

Duiven

Tussen ambitie en uitvoering: burgerparticipatie in Duiven, Doesburg en Westervoort

Lysias Advies Soesterweg 310D | 3812BH Amersfoort
033 464 70 70 | info@lysiasadvies.nl | www.lysiasadvies.nl
IBAN: NL18 ABNA 0574 2170 53 | **KVK:** 30166304 | **BTW:** NL809282471B01

Rapport

Tussen ambitie en uitvoering: burgerparticipatie in Duiven, Doesburg en Westervoort

Betreft: Rapport rekenkameronderzoek Burgerparticipatie in Duiven, Westervoort en Doesburg
Kenmerk: A25-RKD-070
Datum: 7 september 2026

Inhoud

	Blz.
Samenvatting	**1**
Aanleiding en doel	1
Onderzoeksvraag en aanpak	1
Bevindingen	1
Conclusie	2
Aanbevelingen	3
1. Inleiding	**4**
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel onderzoek	4
1.3 Definitie burgerparticipatie	4
1.4 Werkwijze	5
1.5 Leeswijzer	5
2. Conclusies en aanbevelingen	**6**
2.1 Conclusies	6
2.2 Aanbevelingen	8
3. Bevindingen	**11**
3.1 Inleiding	11
3.2 Wettelijke verplichting voor gemeenten	11
3.3 Definitie van participatie	11
3.4 Visie op participatieve vs. representatieve democratie	12
3.5 Beleidskader en juridische verankering	12
3.6 Van visie naar uitvoering	13
3.7 Rolverdeling en sturing	14
3.8 Monitoring, evaluatie en leren	15
3.9 Representativiteit en inclusie	15
3.10 Ervaringen vanuit inwoners	16
4. Casuïstiek	**17**
Eilandplein, Duiven	**17**
4.1 Context en aanleiding	17
4.2 Doel en ambitie van participatie	17
4.3 Participatieopzet	18
4.4 Rollen en verantwoordelijkheden	18
4.5 Uitvoering van het proces	18
4.6 Bereik en representativiteit	19
4.7 Ervaringen van deelnemers (CLEAR-model)	19
4.8 Resultaten en doorwerking	20
4.9 Evaluatie en leren	21
4.10 Knelpunten en spanningen	21
Bijlage 1: onderzoeksaanpak	**23**
Onderzoeksmethoden	23

Bestudeerde documenten 23
Gesprekspartners 24
Wijze van interviewen 24
Wederhoor 24
Bijlage 2: Beantwoording onderzoeksvragen 25

Samenvatting

Aanleiding en doel

De aanleiding voor het onderzoek is de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau per 1 januari 2025. Deze wet verplicht gemeenten om actief en structureel invulling te geven aan participatie, maar schrijft niet precies voor hoe zij dat moeten doen.

Daarnaast speelt de mogelijke herindeling van Duiven, Doesburg, Westervoort en Zevenaar een belangrijke rol. In een toekomstige gemeente De Liemers kan de afstand tussen inwoners en gemeentebestuur groter aanvoelen, zeker omdat het om een uitgestrekte gemeente met meerdere kernen zou gaan. Juist daarom acht de rekenkamer goede organisatie van burgerparticipatie van belang.

Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraden van Duiven, Westervoort en Doesburg concrete handvatten te geven voor hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij burgerparticipatie. Daarnaast wil de rekenkamer praktische aanbevelingen doen om het participatiebeleid en de uitvoering te verbeteren, mede met het oog op een mogelijke toekomstige gemeente De Liemers.

Onderzoeksvraag en aanpak

De centrale onderzoeksvraag luidt:
Hoe kunnen de gemeenteraden van Duiven, Westervoort en Doesburg op effectieve wijze sturen op burgerparticipatie, zodanig dat dit ook richting geeft aan participatie bij bestuurlijke ontwikkelingen?

Het onderzoek richt zich op burgerparticipatie: situaties waarin de gemeente inwoners betrekt bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, plannen of projecten, zodat inwoners daarop invloed kunnen uitoefenen. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn deelvragen en een analysekader opgesteld. Daarnaast zijn documenten bestudeerd, interviews gehouden met onder meer raadsleden, de portefeuillehouder, betrokken ambtenaren en inwoners, en is per gemeente een casus onderzocht waarin uitgebreide burgerparticipatie heeft plaatsgevonden. Voor Duiven is dat de casus Eilandplein.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat Duiven participatie belangrijk vindt en hiervoor een relatief uitgebreid beleidsmatig en organisatorisch fundament heeft ontwikkeld. De gemeente beschikt over een Beleidskader participatie, een participatiescan, impactmatrix, participatieladder en afspraken over participatieplannen, participatieverslagen en evaluatie. Daarmee zijn de uitgangspunten, rollen en werkwijzen voor participatie op papier duidelijk uitgewerkt en beschikt de raad in beginsel over voldoende instrumenten om kaders te stellen voor participatie.

