Burgers in de knel. Ook hebben ze plannen om iets te organiseren bij de start van de nieuwe raad.

Participatieproces: gemeente in eerste instantie terughoudend, nu meer openheid en waardering

De initiatiefnemers van Burgers in de knel geven aan dat er bij de start van het netwerk in eerste instantie ambtelijk wat terughoudend gereageerd werd door de gemeente. Er werden vraagtekens geplaatst bij de aanvullende waarde van het initiatief. Tevens waren bedenkingen of het netwerk niet te veel dubbel werk zou gaan doen of taken, die de verantwoordelijkheid van de gemeente zijn, naar zich toe zou trekken. Dit ook in het licht van de transitie in het sociaal domein, waarbij er juist meer taken richting de gemeente gingen. De geïnterviewden van Burgers in de Knel geven aan dat zij in het begin 'angst' proefden bij de gemeente voor het initiatief. Echter, zij benadrukken ook dat ze met name in het laatste half jaar meer openheid ervaren vanuit de gemeente. Dit is voor hen merkbaar in de manier waarop zij serieus genomen worden door de gemeente.

Geïnterviewde ambtenaren benadrukken dat Burgers in de knel in het begin een vrij actiegericht houding aannam, die bij de gemeente bedenkingen oproep. Burgers in de knel pakte volgens de ambtenaren in het begin (en nu ook nog incidenteel) thema's op die door de gemeente al werden of waren gesignaleerd en opgepakt. Ook is er sprake geweest van meningsverschillen tussen de gemeente en het netwerk, bijvoorbeeld over het feit dat Burgers in de knel graag een samenwerking aan wilde gaan met Stichting Leergeld, terwijl de gemeente juist op dat moment al gestart was in te zetten op haar eigen (lokale) initiatief, de Drontenpas.

De gemeente waardeert echter de meer netwerkachtige benadering die Burgers in de knel op dit moment kiest, waarbij gekeken wordt hoe ze het bestaande aanbod beter kunnen maken, in samenwerking met de gemeente en zorg- en welzijnsorganisaties.

Resultaten: laagdrempelige vindplaats voor mensen met een hulpvraag

Vanuit de gemeente wordt waarderend gesproken over de meerwaarde van het initiatief Burgers in de knel. Met name de manier waarop het een laagdrempelige vindplaats vormt voor mensen met een hulpvraag, die om wat voor reden ook (bijvoorbeeld door schaamte of onwetendheid, of omdat de stap simpelweg te groot is) niet bij de gemeente of zorg- en welzijnsinstanties om hulp vragen. Geïnterviewden geven aan dat de deelnemers, aangesloten bij Burgers in de knel een waardevolle rol vervullen in het eerste gesprek met inwoners met een hulpvraag. Vervolgens zorgen ze voor toeleiding naar de juiste hulpverleningsinstanties. Op deze manier draagt Burgers in de knel als initiatief bij aan een groter bereik onder inwoners. De gemeente zelf geeft aan dat het haar rol is om Burgers in de knel zo goed mogelijk te informeren over regelingen van de gemeente om zo het netwerk te helpen de inwoners zo goed mogelijk door te verwijzen.

Naast een groter bereik draagt Burgers in de knel op indirecte wijze bij aan de kwaliteit van het (zorg)beleid en de uitvoering daarvan doordat zij verbindingen legt tussen verschillende (maatschappelijke) organisaties. Zo is vanuit de gemeente, samen met de GGD en andere maatschappelijke organisaties, een 'sociale kaart', de Dronten Wijzer, ontwikkeld. De Dronten Wijzer geeft inzicht in wat de verschillende organisaties kunnen en doen in de gemeente Dronten. Deze kaart is in 2017 gelanceerd.

Als initiatief vanuit de samenleving ontvangt Burgers in de knel geen (financiële) ondersteuning vanuit de gemeente in de vorm van subsidies o.i.d. De vraag of de kosten van de inzet van het participatie-instrument conform begroting zijn en in verhouding staan tot de mate waarin de beoogde resultaten worden bereikt, is in deze casus niet aan de orde. Wel heeft Burgers in de knel een idee ingebracht bij Het Beste Idee van Dronten (een ander participatie-initiatief van de gemeente waarbij inwoners een idee kunnen indienen ten behoeve van mensen die het financieel moeilijk hebben). Hiermee hebben zij als prijswinnende inzending een subsidiebedrag ontvangen van de gemeente van € 4.900 voor de ondersteuning van jonge moeders. Dit bedrag is een opstartsubsidie; het netwerk zet zich vervolgens zelf in om dit initiatief duurzaam te maken.

Uitgevoerde evaluaties en aangedragen lessen: terughoudende houding gemeente verbetert

Op dit moment is er geen sprake van een vast evaluatiemoment voor het initiatief. Wel wordt in interviews aangegeven dat het bestuur van Burgers in de knel voornemens is een evaluatie uit te voeren, gecoördineerd door een van haar maatschappelijke partners (de Meerpaal). Deze evaluatie zou zich met name richten op de doelmatigheid van het initiatief ('voorzien we als netwerk in een vraag en wat is precies die vraag?').

Zowel vanuit de gemeente als vanuit Burgers in de knel vindt wel reflectie plaats op de rol van het initiatief ten opzichte van het beleid van de gemeente. Beide partijen geven aan dat het van belang is om alert te zijn op het ontstaan van dubbelingen in wat de gemeente doet en wat Burgers in de knel doet. Uit de interviews blijkt dat de gemeente hier in het begin meer risico in zag, maar dat dit nu minder wordt ervaren.

Op basis van de gesprekken kan tevens lering getrokken worden met betrekking tot de terughoudende houding die in eerste instantie ambtelijk werd gevoeld ten opzichte van Burgers in de knel. Al reflecterend geven verschillende geïnterviewden aan dat deze terughoudendheid niet nodig was en in eerste instantie de samenwerking bemoeilijkte.

In de toekomst kan dit soort initiatieven beter omarmd worden. Hierbij wordt aangegeven dat het kan helpen als de gemeente een gemeentebrede visie ontwikkelt op het omgaan met initiatieven uit de samenleving. Uit de interviews komt ook als kritische succesfactor naar voren dat het slim kiezen van de ambtelijke contactpersoon van belang is om de samenwerking met het initiatief goed te laten verlopen. Het welslagen van de samenwerking tussen de gemeente en een burgerinitiatief is ook afhankelijk van dergelijke menselijke factoren en behoeft aandacht. Hierin ligt een link met de ingezette organisatieontwikkeling van de gemeente, vooral waar het gaat om een open blik richting de samenleving en vanuit een flexibele houding verbinding leggen met maatschappelijke actoren.

