

Gemeenteraad Doetinchem

Raadhuisstraat 2

7001 EW Doetinchem

verzenddatum: 7 mei 2020

onderwerp: Bestuursreactie op
rekenkamerrapport
Participatie in
Doetinchem - Goed op
weg

ons kenmerk: 1325360 / 1544741
inlichtingen bij: de heer P. van der Lee
telefoonnummer: (0314) 373 837

uw kenmerk:
uw brief van:
bijlage: Overdrachtsdocument
Initiatiefrijck Doetinchem

Geachte leden van de raad,

Het college acht de titel van het rekenkamerrapport goed getroffen: wij delen het inzicht dat we in Doetinchem "goed op weg" zijn met participatie. Waarbij wij willen opmerken dat dit logischerwijze niet de verdienste van de gemeentelijke organisatie op zich is, maar van de Doetinchemse samenleving in zijn geheel.

Initiatiefrijck Doetinchem

Vanuit waardering voor het rapport vinden wij het op zijn plaats om met name hoofdstuk 3, Conclusies en aanbevelingen, nader tegen het licht te houden. We doen dit voortbouwend op de mededeling die wij aan uw raad deden op 20 maart 2018 over de eindrapportage van het leertraject Samenwerken in Doetinchem. De werkgroep bood de gemeenteraad daarin de notitie 'Initiatiefrijck Doetinchem' aan, als overdrachtsdocument bij de verkiezingen van dat jaar. Wij zullen hier de notitie niet overdoen (hij is als bijlage beschikbaar), maar wel de inzichten daarvan benutten.

Geen nota

Het overdrachtsdocument is het resultaat van een participatieproces waaraan actieve bewoners, leden van de dorps- en wijkraden, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie deelnamen onder voorzitterschap van wethouder Lambregts. De deelnemers benoemden in het document als essentieel dat participatie een kwestie is van respect en aandacht voor elkaar. De verbetering daarvan is vooral een gezamenlijk leerproces, dat niet zozeer gebaat is bij verdere theorievorming, formele regelingen en afbakening van posities, maar vooral bij een open houding, dialoog en flexibiliteit. In de geest van het overdrachtsdocument kan een aantal inzichten worden benoemd dat relevant is om voorafgaand aan het debat over het rekenkamerrapport met u te delen. De inzichten beginnen weliswaar ieder met een wat provocerend 'geen', maar zijn opbouwend kritisch bedoeld:

- Geen onderscheid maken tussen overheids- en burgerparticipatie, omdat dat niets verandert, verduidelijkt of toevoegt aan de benodigde basis van wederzijds respect en aandacht.
- Geen participatienota maken, omdat er al voldoende materiaal is*, en initiatiefrijke bewoners er niet mee gebaat zijn eerst beleidsstukken te moeten doornemen om te weten te komen of zij ergens hun enthousiasme aan mogen wijden.
- Geen raadsbesluit over het overdrachtsdocument, omdat het als een gezamenlijk document is gemaakt met unanieme instemming. Het werd als vreemd ervaren om vervolgens aan de raad te vragen of de werkgroep dit allemaal eigenlijk wel mocht vinden.
- Geen aparte verordening maken voor Uitdaagrecht (Right to Challenge), of andere initiatiefvormen, omdat ieder goed idee serieus genomen moet worden. Iets wat niet gebaat is bij een afgebakende definitie van wat nu wel of niet precies Uitdaagrecht mag of moet heten.

Wat dan wel

Deze inzichten zijn dus niet bekrachtigd met een raadsbesluit, maar wel de uitkomst van een participatieproces waarbij ook de gemeenteraad betrokken is geweest, evenals het college. Ze geven aan dat we onze energie niet nadrukkelijk in de genoemde onderwerpen zouden moeten steken. Maar dat we zeker wél met het gezamenlijke leerproces door moeten gaan. Dat stelt het overdrachtsdocument expliciet voor, en daar zitten we ook middenin. Als twee hoofdpunten werden in 2018 benoemd; de Omgevingswet en het Cultuurtraject (inmiddels 'VIS-traject') van de gemeentelijke organisatie. Door de coronacrisis lopen beide helaas onontkoombaar enige vertraging op, maar zullen zodra dat kan weer op stoom komen. Leggen we de vorderingen van beide naast de tekst in het rekenkamerrapport, hoofdstuk 3 onder de het kopje 'Op onderdelen is er ruimte voor verbetering', dan ontstaat het volgende beeld.