Tegelijkertijd blijkt dat de uitvoering nog niet altijd volledig aansluit bij deze beleidsmatige basis. De toepassing van instrumenten zoals de participatiescan is nog niet vanzelfsprekend en de kwaliteit van participatie blijft afhankelijk van projectleiders, beschikbare capaciteit, bestuurlijke aandacht en de tijdige inzet van participatie-expertise. De raad heeft formeel een kaderstellende en controlerende rol, maar wordt in de praktijk vooral geïnformeerd over participatietrajecten en benut het bestaande instrumentarium nog beperkt als sturingsmiddel. Daardoor vindt sturing op participatie veelal plaats via collegevoorstellen en minder via vooraf vastgestelde kaders over doel, participatieniveau, bereik en terugkoppeling.

Ook monitoring, evaluatie en leren zijn nog in ontwikkeling. Participatietrajecten worden geëvalueerd en binnen 1Stroom wordt gewerkt aan een lerende aanpak, maar een structurele monitorings- en leercyclus waarmee de raad systematisch kan sturen op kwaliteit, bereik en doorwerking van participatie ontbreekt nog grotendeels. Daarnaast heeft Duiven aandacht voor representativiteit en inclusie via publieksanalyses, participatieplannen en verschillende participatievormen, maar ontbreekt nog een systematische aanpak om te beoordelen of alle relevante doelgroepen daadwerkelijk worden bereikt.

De casus Eilandplein laat zien dat Duiven inwoners daadwerkelijk invloed kan geven op de voorbereiding en uitwerking van plannen. Wat begon als een renovatie van een verouderde fontein groeide uit tot een integrale herinrichting van het plein, waarbij inwoners, ondernemers en andere gebruikers via enquêtes, bijeenkomsten, huis-aan-huisgesprekken, een wensenbus en werkgroepen intensief betrokken werden. De opbrengst van de participatie werkte zichtbaar door in het uiteindelijke ontwerp. Inwoners brachten hun voorkeur uit voor een ontwerpvariant en deze voorkeur werd door het college overgenomen als uitgangspunt voor de verdere uitwerking. Ook zijn wensen rondom vergroening, klimaatadaptatie, biodiversiteit, ontmoeting en verkeersveiligheid verwerkt in het definitieve ontwerp.

Tegelijkertijd laat de casus zien dat representativiteit, inclusie en terugkoppeling aandachtspunten blijven. Niet alle groepen waren even goed vertegenwoordigd; jongeren en ondernemers bleken lastig te bereiken en inclusiviteit was onvoldoende in kaart gebracht. Daarnaast waren inwoners kritisch over de terugkoppeling. Hoewel veel input werd opgehaald, was voor deelnemers niet altijd duidelijk hoe hun inbreng precies was gewogen en op welke wijze deze had doorgewerkt in de uiteindelijke keuzes. Juist deze zichtbare verwerking van inwonersinbreng blijkt bepalend voor het vertrouwen in participatie en vormt daarmee een belangrijk verbeterpunt voor de gemeente.

Conclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat burgerparticipatie in Duiven duidelijk in ontwikkeling is en beschikt over een relatief sterke beleidsmatige basis, maar nog niet voldoende is geborgd om er als raad consistent en effectief op te kunnen sturen.

Duiven heeft participatie beleidsmatig goed uitgewerkt met een beleidskader participatie, participatiescan, impactmatrix, participatieladder, participatieplannen en participatieverslagen. Daarmee zijn de voorwaarden voor sturing en verantwoording grotendeels aanwezig. De belangrijkste opgave ligt niet in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar in het zorgen dat bestaande instrumenten tijdig, consequent en voorspelbaar worden toegepast in de praktijk.

De raad heeft formeel een kaderstellende en controlerende rol, maar benut de bestaande beleidsbasis nog beperkt als sturingsinstrument. De raad wordt doorgaans geïnformeerd over participatietrajecten, maar stuurt nog beperkt vooraf op doel, participatieniveau, bereik, representativiteit, terugkoppeling en de doorwerking van inwonersinbreng. Daardoor vindt sturing vooral reactief plaats.