2.3 Casus 3 – Vijf Sterren-methode Buurtwerk Nederland

2.3.1 Opzet

Begin 2016 evalueerde de gemeente Dronten de burgerschouw-app. De resultaten hiervan vielen tegen en zaken kwamen niet goed van de grond. Hierover kwam de gemeente in gesprek met Buurtwerk Nederland. Een nieuw project, Investors in people, werd gestart waarbij Buurtwerk Nederland werd benaderd om te kijken hoe burgerparticipatie in Dronten op een andere manier vorm te geven. De inzet van Buurtwerk Nederland is geslaagd als er nieuwe contacten en verbindingen ontstaan, waardoor burgers en gemeente gemakkelijker samenwerken en dit proces op gang is gekomen.

Maart 2016 kreeg Buurtwerk Nederland de opdracht om een Vijf Sterren-traject uit te voeren in drie gebieden (Dronten Noord, Dronten Midden en Dronten Zuid). De Vijf Sterren-methode is gebaseerd op vijf stappen en bijbehorende werktechnieken die inspelen op toeval, emotie en overmacht van het werken aan de sociale ontwikkeling van een wijk of dorp. Inwoners geven aan waar hun kracht ligt en waar de grens van burgerparticipatie. Op basis van deze kernkwaliteiten worden uitdagingen geformuleerd op vijf onderwerpen/sterren: (1) zorg voor elkaar, (2) zelforganisatiekracht, (3) ontmoeting en verenigingsleven, (4) leren van elkaar en (5) cultuur en identiteit. Deze uitdagingen worden als afsluiting op feestelijke wijze gedeeld met de gemeenschap. Dit traject wordt begeleid door Buurtwerk Nederland.

In de periode mei tot oktober 2016 is Buurtwerk Nederland aan de slag gegaan in de wijken. In totaal zijn er veertien huiskamergesprekken gevoerd. Zogeheten Sterrenteams van inwoners per wijk hebben op hun eigen manier de sterke en de verbeterpunten die te vinden zijn in de wijk gepresenteerd. In januari 2017 heeft Buurtwerk Nederland een eindrapportage opgeleverd.

2.3.2 Analyse

Participatievorm: een nieuwe methode om participatie en verbinding in de wijk aan te wakkeren

Het werken met de Vijf Sterren-methode is geïnitieerd door de gemeente. Het is voor de gemeente Dronten een nieuw instrument waar zij nog niet eerder mee heeft gewerkt. Met dit instrument is de gemeente op zoek naar nieuwe participatievormen (of –instrumenten) op wijkniveau in Dronten. Het instrument is door Buurtwerk Nederland wel al op andere plekken in Nederland ingezet en kent vooral in het oosten van het land succesverhalen. Bij deze participatievorm gaan buurtwerkers van Buurtwerk Nederland op zoek naar inwoners uit een bepaald gebied of wijk om deel te nemen in een Sterrenteam om hen van daaruit te begeleiden in het benoemen van de kracht van de wijk. Door aansluiting van professionele organisaties die actief zijn in de wijk, wordt verbinding tussen inwoners, organisaties en gemeente gestimuleerd. Uit de interviews wordt duidelijk dat de gemeente bewust kiest voor een onafhankelijke partij omdat eerdere initiatieven van de gemeente op weinig enthousiaste reacties van inwoners konden rekenen. De gemeente wist toen niet goed wat er misging.

Het instrument kent een zogeheten 'spoorboekje', spelregels voor het inzetten van de Vijf Sterrenmethode en kent vijf stappen: 1) werving, verkenning en uitdaging, 2) in de spiegel kijken en zelftoets, 3) goed nadenken en uitdagingen benoemen, 4) delen, verantwoorden en presenteren, 5) verankeren en borgen.

Participatieproces: een moeizaam verloop gedurende gehele traject

De gemeente had hoge verwachtingen aan de voorkant van het traject, door succesverhalen van andere gemeenten. De hoop was dat er wijkverenigingen met eigenaarschap van inwoners zouden ontstaan na afloop van het traject. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er ook wat onduidelijkheden waren alsmede kritiek in het voortraject: de welzijnsorganisatie was bij de start niet betrokken en wel een belangrijke partij als het gaat om borging en verankering. Afspraken over het eindresultaat waren daarmee volgens hen niet duidelijk gemaakt.

Eenmaal gestart, kende het proces ook moeilijkheden. Uit de eindrapportage van Buurtwerk Nederland blijkt dat voor de buurtwerkers al snel duidelijk wordt dat het, ondanks actief zoeken van contact, niet eenvoudig is om de Sterrenteams te formeren. Het is voor hen ook moeilijk om contact te leggen met organisaties die volgens Buurtwerk Nederland soms niet van elkaars bestaan weten. De professionals hebben ook beperkte of verouderde informatie over contactpersonen of buurt- en wijkorganisaties in de buurt. Op een gegeven moment kwamen er ook signalen via de raad dat inwoners zich lastiggevoelden. Men was terughoudend om benaderd te worden en gaf aan geen behoefte te hebben aan de poging tot benadering vanuit Buurtwerk Nederland. Zo ontstond er kritiek op het proces vanuit de gemeente en vanuit organisaties, terwijl het proces nog bezig was.

Het lukt Buurtwerk Nederland uiteindelijk om de Sterrenteams te formeren en met hen de stappen te doorlopen. Alle wijken hebben hun 'sterren' gepresenteerd. Naast het opleveren van een eindrapportage, besluiten de gemeente, Buurtwerk Nederland en de welzijnsorganisatie om samen verder in gesprek te gaan.

De raad en het college waren op de hoogte van de inzet van deze methodiek. In interviews met betrokken ambtenaren wordt aangegeven dat de toenmalige wethouder positief was en ook bij het proces betrokken is geweest. Ook wordt aangegeven dat de raad geïnformeerd was. Op basis van de signalen uit de samenleving heeft de raad tijdens het proces wel vragen gesteld, maar op basis hiervan is het proces niet aangepast. Dit past bij het beeld wat de raad zelf schetst over zijn betrokkenheid bij participatie: met name reageren op signalen, zonder al aan de voorkant kaders te stellen bij een participatieproces.