1. Participatieprotocol

De Omgevingswet geeft een sterke impuls om tot heldere participatietrajecten te komen. Dit zal ook ten goede komen aan andere onderwerpen. De kaders heeft de raad al aangegeven in het Koersdocument, waarin hoofdstuk 4 de onderwerpen proces, communicatie en participatie behandelt. In de loop van dit jaar bieden wij u ter vaststelling een zogenoemd participatieprotocol aan voor participatietrajecten. Deze is mede gebaseerd op uw inbreng tijdens de raadsbijeenkomst op 21 november 2019. Het protocol wordt van toepassing zowel voor derden als voor de gemeente zelf en dient tevens achteraf als basis voor het beoordelen van de kwaliteit van een participatietraject. Ook zal hij kunnen dienen als een handzame handreiking voor initiatieven waarbij niet wettelijk een participatietraject voorgeschreven is én voor initiatieven die helemaal buiten de Omgevingswet vallen. Het protocol geeft richtlijnen maar stelt geen werkvormen verplicht. Het wil maatwerk bij participatieprocessen mogelijk maken, niet alleen in het kader van de Omgevingswet maar in principe voor ieder beleidsterrein. Wij komen hierop bij u in de loop van dit jaar terug.

2. Maatwerk

Maatwerk was altijd al het sleutelwoord bij kleinschalige en gebiedsgebonden participatie, zoals dat bijvoorbeeld op wijk- en dorpsniveau onder de procesverantwoordelijkheid van de wijkregisseurs valt. Ook de Omgevingswet

erkent de noodzaak van maatwerk door zelfs wettelijk verplichte participatie vormvrij te laten. Er moet o.i. daarom juist niet in algemene zin "vastgelegd worden hoever de gemeente wil gaan met participatie; gaat het om informeren, meedenken, meedoen of meebeslissen", zoals het rekenkamerrapport adviseert. Want dat verschilt van initiatief tot initiatief. Basis is steeds respect en aandacht. Vandaaruit kunnen in ieder participatieproces de benodigde kaders geformuleerd worden met behulp van het participatieprotocol.

3. Leertraject

Wie wanneer welke rol speelt, en hoe dan, is een wederkerende afweging afhankelijk van meerdere factoren. Die afweging is bovendien niet zelden mede van persoonlijke aard. Om de onzekerheid die dit met zich mee kan brengen te bezweren met een formele formulering lijkt ons moeite steken in schijnzekerheid. Tegelijkertijd willen en moeten wij wel serieus met deze onzekerheid omgaan. De suggestie van de rekenkamer om structureler te evalueren, zien wij als een stimulans om het leertraject zoals dat in de vorige raadsperiode heeft plaatsgevonden weer herkenbaar(der) te maken. Daarbij kunnen de vier geledingen (inwoners, ambtenaren, college en raad) aan bod komen om zich periodiek een evaluatief beeld te vormen van ons participatieve vermogen. Wij kunnen ons voorstellen dat dit in dialoogvorm gaat – iets in de vorm van wat wel een benen-op-tafelgesprek wordt genoemd. Niet vrijblijvend, maar ook niet (al te) formeel. Het zou logisch zijn om daarvoor niet de opdracht aan één van de geledingen te geven, maar een gemeenschappelijke werkgroep te vragen om aan het (voortzetten van het) leertraject vorm te geven. Mocht u daaraan deel willen nemen, dan zou ons dat verheugen en kunnen we er samen mee aan de slag.