De casus Eilandplein laat zien dat Duiven inwoners daadwerkelijk invloed kan geven op de voorbereiding en uitwerking van plannen. De participatie heeft zichtbaar bijgedragen aan de verbreding van het project en aan keuzes in het uiteindelijke ontwerp. Tegelijkertijd laat de casus zien dat representativiteit, inclusie en vooral zichtbare terugkoppeling

blijvende aandachtspunten zijn. Inwoners willen niet alleen kunnen meedoen, maar ook kunnen zien hoe hun inbreng is verwerkt en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

De belangrijkste opgave voor Duiven is daarom niet om meer participatie te organiseren, maar om beter te sturen op de voorwaarden voor goede participatie: consequente toepassing van bestaande instrumenten, duidelijke verwachtingen, zichtbare terugkoppeling aan inwoners, aandacht voor representativiteit en inclusie en een structurele aanpak voor monitoring, evaluatie en leren. Vooral met het oog op bestuurlijke ontwikkelingen en een mogelijke toekomstige gemeente De Liemers biedt de bestaande beleidsbasis daarvoor een goede uitgangspositie.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet een aantal aanbevelingen aan raden, colleges en organisaties van de drie gemeenten. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Versterk de kaderstellende rol van de raad door vooraf scherper te bepalen welke doelen je wil bereiken met participatie en hoe participatie per type traject moet worden ingevuld.
- Benut de goede voorbeelden uit de andere gemeenten om de eigen participatieaanpak verder te versterken.
- Maak participatie minder persoonsafhankelijk door als gemeenteraad te sturen op structurele borging in de reguliere organisatie.
- Versterk de zichtbare terugkoppeling aan inwoners over wat met hun inbreng is gedaan.
- Laat je structureel informeren over participatietrajecten als raad.
- Gebruik de komende participatieverordening om visie, werkwijze, terugkoppeling en leren duurzaam te verbinden.
- Stuur als raad op dat in de toekomstige fusiegemeente dat participatie dicht bij de verschillende kernen blijft georganiseerd.
- Benut in Duiven de bestaande beleidsbasis om de stap van ‘goed geregeld op papier’ naar ‘consequent toegepast in de praktijk’ te maken.
- Geef als raad opdracht aan college om prioriteit te geven aan verwachtingsmanagement vooraf, zichtbare terugkoppeling en verantwoording richting inwoners, juist bij gevoelige ruimtelijke trajecten.

De rode draad in de aanbevelingen is dat de gemeente niet zozeer meer participatie moeten organiseren, maar vooral moet zorgen voor betere borging, duidelijkere verwachtingen, sterkere sturing door de raad, zichtbare terugkoppeling en een lerende organisatie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking. De wet heeft als doel de betrokkenheid van inwoners bij het lokaal bestuur te vergroten. Gemeenten moeten actief en structureel werk maken van participatie, maar de wet schrijft niet voor hoe zij dat moeten doen. Veel gemeenten worstelen met de invulling van burgerparticipatie. Dat alles vergroot het risico op teleurstelling bij inwoners en betrokkenen bij de gemeenten.

De gemeenten Duiven, Doesburg en Westervoort zetten al in op burgerparticipatie, zo ook rondom de besluitvorming over een mogelijke gemeentelijke fusie met elkaar en de gemeente Zevenaar. Doesburg heeft daarvoor met een Burgeradviesraad gewerkt, terwijl inwoners in Westervoort en Duiven via de 'Toekomstbus' mee konden denken over de koers en identiteit van een toekomstige fusiegemeente. Duiven wil bij het vervolgtraject een vergelijkbare burgeradviesraad als in Doesburg instellen.

De nieuwe gemeente De Liemers wordt in het geval van een herindeling een uitgestrekte plattelandsgemeente met meerdere kernen. Voor inwoners kan de afstand tot het gemeentebestuur daardoor groter aanvoelen. Juist dan is het belangrijk om participatie goed te organiseren.

1.2 Doel onderzoek

Bovenstaande was aanleiding voor de rekenkamer Duiven, Westervoort en Doesburg om onderzoek te doen naar burgerparticipatie in de drie gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek dienen de drie gemeenteraden concrete handvatten te geven om hun rol als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger verder in te vullen. Met het oog de op de toekomstige gefuseerde gemeente Liemers wil de rekenkamer op basis van dit onderzoek daarnaast praktische aanbevelingen doen om het participatiebeleid en de uitvoering te verbeteren.