In gesprek met inwoners komt naar voren dat zij de persoonlijke benadering door de medewerker van Buurtwerk Nederland waardeerden en vanuit interesse of een eerdere actieve rol binnen de gemeenschap zijn ingestapt in het traject. Er zijn verschillende meningen over de sfeer tijdens de bijeenkomsten: sommigen vonden het positief, anderen vonden dat er teveel geklaagd werd over wat de gemeente niet goed deed. Dat de groep inwoners een verschillende achtergrond had werd gewaardeerd, er werden nieuwe contacten gelegd. Een belangrijke kanttekening die de inwoners echter plaatsen is dat de indeling van de wijken, zoals gemaakt door Buurtwerk Nederland, niet overeenkwam met 'de echte indeling van Dronten' volgens het beeld van de inwoners. De indeling in Noord, Midden en West, gemaakt door Buurtwerk Nederland, omspande volgens hen een te groot gebied en kwam niet overeen met de echte grenzen; dit maakte het elkaar echt leren kennen in de praktijk lastig. Daarnaast werd aangegeven dat de casuïstiek van het analyseren van de sterren door verschillende deelnemers als te vaag of niet concreet genoeg werd ervaren. Daardoor haakten gedurende het traject al een aantal deelnemers af.

Inwoners geven aan dat er bij de presentaties aan het einde van het traject ruim dertig personen aanwezig waren. In de ogen van inwoners was het aandeel vertegenwoordigers van professionele organisaties (zoals gemeente en politie) groot.

Resultaten: weinig tot geen substantieel resultaat

Volgens Buurtwerk Nederland zijn de resultaten die geboekt zijn met het Vijf Sterren-traject broos. Er werd een aantal nieuwe inwoners bereikt maar al tijdens het proces werd gemerkt dat het lastig was om inwoners actief betrokken te houden. Volgens de gemeente heeft geen van de initiatieven die uit het traject voortkwamen standgehouden. Zowel Buurtwerk Nederland als de gemeente geeft aan dat in dit proces de karakteristieken van Dronten duidelijk werden ten aanzien van participatie. Het is een warme samenleving, met een voedingsbodem voor participatie doordat Drontenaren van oorsprong pioniers zijn. Daar staat tegenover dat men vooral eerst zelf iets doet en de gemeente daarbij niet nodig acht. Een lastige mix om initiatieven bottom-up te realiseren. In het eindrapport van Buurtwerk Nederland trekt Buurtwerk de volgende conclusies.

1. Weinig contacten en samenhang tussen professionele organisaties.
2. Weinig deelname van professionele organisaties bij gesprekken in het traject, ook de deelname aan de presentaties is mager.
3. Verwachting van inwoners bij hun gemeente is dat er geen bemoeienis van de gemeente is, totdat er echt hulp of ondersteuning nodig is. Dan verwachten inwoners een snelle en efficiënte gemeente die met geld, raad of (groeps)ondersteuning over de brug komt.
4. Er is nauwelijks ondersteuning van buurtinitiatieven te vinden voor enthousiaste inwonersinitiatieven.
5. Er is weinig tijd besteed aan een feestelijke afsluiting van het traject. Hiervoor is te weinig animo.
6. Het gebrek aan een ondersteuningsstructuur voor burgerinitiatieven maakt opvolging voor de ontstane initiatieven en groepen moeizaam.

Daarnaast doen zij de volgende aanbevelingen:

- investeren in professionele organisaties die elkaar en elkaars werk kennen en samenwerking bevorderen
- verwachtingen bij inwoners en/of gemeente bijstellen. Gesprek voeren over de verwachtingen, bijstellen voorzieningen en hun werkwijzen, waardoor deze beter aansluiten bij inwoners
- bied de welzijnsorganisatie of andere relevante partij gelegenheid om inwonersondersteuning vorm te geven.

Op basis van de gesprekken wordt aangegeven dat de gemeente, Buurtwerk Nederland en welzijnsorganisatie de Meerpaal hierover verder met elkaar in gesprek zijn gegaan. Op basis daarvan zijn verbanden gelegd met WBB, maar echt concrete vervolgstappen worden in de gesprekken niet benoemd en zijn in de verstrekte documenten niet gevonden.

De inwoners geven aan dat de ontstane energie tijdens bijeenkomsten veelal als een nachtkars is uitgegaan. De overgang van de analyse van de wijk naar het benoemen en verdelen van concrete acties, verliep al moeizaam in het traject en is daarna niet meer van de grond gekomen. Wel is dankzij dit traject een klein groepje actieve inwoners nog met elkaar in contact; zij spreken tevens regelmatig met een (meer algemeen) contactpersoon vanuit de gemeente. Inwoners geven ten aanzien van de conclusies van Buurtwerk Nederland wisselende beelden: er is met een individuele ambtenaar erg goed persoonlijk contact en deze ambtenaar probeert inwoners te helpen met hun initiatief binnen de gemeente. Inwoners geven echter ook aan dat er eigenlijk geen vaste contactpersoon op wijkniveau is die de regie voert, verbindt en aangeeft hoe inwoners initiatief kunnen nemen. De wisseling van ambtenaren is volgens inwoners hoog en dit helpt volgens hen niet mee in het realiseren van initiatieven.

Op basis van de bestudeerde documentatie en gesprekken kan gesteld worden dat dit initiatief niet het gewenste resultaat heeft gehad (nieuwe participatievormen binnen de wijken) of heeft geleid tot substantiële toename van inwoners bij de ontwikkeling van uitvoering of beleid. Ook de kwaliteit van beleid of uitvoering wordt hiermee niet verhoogd. Daarnaast wordt duidelijk dat er niet tot nauwelijks nieuwe initiatieven zijn ontstaan naar aanleiding van het doorlopen participatieproces.

De kosten van het traject bedroegen € 28.000 voor de inzet van Buurtwerk Nederland. Het project is uitgevoerd zoals van tevoren afgesproken. En hoewel de inzet niet heeft geleid tot de gewenste participatie, biedt de evaluatie van het project inzicht in kritische succesfactoren voor het laten slagen van participatie.

Uitgevoerde evaluatie en aangedragen lessen: de gemeente moet zichtbaarder worden, inspireren en soms ook regie nemen

Tussen de gemeente en Buurtwerk Nederland heeft een tussentijdse en een eindevaluatie plaatsgevonden. De tussentijdse evaluatie was nodig omdat er weinig werd teruggekoppeld (te wijten aan het moeizame verloop). In de eindevaluatie is vooral gesproken over hoe nu vervolg te geven aan het traject en de opdracht van Buurtwerk Nederland af te ronden. In de eindrapportage staat een aantal conclusies en aanbevelingen. Met name de conclusie bij punt 4, 'er is nauwelijks ondersteuning van buurtinitiatieven te vinden voor enthousiaste bewonersinitiatieven', is voor deze evaluatie relevant. Er wordt hier geen uitleg bij gegeven, behalve dat eerder in de rapportage wordt aangegeven dat inwoners wantrouwen voelen naar de gemeente, er slecht geluisterd wordt en de route om ondersteuning of hulp te krijgen onhandig is. In de gesprekken met inwoners ten behoeve van dit onderzoek wordt het wantrouwen niet bevestigd, maar de overige punten worden wel herkend. Er wordt nog onvoldoende actief geholpen om een initiatief van de grond te krijgen, zo geven inwoners aan. Er heeft geen evaluatie met de inwoners uit het traject plaatsgevonden.