Landelijke ontwikkelingen

1. Participatieverordening

Met het wetsvoorstel *Wet versterking participatie op decentraal niveau* van december 2019 lijkt het er op dat in het kielzog van de invoering van de Omgevingswet de rijksoverheid van de gemeenten gaat verlangen om een participatieverordening op te stellen. Dit is vooral bedoeld om de huidige inspraakverordening te verbreden van alleen inspraak bij voorbereiding van besluiten naar ook "uitvoering en evaluatie". De inspraakverordening wordt gebruikt bij bestemmingsplanprocedures en regelt de 'klassieke' inspraak met ter-inzage-leggingen e.d., terwijl de Omgevingswet participatie in een veel bredere zin mogelijk wil maken. Het gaat hierbij dus vooral over de vraag of, en zo ja hoe, participatie juridisch verbonden moet worden aan de Omgevingswet. Dat is slechts een onderdeel van de participatie in brede zin waarover het rekenkamerrapport spreekt. Voor de inspraakverordening is indertijd een model gemaakt door de VNG, die ook door Doetinchem is overgenomen. Mocht deze inderdaad verbreed worden tot een participatieverordening, dan is de verwachting dat de VNG wederom een model zal maken, dat u kunt overnemen. Of waarvan desgewenst een lokale variant gemaakt kan worden.

2. Uitdaagrecht (Right to Challenge)

In hetzelfde wetsvoorstel wordt ook het Uitdaagrecht geregeld. Het gaat hierbij om het aanbod ('uitdaging') door burgers om taken van de overheid over te nemen, omdat de 'uitdager' dat beter en/of goedkoper denkt te kunnen. Een positieve beweging, die ook in Doetinchem speelt en waarvan wij bij de hiervoor genoemde inzichten al aangaven hier geen aparte, lokale definitie en/of regeling aan te willen verbinden. Dit onder het motto:

een goed idee hoeft niet in een hokje. Overigens heeft ook de VNG aangegeven geen voorstander te zijn van deze regeling en "ziet vooral behoefte aan een praktische aanpak". Een standpunt dat wij dus onderschrijven. Mocht er echter wettelijke noodzaak ontstaan voor een verordening, dan verwachten wij dat ook hiervoor de VNG met een model komt dat wij u voor kunnen leggen.

Goed op weg op een hobbelend pad

Participatie is niet het wondermiddel bij iedere potentiële tegenstelling. Het kost alle partijen veel inzet, terwijl de opbrengst niet altijd klip en klaar is en het zeker geen garantie biedt tegen teleurstellingen. Participatie moet dan ook geen doel op zich zijn. Participatieprocessen draaien voor ons om hun inhoudelijke nut en het leereffect dat zij voor alle partijen met zich meebrengen. Waarbij het steeds zoeken is naar een balans tussen inspanning, verwachting en daadwerkelijke invloed. Daar zit overigens een grens aan. Participatie op gemeentelijk niveau beweegt zich tussen de persoonlijke belevingssfeer en collectieve doelstellingen. Kortom tussen mens en systeem. Hoezeer de medewerkers van het systeem ook hun best doen om de 'menselijke maat' te vinden, het systeem zelf wordt nooit een mens en blijft hoe dan ook af en toe een 'rare' om mee om te gaan. Daar zullen burgers dus soms tegenaan blijven lopen, net als medewerkers en bestuurders zelf. Anderzijds, hoe hartelijk iedere burger ook uitgenodigd wordt om oog te hebben voor andere standpunten, het hemd blijft soms nader dan de rok. Participatie is moeilijk om echt goed te doen, kost veel tijd en aandacht (beide schaars!) en levert bijna altijd onderweg minstens één periode van verwarring op. En dat komt goed uit, want daarmee kunnen we ons geen betere leerschool wensen voor het samen verder verwerven van onderling respect.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Doetinchem,



secretaris



burgemeester

7 mei 2020
Bestuursreactie op
rekenkamerrapport
Participatie in Doetinchem -
Goed op weg

5

1544741

Visie dienstverlening