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat is**: "Hoe kunnen de gemeenteraden van Duiven, Westervoort en Doesburg op effectieve wijze sturen op burgerparticipatie, zodanig dat dit ook richting geeft aan participatie bij bestuurlijke ontwikkelingen?"**

1.3 Definitie burgerparticipatie

Net zoals dat er een grote verscheidenheid van motieven bestaat, bestaan er ook verschillende definities van participatie. Wij hanteren in dit rapport de volgende definitie: *'Burgerparticipatie betreft situaties waarin de gemeente inwoners betrekt bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, plannen of projecten, zodat zij daarop invloed kunnen uitoefenen.'* [1]

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakt onderscheid tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie betrekt de gemeente inwoners bij gemeentelijke plannen of beleidsprocessen. Bij overheidsparticipatie sluit de gemeente aan bij initiatieven uit de samenleving. In dit onderzoek richten wij ons specifiek op burgerparticipatie.

[1] VNG-rapport 'Aan de slag met participatie.'

1.4 Werkwijze

Voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek hebben we een aantal deelvragen geformuleerd en een analysekader opgesteld (zie hoofdstuk 3). Om meer zicht te krijgen op de uitvoering hebben we daarnaast ook per gemeente nader onderzoek gedaan naar een casus waar uitgebreide burgerparticipatie heeft plaatsgevonden[2]. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we relevante documenten bestudeerd en interviews gedaan met raadsleden, de portefeuillehouder, betrokken ambtenaren en inwoners (zie voor volledige lijst van bestudeerde documenten en geïnterviewde personen in bijlage 1).

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 vat het rapport samen. Hoofdstuk 2 schetst de aanleiding, het doel, de definitie van burgerparticipatie en de werkwijze van het onderzoek. Daarna volgen in hoofdstuk 3 de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 4 werkt de bevindingen uit aan de hand van de belangrijkste onderzoeksthema's. Hoofdstuk 5 verdiept de casus Eilandplein. De bijlagen bevatten de onderzoeksaanpak en de beantwoording van de onderzoeksvragen.



[2] Aan de hand van de volgende drie criteria heeft de rekenkamer per gemeente 1 casus geselecteerd die aangedragen waren door de ambtelijke organisatie:

1. Het burgerparticipatie traject moet meerdere contactmomenten hebben met de burgers. Dus niet een casus waarbij er slechts een informatieavond is geweest.
2. Het moet voor de gemeente of voor de burgers een 'spannende' casus zijn geweest. Omdat we denken dat hier de meeste lessen en goede punten uit kunnen halen.
3. Het moet gaan om een onderwerp met voldoende breedte, zodat er niet sprake is van een kleinschalige kwestie.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat Doesburg, Duiven en Westervoort participatie belangrijk vinden en daar in beleid, werkwijzen en praktijk invulling aan geven. Tegelijk verschilt de mate waarin participatie beleidsmatig, procedureel en juridisch is uitgewerkt. In alle drie de gemeenten is zichtbaar dat participatie wordt opgevat als aanvulling op de representatieve democratie, dat instrumenten en werkwijzen zijn ontwikkeld om participatie vorm te geven, en dat de toepassing daarvan in de praktijk nog niet overal volledig consequent of systematisch plaatsvindt. Ook blijkt in alle drie de gemeenten dat zichtbare terugkoppeling aan inwoners over wat met hun inbreng gebeurt een terugkerend aandachtspunt is.

Daarmee komen wij tot de volgende hoofdconclusie:
Burgerparticipatie is in Duiven, Westervoort en Doesburg duidelijk in ontwikkeling. Duiven beschikt over een beleidskader, een vaste werkwijze en een formeel duidelijke rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De belangrijkste opgave ligt in het consequent toepassen en verder verankeren van de bestaande werkwijze in de dagelijkse praktijk. Dat vraagt om een meer vanzelfsprekende inzet van instrumenten zoals de participatiescan, meer structurele monitoring en evaluatie en meer aandacht voor representativiteit en inclusie. Ook de terugkoppeling aan inwoners verdient aandacht, zodat beter zichtbaar wordt wat met hun inbreng is gedaan. Zo kan participatie daadwerkelijk van betekenis zijn voor de bestuurlijke afweging en besluitvorming. Juist dan kan participatie ook richting geven aan grotere bestuurlijke ontwikkelingen, zoals herindeling en besluitvorming in een toekomstige gemeente De Liemers.

Daarbij trekken wij de volgende deelconclusies:

1. **Participatie is bestuurlijk gewenst, maar nog niet voldoende geborgd in de uitvoering.**
   De gemeente ziet participatie als belangrijk en als aanvulling op de representatieve democratie. Tegelijk laat het onderzoek zien dat de kwaliteit en consistentie van participatie nog sterk afhangen van projectleiders, capaciteit, bestuurlijke aandacht en de mate waarin instrumenten ook daadwerkelijk worden toegepast.