Ondanks de evaluatie bij de afronding van het Vijf Sterren-traject en het aflopen van de opdracht voor Buurtwerk Nederland, is er geen heldere afronding aan het traject gegeven. Een traject wat op initiatief van de gemeente is opgezet om meer participatie gerealiseerd te krijgen. De participatie is nauwelijks van de grond gekomen, maar er is ook niet op doorgepakt door de gemeente. Vragen als 'gaan we hier als Dronten mee door?' en 'wat hebben we hiervan geleerd voor de inzet van (andere) participatie-instrumenten' zijn nog niet herleidbaar beantwoord. Ook voor de inwoners is niet verder geduid wat er van hen verwacht wordt.

In de gesprekken bij deze evaluatie worden verschillende lessen benoemd over dit traject. De gemeente heeft van dit traject geleerd dat het met name moet gaan over specifieke zaken in de directe (fysieke) leefomgeving om participatie op gang te krijgen. Er wordt ook aangegeven dat het kwaliteitsniveau van de leefomgeving in Dronten hoog is, waardoor mogelijk de noodzaak om te participeren als buurt of als inwoner gewoonweg minder groot is. Buurtwerk Nederland geeft aan dat de gemeente ervoor moet waken om in concrete 'afvinkbare' projecten te willen denken en altijd hoge verwachtingen te hebben: participatie groeit gaandeweg en moet passen bij de buurt en de inwoners. De welzijnsorganisatie geeft aan dat het idee om meer in de wijken te zijn en te zoeken naar krachtige mensen in die wijken wel is gegroeid door de kennismaking met de Vijf Sterren-methodiek.

Inwoners geven aan dat zij ten aanzien van participatie een aantal verbeterpunten zien. Allereerst meer persoonlijk contact via een vast aanspreekpunt per wijk, waardoor de drempel om in contact te komen met de gemeente lager is. 'Geen systeem, maar een mens', wordt hierbij aangegeven, want er zijn meerdere voorbeelden waarin via een mail eigenlijk geen vervolg aan een vraag wordt gegeven (en het contact wordt afgesloten met 'zaak afgehandeld').

Ook geven zij aan dat aan de slag gaan rondom een concreet thema of casuïstiek, inwoners helpt om zich ergens aan te verbinden: de toegevoegde waarde moet erkend worden of er moet urgentie zijn. Het hele palet van de participatieladder mag hierbij worden ingezet: soms wil men meedenken, soms actief samenwerken. De gemeente moet ervoor waken dat het niet overkomt alsof zij 'de handen er vanaf trekt'. Tot slot geven zij aan dat het delen van nieuws, via een vaste nieuwsbrief, erg belangrijk is. Niet alleen om op de hoogte te zijn van initiatieven in de buurt, maar ook om inspiratie op te doen van andere initiatieven uit Dronten of van de mogelijkheden waarvan je gebruik kunt maken.

2.4 Casus 4 – Greente Zuid

2.4.1 Opzet

OFW, een woningcorporatie in Dronten, start vanaf de zomer 2016 met het moderniseren van 95 woningen aan de Greente Zuid in Swifterbant. Bouwbedrijf Salverda voert de renovatie uit. De gemeente was in mei bezig met het nieuwe beleidsplan wijk- en buurtbeheer en vroeg aan verschillende organisaties gezamenlijk een project te ondersteunen wat door inwoners was aangedragen. OFW droeg de modernisering van Greente Zuid aan, omdat hier een bewonersvereniging actief is die de ins en outs van de wijk kent, en omdat de wijk op meerdere punten wat extra aandacht kan gebruiken. Een dergelijk project sprak ook de gemeente aan om meer integraal te kijken naar renovaties, in afstemming met andere spelers (zoals woningbouw, leidingbedrijf etc.) om vervolgens daarbij aan te sluiten met het opknappen van de openbare ruimte. De bewonerscommissie van Greente Zuid reageerde enthousiast op dit idee en benoemde direct een aantal punten dat op dat moment speelde in de wijk (tuinonderhoud, veiligheid en sociale samenhang).

OFW nam vervolgens initiatief om in juni 2016 een bijeenkomst te organiseren met de bewonerscommissie en verschillende externe partijen, zodat deze partijen konden aangeven hoe ze de bewonerscommissie zouden kunnen ondersteunen bij eventuele initiatieven. De genodigde partijen waren - naast de inwonerscommissie - de Huurder Belangen Vereniging, de Meerpaal, gemeente Dronten, wijkagenten, Dorpsbelangen Swifterbant, Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF) en het bouwbedrijf Salverda. In het overleg wordt afgesproken dat een aantal partijen samen bezig gaat om projecten te ontwikkelen die een positieve invloed kunnen hebben op de leefbaarheid in de buurt. De gemeente gaat zodoende aan de slag om met bewoners tot een goede inrichting van het openbaar gebied te komen. In juni 2017 worden de woningen in feestelijke context opgeleverd. Na de oplevering is de gemeente verder met de inwoners in contact gebleven om de beplanting te helpen kiezen.

2.4.2 Analyse

Participatievorm: aansluiten bij een bestaand gremium

Bij deze casus wordt zichtbaar dat de gemeente graag op wijkniveau integraal wil werken met woningbouwcorporaties en andere instellingen. Bij het opknappen van een wijk of gebied ontstaat momentum om hierop in te haken: door integraal te werken hebben inwoners zo kort mogelijk last van de renovatie, en er ontstaat momentum om met inwoners te bekijken of op wijkniveau ook aanpalende zaken kunnen worden opgepakt. De gemeente neemt het initiatief om aan te sluiten bij een bestaande participatievorm van de woningcorporatie, een bewonerscommissie. De woningcorporatie neemt vervolgens het initiatief om - naast deze bewonerscommissie - ook andere organisaties, actief in de wijk, uit te nodigen. Uiteindelijk ontstaat vanuit een van de projecten het idee om samen met inwoners het groen te bepalen wat past bij de inrichting van de wijk.

Twynstra Gudde

In een interview wordt aangegeven dat er bewust voor is gekozen met de inwonerscommissie als vaste vertegenwoordiging in gesprek te gaan, en zoveel mogelijk overige bewoners te betrekken via nieuwsbrieven om hen te laten kiezen ten aanzien van groen. De gemeente heeft zich aangesloten bij een participatievorm van de woningcorporatie, maar heeft het deeltraject groen zelf bedacht en uitgevoerd.

De inwonerscommissie van de Greente Zuid is een bestaande commissie, waar de woningcorporatie vaker mee samenwerkt als het gaat om aanpassingen aan de woningen. De inzet en het budget van de gemeente komen uit beheer en groot onderhoud; er is geen apart projectbudget voor dit participatieproces vrijgemaakt.

De raad en het college zijn bij deze participatievorm niet betrokken en zijn dit ook niet in het participatieproces geweest.

Participatieproces: inwoners geven aandachtspunten aan en kiezen groen

Op initiatief van OFW komen verschillende organisaties samen met inwoners bijeen. De inwoners zijn dan al verenigd in de bewonerscommissie. Er wordt gedeeld wat de uitdagingen van de wijk zijn en waar bij deze modernisering kansen liggen: inrichting openbaar gebied, tuinonderhoud en veiligheid. Een aantal partijen besluit samen op te trekken om projecten te ontwikkelen die een positieve invloed kunnen hebben op de leefbaarheid in de buurt. Zo wil de gemeente aan de slag met inwoners om tot een goede inrichting van het openbaar gebied te komen. Naast het plaatsen van hagen, wil OFW kijken naar mogelijkheden om een project te starten om inwoners te ondersteunen hun tuinen beter te onderhouden. Dorpsbelangen, de Meerpaal, MDF en de bewonerscommissie willen hier graag bij betrokken zijn. Op het gebied van veiligheid willen de politie, OFW, Dorpsbelangen en de bewonerscommissie samen de achterpaden bekijken. Dorpsbelangen en de bewonerscommissie onderzoeken buitenlampen, de bewonerscommissie en gemeente een buurtpreventie WhatsApp-groep, en de Meerpaal samen met politie en bewonerscommissie de hangjongeren op het schoolplein.

De gemeente organiseert een wijkschouw die plaatsvindt samen met de bewonerscommissie. Daarnaast worden inwoners via een nieuwsbrief (vanuit OFW en gemeente gezamenlijk) gevraagd ideeën te delen over het groen in de wijk die uiteindelijk in het groenplan terechtkomen. Ook worden inwoners over het proces (er worden bijvoorbeeld bomen gekapt) op de hoogte gehouden. Aan de hand van de inbreng van inwoners is een groenplan opgesteld, waarin hen – na oplevering van de huizen – is gevraagd hun mening te geven over het type beplanting. Er is een voorselectie gedaan door de gemeente maar de keuze is aan inwoners gelaten en de optie met de meeste stemmen zou uitgevoerd worden. In een nieuwsbrief werd hen gevraagd per post of per mail hun mening te geven. In een interview wordt aangegeven dat uiteindelijk 30% van de inwoners heeft gereageerd. De betrokken ambtenaar is ook positief over de inbreng van de leden van de bewonerscommissie: zij waren realistisch en hadden begrip voor elkaars standpunten.

OFW was verantwoordelijk voor het deelproject tuinonderhoud (het opknappen van een aantal verwaarloosde voortuinen) en heeft hierin verschillende stappen gezet om inwoners te betrekken: er zijn containers geplaatst, er is tijdelijk een wijkbeheerder aangesteld om inwoners met klusjes te helpen en er is aangeboden hagen te planten in de voortuinen. Dit was volgens de betrokkenen echt een initiatief van OFW, niet de gemeente. Het bleek in de praktijk lastig om mensen aan te spreken op hun voortuin terwijl de woning eigenlijk ook gebreken kende.

Twynstra Gudde

Wat betreft het deelproject achterpaden, zijn in samenwerking tussen OFW en de gemeente putten aangebracht zodat er minder water bleef staan. Dit moest in samenwerking met de gemeente worden opgepakt. Er is ook bij een aantal paden verlichting aangebracht. Eigenlijk is OFW hier niet verantwoordelijk voor, maar omdat de bewonerscommissie hiernaar gevraagd heeft, is het toch opgepakt. Voor de overige deelprojecten wordt in dit onderzoek niet duidelijk hoe die zijn verlopen en wat er van terecht is gekomen⁴.

Resultaten: sociale aandachtspunten blijven liggen

Inwoners geven aan dat zij het positief hebben ervaren dat zij hun wensen konden doorgeven en dat hiernaar geluisterd is: zij geven aan blij te zijn met bloeiende bloemen en de buitenverlichting. Er zijn tijdens dit traject geen klachten of signalen bij de huurdersbelangenorganisatie terechtgekomen. Opvallend is dat door de inwoners werd aangegeven dat zij de feestelijke opening zonde vonden van het geld en zij liever een bijdrage zagen om hun woning nog verder op te knappen. De opening is bewust klein gehouden en uiteindelijk is er inderdaad een cadeaubon aan de inwoners geschonken ter waarde van € 40.

De gemeente en OFW zijn positief over het participatieproces. Het proces op zichzelf was niet erg groots maar volgens hen was het goed ingestoken en het is goed dat aan de voorkant punten zijn opgehaald waar uiteindelijk de renovatie mee is verrijkt. Ook zijn zij positief over het betrekken van de inwonerscommissie. Hierbij geven zij wel aan dat dit niet het totaal aan inwoners betreft. De meeste inwoners zien het wel gebeuren en de inwoners met de verwaarloosde voortuinen waren niet vertegenwoordigd in de inwonerscommissie. Toch heeft de inwonerscommissie een aantal punten kunnen agenderen en heeft 30% van de inwoners meegedacht over de keuzes ten aanzien van het groen. Gesteld kan worden dat de inzet van de participatie-instrumenten bij deze casus (bewonerscommissie en nieuwsbrieven) heeft geleid tot meer deelname bij de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid en daarmee heeft zij bijgedragen aan een hogere kwaliteit van de omgeving. Door de input van de inwonerscommissie is een deel van de tuinen opgeknapt en is er iets gedaan aan het veiligheidsgevoel in de wijk. Daarnaast hebben inwoners zelf op een laagdrempelige wijze kunnen meebeslissen.

De insteek om ook de sociale problematiek te verbeteren in de wijk, kwam minder van de grond. De gemeente en OFW geven aan dat dit voor iedereen ook nieuw was. De overige partijen waren voor hen al snel niet meer in beeld; het ontbrak aan goede afspraken over concrete bijdragen. Eigenlijk is daarmee alleen het fysieke, uitvoerende gedeelte van de renovatie opgepakt en is het meer sociale gedeelte gestrand. De gemeente en OFW stellen de vraag wie hierin de handschoen (had) moet(en) oppakken. OFW geeft aan dat ook een sociaal consultant betrokken had moeten zijn om de contacten met de inwonerscommissie te behouden. De samenwerking met elkaar beoordelen gemeente en OFW positief: dit willen ze in het vervolg ook meer standaard zo doen. Wel wordt aangegeven dat het nog erg afhankelijk is van individuele medewerkers.