2. **De raad heeft op papier een duidelijke rol, maar benut zijn sturingsmogelijkheden in de praktijk nog beperkt.**
   De raad is kaderstellend en controlerend, het initiatief voor de inrichting van participatie en de informatievoorziening daarover ligt meestal bij college, projectleiders en ambtelijke organisatie. Zij werken de participatieaanpak uit en informeren de raad daarover meestal via raadsvoorstellen. De raad vraagt aan de voorkant nog beperkt actief om informatie over doel, niveau, aanpak, bereik en terugkoppeling van participatie. Daardoor stelt de raad vooraf minder scherp kaders en wordt ook de controlerende rol achteraf moeilijker ingevuld.

3. **Participatie vraagt van raadsleden dat zij enerzijds luisteren naar inwoners maar tegelijkertijd het algemeen belang dienen.**
   Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden participatie belangrijk vinden, omdat het helpt om belangen, zorgen, lokale kennis en weerstand zichtbaar te maken. Die informatie kan de politieke afweging versterken. Tegelijkertijd neemt participatie de rol van de raad niet over. De raad moet ook belangen meewegen die minder zichtbaar zijn in het participatieproces, bijvoorbeeld van inwoners die niet deelnemen of van bredere maatschappelijke belangen. In de praktijk ontstaat spanning wanneer vooral direct belanghebbenden, tegenstanders of mondige groepen zich laten horen, of wanneer inwoners verwachten dat hun inbreng één-

op-één wordt overgenomen. Juist daarom moet vooraf duidelijk zijn wat de kaders en spelregels voor participatie zijn, en heeft de raad de verantwoordelijkheid om tot een transparante en navolgbare besluitvorming te komen.

4. **Zichtbare terugkoppeling aan inwoners wat met hun inbreng gebeurt is een belangrijk verbeterpunt voor het college.**
   Uit het onderzoek blijkt dat inwoners participatie vooral positief waarderen als zij merken dat zij serieus kunnen meedoen én kunnen terugzien wat met hun inbreng is gedaan. Tegelijk vraagt die waardering om nuance: wanneer inwoners het niet eens zijn met de uitkomst, kan hun oordeel over het participatieproces negatiever zijn. Inwoners krijgen lang niet altijd duidelijke feedback over wat met hun inbreng is gedaan. Juist het ontbreken van die laatste stap maakt participatie kwetsbaar en kan leiden tot ontevredenheid en wantrouwen bij burgers.

5. **Monitoring en leren van participatie-ervaringen kan nog beter geborgd worden.**
   In Duiven worden participatietrajecten geëvalueerd en worden ervaringen gebruikt om werkwijzen en instrumenten verder te ontwikkelen. Er ontbreekt echter nog een vaste werkwijze om participatietrajecten systematisch te monitoren, lessen vast te leggen en deze aantoonbaar te benutten bij volgende trajecten. Daardoor is voor de raad beperkt zichtbaar welke patronen zich voordoen, welke verbeteringen worden doorgevoerd en of de kwaliteit van participatie zich over de tijd ontwikkelt.

6. **Representativiteit en inclusie zijn door de gemeente zelf als ambitie benoemd, maar het is nog geen systematisch uitgewerkte praktijk.**
   De gemeente benoemt in beleid, werkwijzen of gesprekken dat zij niet alleen de mondige en al bekende inwoners wil bereiken, maar ook relevante doelgroepen en minder zichtbare perspectieven in beeld willen brengen. In Duiven komt dit onder meer terug in uitgangspunten over inclusie, publieksanalyses en het passend betrekken van belanghebbenden. Tegelijk ontbreken nog duidelijke normen, vaste indicatoren of systematische monitoring om te kunnen beoordelen of relevante groepen ook werkelijk worden bereikt.

7. **Participatie maakt spanningen zichtbaar, maar lost deze niet automatisch op.**
   Het onderzoek laat zien dat participatie helpt om belangen, zorgen en weerstand eerder zichtbaar te maken. Tegelijk blijkt dat participatie niet automatisch leidt tot draagvlak of overeenstemming. Juist daarom is helder verwachtingsmanagement en een duidelijke rol van de raad in de uiteindelijke belangenafweging essentieel.