Uitgevoerde evaluatie en aangedragen lessen: meer projectmatig aanpakken van participatie

Vanuit de gemeente heeft geen evaluatie met de inwonerscommissie plaatsgevonden. Er heeft ook geen evaluatie plaatsgevonden met de partners uit de startbijeenkomst. OFW evalueert standaard wel maar veelal pas een jaar na oplevering.

⁴ Er is gesproken met de betrokken ambtenaar vanuit de gemeente en betrokken senior woonconsulent van OFW. Vanuit de bewoners is alleen contact geweest met een vertegenwoordiger uit de Huurder Belangen Vereniging. Zij hebben niet kunnen aangeven wat er met overige deelprojecten is gebeurd.

OFW geeft als kritische succesfactor voor participatie van inwoners mee dat als er zich iets ontplooit, het belangrijk is om dit zoveel mogelijk te ondersteunen. Door kennis te delen over mogelijkheden waarvan inwoners gebruik kunnen maken (bijvoorbeeld het Oranjefonds). Bij dergelijke moderniseringsprojecten zou iemand vanuit het wijkbeheer moeten aansluiten om creatief mee te denken en de weg te helpen vinden.

Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat er vooral is geleerd om aan de voorkant al een plan te hebben voor de insteek van het participatieproces: hoe vaak communiceren, wanneer terugkoppelen? Dat is bij dit proces werkenderweg ontwikkeld. Er is ook geen handreiking voor de collega's onderling hoe dit handig aan te pakken, en de overdracht verloopt van mond tot mond. Wat ook lastig werd gevonden, is dat de betrokken ambtenaar bij dit soort processen eigenlijk vooral vakspecialist is en minder een projectleider met kennis van het meer planmatig uitwerken van en sturen op het participatieproces. Vanuit het groen is er wel behoefte aan meer planmatige kennis en manier van werken, zeker wanneer ook de Omgevingswet meer nadruk zal leggen op participatie.

2.5 Bevindingen

2.5.1 Toepassing normen

De vier casussen geven een goede inzicht in de werking van participatie in Dronten.

De normen toepassend, wordt met de casussen OBD, Vijf Sterren-methode van Buurtwerk en Greente Zuid zichtbaar dat de gemeente Dronten verschillende participatie-instrumenten heeft ingezet. Deze participatievormen en -processen zijn allemaal ook op papier benoemd, in losse beleidsplannen (niet in vastgesteld of afgeleid participatiebeleid in algemene zin). In deze beleidsplannen zijn geen heldere afspraken of spelregels benoemd over de inzet van de instrumenten, waarmee de norm dat deze in de praktijk zijn nageleefd en uitgevoerd, niet kan worden getoetst. Voor het OBD is er wel sprake van een vastgestelde verordening. Opvallend is dat de ambtelijke wens die bestaat om ook op strategisch beleidsniveau het OBD als klankbord in te zetten, niet van tevoren is bedacht toen de verordening werd opgesteld. De nu uitgesproken wens is niet aan de voorkant, bij de verordening geëxpliciteerd waardoor er nu iets anders van het OBD wordt verwacht dan vooraf is uitgesproken. Het bewuster doordenken van de vormgeving en de functie van de cliëntenparticipatie en het OBD had dit wellicht kunnen voorkomen. Ten aanzien van het inwonersinitiatief Burgers in de knel is niet vastgesteld hoe met dergelijke initiatieven (of met specifiek dit initiatief) om te gaan. De ondersteuning die de gemeente bij dit initiatief uiteindelijk heeft geboden is niet afgeleid van een bepaalde afspraak of spelregel bij inwonersinitiatieven. Werkenderweg heeft de samenwerking met dit initiatief zich ontwikkeld.

De casussen zijn allen verschillend van aard en zijn door de gemeente vanuit verschillende invalshoeken tot uitvoering gebracht. Niet is beschreven wie vanuit de gemeente daarbij welke rol heeft en hoe deze rol tot uitvoering te brengen. Alleen ten aanzien van het participatie-instrument OBD zijn rollen vastgelegd, zoals de rol van de raad: de adviezen van het OBD worden toegevoegd aan raadsbesluiten, en de raad komt jaarlijks met het OBD bijeen. Deze afspraken worden ook tot uitvoering gebracht. Het netwerk Burgers in de Knel wil de raad daarnaast vaker gaan betrekken. In algemene zin wordt door raadsleden aangegeven dat ze vooral reageren op signalen vanuit de samenleving als het gaat om participatie of problemen die daarbij ontstaan. De betrokkenheid van de raad is vooral reactief van aard.

Op de Vijf Sterren-methode na, leidt de inzet van de participatie-instrumenten tot meer deelname bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid door inwoners. Het aantal betrokken inwoners is echter niet heel hoog. Bij het OBD is de vertegenwoordiging, vooral waar het gaat om jeugdhulp, zelfs een punt van aandacht. Het initiatief Burgers in de knel kent een flink aantal aangesloten (vrijwilligers)organisaties.

Bij de onderzochte participatieprocessen wordt zichtbaar dat de kwaliteit van het beleid hoger wordt. De inwoners van Greente Zuid hebben kunnen meebeslissen over het groen in hun straat en de gemeente wil hier in de toekomst vaker op inzetten. Het OBD heeft de transitie in het sociaal domein mede helpen vormgeven en kwalitatief beter beleid helpen opstellen. Bij Burgers in de knel bieden inwoners ondersteuning en een netwerk, aanvullend op wat de gemeente biedt. Bovenal wordt met Burgers in de knel het bereik van (ook gemeentelijke) voorzieningen vergroot. Deze meerwaarde wordt op dit moment breed erkend.

De kosten van de inzet van participatie-instrumenten of ondersteuning van een inwonersinitiatief zijn beperkt of niet afzonderlijk benoemd. Op de Vijf Sterren-methode na, worden met de inzet van middelen de resultaten geboekt die vooraf beoogd zijn. Er is effect en er participeren inwoners maar het kan meer, zo wordt aangegeven.

Bij de bestudering van de cases wordt duidelijk dat er nog nauwelijks wordt geëvalueerd. En als er wordt geëvalueerd, is het op het niveau van het initiatief. Als organisatie wordt niet actief geleerd, ook niet in samenspel met degenen die participeren. Dit wordt wel gemist, zowel bestuurlijk als ambtelijk, alsook door initiatiefnemers. Met een op leren gerichte evaluatie kan gezamenlijk worden gebouwd aan een gemeenschappelijke toolkit van bruikbare, Drontense instrumenten.