8. **Participatie vraagt om een bewuste afweging van inzet, kosten en opbrengst.**
   Participatie kost tijd, geld en capaciteit. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente bij grotere of complexere trajecten regelmatig externe bureaus inschakelen voor procesbegeleiding, ontwerp, communicatie of het organiseren van bijeenkomsten. Dat kan bijdragen aan kwaliteit, zorgvuldigheid en onafhankelijkheid, maar maakt participatie ook arbeidsintensief en kostbaar. Daarom is het belangrijk dat de gemeente vooraf bewust afweegt welke participatie-inzet past bij de aard, omvang en impact van een project. Niet ieder traject vraagt om dezelfde intensiteit of om externe ondersteuning. De inzet moet in verhouding staan tot de beleidsruimte, de maatschappelijke impact en de mate waarin inwoners daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Anders bestaat het risico dat participatie veel vraagt van organisatie en inwoners, zonder dat de opbrengst daarmee in verhouding staat.

9. **Duiven heeft een uitgewerkt participatiekader, maar de raad benut dit nog beperkt als sturingsinstrument.**
   In Duiven zijn participatiebeleid en instrumenten uitgewerkt. De gemeente beschikt over een beleidskader, participatiescan, impactmatrix, participatieladder en afspraken over participatieplannen en verslaglegging. Daarmee heeft de raad in principe goede aanknopingspunten om in algemene zin kaders te stellen voor participatie: wanneer is participatie nodig, welk niveau past daarbij, welke groepen moeten worden bereikt en hoe wordt teruggekoppeld? Het gaat daarbij niet om kaderstelling per afzonderlijk traject, maar om generieke afspraken die richting geven aan de manier waarop het college participatie organiseert en verantwoordt. In de praktijk ligt de regie vooral bij college, projectleiders en ambtelijke organisatie. De raad hoeft niet bij elk participatietraject achteraf afzonderlijk te worden geïnformeerd over het verloop daarvan. Wel ligt er een opgave om generieke afspraken te maken over hoe de raad controleert of het college zorgvuldig met participatie omgaat, bijvoorbeeld op het gebied van bereik, terugkoppeling en de doorwerking van inwonersinbreng. De opgave voor de raad van Duiven is daarom vooral om het bestaande instrumentarium actiever te gebruiken voor algemene kaderstelling en controle, zodat participatie consistenter en beter verantwoordbaar wordt.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies formuleren wij hieronder aanbevelingen. Waar dat behulpzaam is, verwijzen wij naar passende stappen uit de VNG-handreiking, zodat de aanbevelingen niet alleen richting geven, maar ook aanknopingspunten bieden voor praktische uitwerking.

1. **Versterk de kaderstellende rol van de raad door vooraf scherper te bepalen welke doelen je wil bereiken met participatie en hoe participatie per type traject moet worden ingevuld.**
   In alle drie de gemeenten wordt participatie gezien als aanvulling op de representatieve democratie, maar in de praktijk blijkt niet altijd scherp genoeg wat inwoners wel en niet mogen verwachten, wanneer participatie verplicht of wenselijk is, welk participatieniveau wordt gekozen en hoe de uitkomsten worden meegewogen in de uiteindelijke politieke afweging. Het verdient daarom aanbeveling dat de raden, samen met het college, explicieter vastleggen welke doelen met participatie worden nagestreefd, welke mate van invloed past bij welk type onderwerp of project, en welke rol de raad daarbij zelf inneemt. Dat is extra belangrijk met het oog op bestuurlijke ontwikkelingen, zoals herindeling, waarbij de afstand tussen inwoners en bestuur groter kan worden en juist behoefte bestaat aan voorspelbare en uitlegbare participatie. *VNG-handreiking: stap 1, stap 4 en stap 5.*

2. **Benut de goede voorbeelden uit de andere gemeenten om de eigen participatieaanpak verder te versterken.**
   De drie gemeenten hoeven daarbij niet ieder opnieuw het wiel uit te vinden. Juist omdat zij voor vergelijkbare opgaven staan, kunnen zij leren van elkaars sterke punten. Duiven en Westervoort beschikken met het beleidskader, de participatiescan, participatieplannen en participatieverslagen over een bruikbare basis om participatie vooraf beter te doordenken en achteraf beter te verantwoorden. Westervoort laat daarnaast met de raadswerkgroep participatie zien hoe de raad participatie actief kan agenderen en structureler in gesprek kan blijven over participatie. Doesburg laat met Hart van Beinum vooral zien dat het waardevol is om voor de gemeenteraad een aparte, besloten bijeenkomst te organiseren, waarin het algemeen belang wordt toegelicht aan de gemeenteraad, naast het participatie belang en de uitkomsten daarvan. Dat hielp de raad om gevoel te krijgen bij de belangen en zorgen van inwoners, zonder de uiteindelijke bestuurlijke afweging uit handen te geven. We bevelen de gemeenten daarom aan deze voorbeelden expliciet te benutten bij de verdere uitwerking van beleid, werkwijzen en de participatieverordening, zodat de toekomstige aanpak niet alleen aansluit bij wettelijke eisen, maar ook voortbouwt op wat in de praktijk al werkt. *VNG-handreiking: stap 5, stap 6, stap 7 en stap 8.*

3. **Maak participatie minder persoonsafhankelijk door als gemeenteraad te sturen op structurele borging in de reguliere organisatie.**
   Vraag het college om participatie zodanig in de reguliere werkwijze van de gemeentelijke organisatie te verankeren dat de kwaliteit ervan niet afhankelijk is van individuele projectleiders, ambtelijke ervaring, beschikbare capaciteit of bestuurlijke aandacht. Stel daarbij als raad duidelijke verwachtingen aan de wijze waarop participatie wordt georganiseerd. Vraag het college periodiek inzichtelijk te maken hoe deze borging in de organisatie vorm krijgt en waar zich in de uitvoering nog knelpunten voordoen. *VNG-handreiking: stap 5.*

4. **Versterk de zichtbare terugkoppeling aan inwoners over wat met hun inbreng is gedaan.**
   In alle drie de gemeenten blijkt dat juist de laatste stap van participatie vaak bepalend is voor het vertrouwen van inwoners: niet alleen of zij konden meedoen, maar vooral of zij kunnen herkennen wat met hun inbreng is gebeurd. Het verdient daarom aanbeveling om per traject systematisch vast te leggen welke input is opgehaald, hoe deze is gewogen, wat daarmee wel en niet is gedaan en waarom. Die informatie moet niet alleen intern beschikbaar zijn, maar ook actief en begrijpelijk worden teruggekoppeld aan deelnemers en andere betrokken inwoners. De raad kan hierin een belangrijke rol spelen door vooraf duidelijke eisen te stellen aan de wijze waarop over participatie wordt gerapporteerd en door bij besluitvorming expliciet te vragen hoe de inbreng van inwoners is meegewogen. Daarmee wordt voor de raad beter controleerbaar of participatie zorgvuldig is uitgevoerd en of inwoners voldoende inzicht hebben gekregen in wat met hun bijdrage is gedaan. Ook bij een goede terugkoppeling kunnen inwoners ontevreden blijven wanneer hun wensen niet zijn overgenomen. Juist daarom is het van belang dat helder wordt uitgelegd welke afwegingen zijn gemaakt. Dat maakt participatie transparanter en kan bijdragen aan vertrouwen in het proces, ook wanneer de uitkomst niet overeenkomt met de voorkeur van alle deelnemers. *VNG-handreiking: stap 5, in het bijzonder het onderdeel CLEAR-model/Responded to.*

5. **Laat je structureel informeren over participatietrajecten als raad.**
   In geen van de drie gemeenten is op dit moment sprake van een volledig uitgewerkte en structureel geborgde leer- en monitoringscyclus. Evaluatie vindt wel plaats, maar nog te vaak projectmatig, casusgericht of afhankelijk van initiatief van betrokken medewerkers. Het verdient daarom aanbeveling om gemeentebreed af te spreken welke informatie periodiek wordt verzameld over participatietrajecten, welke indicatoren relevant zijn voor kwaliteit en bereik, hoe leerpunten worden vastgelegd en hoe de raad daarover periodiek wordt geïnformeerd. Op die manier kan de raad niet alleen sturen op het bestaan van participatie, maar ook op de kwaliteit, ontwikkeling en doorwerking ervan. *VNG-handreiking: stap 6.*

6. **Gebruik de komende participatieverordening om visie, werkwijze, terugkoppeling en leren duurzaam te verbinden.**
   Zie de komende participatieverordening niet alleen als een wettelijke verplichting, maar ook als een kans om participatie sterker en consistenter te borgen. Het verdient aanbeveling om die verordening nadrukkelijk te baseren op de lessen uit de praktijk en daarin niet alleen formele verplichtingen op te nemen, maar ook aandacht te geven aan rollen, processtappen, terugkoppeling, evaluatie en de positie van de raad. Voor bestuurlijke ontwikkelingen in een mogelijke toekomstige gemeente De Liemers is dat van extra belang: juist dan is behoefte aan een herkenbare, uitlegbare en gedeelde participatieaanpak over gemeentegrenzen heen. *VNG-handreiking: stap 8, in samenhang met stap 5 en stap 6.*