2.5.2 Inzichten in de werking van participatie in Dronten

In de voorgaande subparagraaf hebben we de bevindingen geschetst die voortvloeien uit de toepassing van de normen. Er zijn echter meer bevindingen te geven die inzicht bieden in de werking van participatie in Dronten. Dit zijn inzichten die we hebben opgedaan in de verschillende gesprekken die we hebben gevoerd met inwoners, organisaties, wethouder, raadsleden en ambtenaren.

Zo wordt de mate van participatie door inwoners in Dronten in veel gesprekken aangehaald als een vraagstuk. Veelal wordt het karakter van de Drontenaar bestempeld als 'pionier', die iets wat er nog niet is weet op te pakken en daarbij, wanneer nodig, de weg naar het gemeentehuis wel weet te vinden (door korte lijnen tussen inwoners en bestuurders). Er lijkt echter discrepantie te zijn tussen deze houding en de mate van participatie die volgens ambtenaren toch nog beperkt is. Sommigen wijten dit aan het gebrek aan urgentie voor het betrekken van inwoners; anderen aan de beperkte uitnodiging van inwoners en de wijze waarop zij worden geïnformeerd door de gemeente. Weer anderen wijten het aan de aard van de Drontenaar. Ambtenaren worstelen om deze beelden te vertalen naar participatievormen en beleid die goed aansluiten bij wat Dronten nodig heeft. De bestudeerde casuïstiek toont deze worsteling aan, maar laat ook zien dat participatievormen niet een op een zijn te kopiëren, om maatwerk vragen en dan alsnog voor- en nadelen kennen. Samen, met elkaar en met inwoners leren van participatieprocessen zal hierbij helpen.

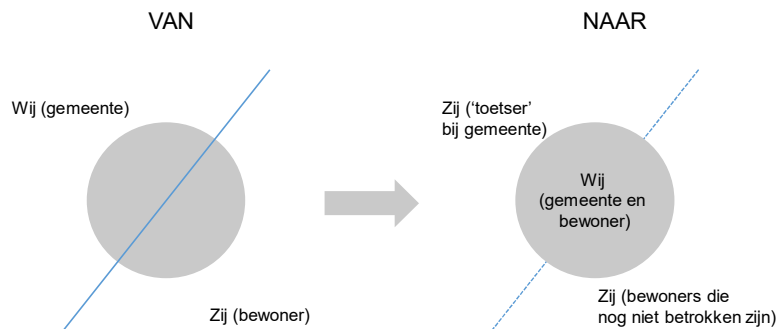
Zo blijkt uit de casus waarin de Vijf Sterren-methode van Buurtwerk wordt ingezet, dat de gemeente wel degelijk haar best doet maar er niet altijd in slaagt om inwoners beter te betrekken en te verleiden tot het nemen van initiatief. Althans, niet op de manier zoals die gemeentelijk wordt voorgestaan. De gemeente probeert met deze reeds bestaande methodiek inwoners te activeren en loopt er tegenaan dat het lastig is hen te betrekken of betrokken te houden.

Twynstra Gudde

Inwoners zelf geven aan dat de gekozen aanpak en werkwijzen niet matchen met hun realiteit en hun behoeften en dat de vraag die hen gesteld werd te weinig concreet was.

Bij de casus Burgers in de knel komt ook de onwennigheid van de gemeente ten aanzien van inwonersinitiatieven naar voren. In eerste instantie is de gemeente wat huiverig vanwege het gevoel dat het initiatief mogelijk zaken overneemt van of dubbel doet ten opzichte van de gemeente. Het is ook wel te verklaren dat dit lastig is, doordat de gemeente geen algemene lijn of verwachting heeft ten aanzien van het gedrag van ambtenaren bij het ondersteunen van dergelijke initiatieven. Er is wel een wens dat ambtenaren hiervoor open moeten staan, maar die is niet concreet gemaakt of vertaald.

Ambtenaren geven aan het daardoor lastig te vinden zich te verhouden tot het inzetten van instrumenten of het omgaan met initiatieven. Inwoners geven aan dat zij het juist waardevol vinden als een aantal medewerkers van de gemeente vol instapt in een concreet initiatief: actief meedenkt, verbindt met wie nodig is en inspireert (door het tonen van voorbeelden en mogelijkheden). Daarnaast geven inwoners aan dat een concrete situatie de urgentie voor inwoners om te participeren verhoogt en dat de gemeente vooral moet variëren met het inzetten van participatievormen om diverse doelgroepen te bereiken. De gemeente moet inspireren om te participeren: door goede informatievoorziening en begeleiding bij de mogelijkheden die de gemeente of andere organisaties bieden ter ondersteuning van een initiatief. Een vaste contactpersoon die het gezicht wordt in een wijk of gebied zou hierbij helpen. Een gesproken inwoner schetste hierbij de volgende figuur.



In het geval van Burgers in de Knel wordt ook zichtbaar dat de keuze om een ambtenaar te laten deelnemen in het initiatief, helpt om de vanuit inwoners gevraagde ondersteuning in te vullen en het initiatief te verrijken.

Dat elke participatievorm meerdere kanten en voor- en nadelen kent, wordt ook duidelijk op basis van de bestudeerde casussen, bijvoorbeeld de casus OBD. Het vroegtijdig betrekken van dit orgaan is volgens vele betrokkenen positief en bevordert de kwaliteit van het beleid. Deze aanpak bergt echter ook een risico in zich voor de onafhankelijke rol van het OBD: het OBD kan onderdeel worden van het proces en kijkt wellicht incrementeel minder kritisch naar het uiteindelijk voorgestelde beleid.

Voor het opzetten en uitvoeren van participatie kan, zoals eerder aangegeven, niet worden teruggeval- len op een gemeenschappelijke manier van werken. Hier is wel behoefte aan, wat tot slot ook blijkt uit de casus Greente Zuid. Hier is werkenderweg invulling gegeven aan participatie in de openbare ruimte, een vorm van participatie die steeds belangrijker wordt ook gezien de opkomst van de Omgevingswet. Op eigen (ambtelijk) initiatief heeft een ambtenaar inwoners zelf laten kiezen welk groen er in hun straat zou komen. Uit deze casus blijkt de noodzaak om participatie als onderdeel van projectmatig werken goed te borgen.

Twynstra Gudde

Als projectmatig werken in de gemeente Dronten meer vorm krijgt, biedt dat de mogelijkheid om participatie daarin duidelijk te positioneren. Verschillende participatievormen en -instrumenten kunnen als een soort 'toolkit' voor de projectleiders worden aangeboden.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Normenkader

Normen	
Opzet	<p>Voor de gemeente Dronten is een visie op participatie vastgesteld met daarin de opzet van het participatiebeleid, waarbij ook de rol van de raad bij verschillende vormen van participatie is beschreven. In de visie zijn ambities geformuleerd die zijn vertaald naar concrete en realistische doelen.</p> <p>De participatievisie is vertaald en uitgewerkt in het zorg- en leefbaarheidsbeleid.</p> <p>Het participatiebeleid is uitgewerkt in verschillende participatie-instrumenten en heldere afspraken/spelregels.</p> <p>De gemeente maakt onderscheid in doelgroepen en beschrijft maatwerk in haar aanpak.</p> <p>In beleid is vastgesteld dat de uitvoering van het participatiebeleid en de toepassing van bijbehorende instrumenten worden geëvalueerd.</p>
Werking en resultaten	<p>De gemeente Dronten heeft verschillende participatie-instrumenten ingezet conform het vastgestelde beleid.</p> <p>De afspraken/spelregels, opgesteld in het beleid, worden in de praktijk nageleefd en uitgevoerd.</p> <p>De raad heeft de rol, zoals beschreven in de visie, bij verschillende vormen van participatie tot uitvoering gebracht.</p> <p>De inzet van participatie-instrumenten leidt tot meer deelname bij de ontwikkeling en de uitvoering van (zorg- en leefbaarheids)beleid door inwoners.</p> <p>De inzet van participatie-instrumenten leidt tot een hogere kwaliteit van (zorg- en leefbaarheids)beleid en bijbehorende maatregelen.</p> <p>De kosten van de inzet van de participatie-instrumenten zijn conform begroting en staan in verhouding tot de mate waarin de beoogde resultaten worden bereikt.</p> <p>De participatietrajecten die zijn ingezet worden geëvalueerd.</p> <p>Er wordt actief geleerd van de evaluatie-uitkomsten van participatietrajecten.</p>

Geïnterviewde personen

Naam	Functie/betrokkenheid
Peter van Bergen	Wethouder, o.a. Wmo en Jeugdzorg Participatiewet
Roelf van Biessum	Beleidsmedewerker sociaal domein (extern)
Gerben Boekhout	Beleidsmedewerker gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan Plan
Geeske de Boer	Penningmeester huurdersbelangenorganisatie Greente Zuid
Denise Caljé	Beleidsmedewerker participatie en armoedebeleid
Martijn Dijkman	Beleidsmedewerker groenbeheer
Elma Everaers	Onafhankelijk ondersteuner OBD, sociaal werker de Meerpaal Welzijn
Jan de Graaf	Voorzitter Burgers in de Knel
Janetta de Graaf	Beleidsmedewerker Samen werken in Wijk en Buurt
Gert-Jan Hakkers	Beleidsmedewerker gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan Plan
Janet Kalter	Beleidsmedewerker Samen werken in Wijk en Buurt
Judy Koopman	Lid OBD, stichting Onderdak
Steven Lanphen	Secretaris Burgers In de Knel
Wilma Palmbergen	Beleidsondersteuner, sluit aan bij Burgers in de Knel
Elsbeth Rademakers	Programmamanager sociaal domein
Daan van der Spek	Interim gemeentesecretaris
Janke van der Struik	Voorzitter OBD, stichting De Herberg
Jos Voppen	Mede eigenaar Buurtwerk Nederland
Marjolein van Woerkom	Senior woonconsulent OFW, betrokken bij Greente Zuid
Sonja Zimmerman	Manager Meerpaal Welzijn, betrokken bij Vijf Sterren-methode van Buurtwerk Nederland
Elf raadsleden	Sessie met raadsleden over hun beleving van participatie en initiatief in Dronten
Twaalf inwoners	Sessie met inwoners over hun ervaringen met participatie en initiatief in Dronten

Geraadpleegde documenten

Titel document	Datum
Armoedebeleidsplan	2015-2017
Beheerplan Openbare Verlichting	2018-2022
Beleidsplan Transitie Sociaal Domein	2015-2018
Brief aan inwoners - beplantingskeuze (Greente Zuid)	2017
Brief aan inwoners - renovatie (Greente Zuid)	2017
Brief aan inwoners - uitvoering (Greente Zuid)	2017
Coalitieakkoord Dronten	2014-2018
Dronten op Koers: agenda organisatieontwikkeling	2018
Eindrapportage Vijf Sterrentraject Dronten	2017
Flevo Post Dronten 29 - Op zoek naar de sterren in de wijk	2016
Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan	2017-2027
Getekende overeenkomst 2017-2018 OBD	2017
Groenbeleidsplan gemeente Dronten	2017
Integraal Veiligheidsbeleid	2016-2019
Ledenlijst OBD	2017
Notitie Vrijwilligerswerk en Familiezorg	2015-2018
Notulen bijeenkomst Wijk & Buurtbeheer Greente Zuid	2016
Opdrachtbrief Buurtwerk - Inzet Vijf Sterren-methode Dronten	2016
Overdrachtsdocument Greente Zuid	2016
Presentatie 5 sterren analyse	2016
Rapport Mee(r) doen in wijk en buurt - Beleid Wijk- en buurtbeheer	2016-2020
Speelruimtebeleidsplan	2007
Spoorboekje 5 Sterren Dronten	2016
Sportbeleidsplan	2018-2021
Toegang en werkwijze Sociaal Domein Dronten	2014
Toekomstvisie Kracht van Dronten	2014
Uitgangspuntennotitie Licht in de Openbare Ruimte	2013-2017
Vergaderschema OBD 2018	2018
Verordening cliëntenparticipatie OBD	2016
Verslag Bestuurlijk overleg OBD 16 oktober 2017	2017
Verslag bestuurlijk overleg OBD 19 juni 2017	2017
Verslag bestuurlijk overleg OBD dd 4 december 2017	2017
Verslag Bijeenkomst OBD 22-11-2017	2017
Visie op begeleiding, ondersteuning en verzorging - Transitie AWBZ	2013
Visienotitie Zo werken wij in Dronten	2014
- bijlage bij visienotitie Zo werken wij in Dronten	2014
Visie op Jeugdhulp Dronten	2014-2017
5 sterren analyse Zuid en Midden Dronten	2016

Twynstra Gudde

Titel document	Datum
Inventarisatie participatie (t.b.v. selectie casussen)	
Afdeling VHV	2017
Armoedebeleid	2017
Beste idee van Dronten	2017
Cultuur	2017
Dronten Koers	2017
Groentechnisch beheer	2017
Herinrichting Meerpaalplein	2017
Project van Eiland naar Wijland	2017
Samenwerking Sociaal Domein	2017
Sociaal Economische Visie	2017
Sportnota	2017
Structuurvisie windenergie	2017
Team Riolerings	2017
Team wijkgericht werken	2017
Totstandkoming Meerpaalplein	2017
Werving nieuwe adviseur communicatie	2017
www.dronten.ikpraatmee.nl	2017