7. **Stuur als raad op dat in de toekomstige fusiegemeente dat participatie dicht bij de verschillende kernen blijft georganiseerd.**
   De vorming van een grotere gemeente kan meer ambtelijke capaciteit en professionaliteit opleveren voor participatieprocessen wat een positieve ontwikkeling kan zijn. Maar het brengt ook het risico met zich mee dat de afstand tussen inwoners en bestuur groter wordt. Juist daarom is het belangrijk dat participatie in de toekomstige gemeente De Liemers niet alleen centraal wordt georganiseerd, maar zichtbaar en laagdrempelig aanwezig blijft in de verschillende kernen. We bevelen aan om inwoners actief op te zoeken in hun eigen dorp, wijk of buurt, bijvoorbeeld met mobiele en informele vormen zoals de eerder ingezette Toekomstbus, dorpsgesprekken of tijdelijke spreekpunten op locatie. Daarmee wordt voorkomen dat inwoners naar één centrale plek moeten komen en blijft de korte afstand tot inwoners ook na de fusie herkenbaar. De raad kan dit inbrengen in de voorbereidende besluiten voor de fusie.

8. **Benut in Duiven de bestaande beleidsbasis om de stap van 'goed geregeld op papier' naar 'consequent toegepast in de praktijk' te maken.**
   De opgave in Duiven ligt minder in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten dan in het zorgen dat de bestaande werkwijze ook voorspelbaar, tijdig en consequent wordt toegepast. We bevelen aan om de lopende evaluatie van beleid en trajecten te benutten om scherper te bepalen wanneer participatiescans, participatieplannen, participatieverslagen en participatie-expertise verplicht of gewenst zijn, en hoe de raad daarop eerder en gerichter kan sturen. Daarmee kan Duiven zijn relatief sterke beleidsbasis beter laten doorwerken in de uitvoeringspraktijk.
   VNG-handreiking: stap 5 en stap 6.

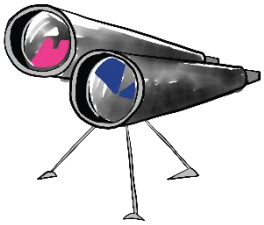
9. **Geef prioriteit aan verwachting management vooraf en zichtbare terugkoppeling en verantwoording richting inwoners, juist bij gevoelige ruimtelijke trajecten.**
   Op het punt van verwachting management vooraf, terugkoppeling, ervaren invloed en vertrouwen is nog winst te behalen. We bevelen aan om expliciet en publiekelijk inzichtelijk te maken welke inbreng is opgehaald, hoe deze is verwerkt en waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn overgenomen. Daarmee kan worden voorkomen dat intensieve participatie alsnog door inwoners als onvoldoende eerlijk of betekenisvol wordt ervaren.
   VNG-handreiking: stap 5, in het bijzonder het onderdeel CLEAR-model/Responded to

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen uiteen volgens de thema's uit de onderzoeksvragen. De volgende onderwerpen komen aan bod:

1. Wettelijke verplichting voor gemeenten
2. Definitie van participatie
3. Visie op participatieve vs. representatieve democratie
4. Beleidskader en juridische verankering
5. Van visie naar uitvoering
6. Rolverdeling en sturing
7. Monitoring, evaluatie en leren
8. Representativiteit en inclusie
9. Ervaringen van inwoners



3.2 Wettelijke verplichting voor gemeenten

De wettelijke ondergrens voor participatie bestaat uit de mogelijkheid voor inwoners om inspraak te leveren op gemeentelijk beleid. Op grond van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht een inspraakverordening vast te stellen. Daarmee borgen zij dat zij inwoners betrekken bij de voorbereiding van beleid en dat zij hun zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar kunnen maken.

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau per 1 januari 2025 is deze basis verbreed. De wet beoogt de betrokkenheid van inwoners bij het lokaal bestuur te vergroten. De wet verplicht gemeenten om actief en structureel invulling te geven aan participatie, zonder dat de wet voorschrijft hoe zij dit precies moet organiseren. Gemeenten hebben tot 1 januari 2027 de tijd om een participatieverordening vast te stellen. Deze participatieverordening komt in plaats van de inspraakverordening die gemeenten nu hebben. De verordening moet betrekking hebben op participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De gemeenteraad stelt daarbij de kaders vast en maakt keuzes over de mate van participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces.

Sectorale verplichtingen ten aanzien van participatie

Naast deze algemene wettelijke verplichtingen bevatten verschillende sectorale wetten specifieke bepalingen over participatie. Sinds 2024 is de Omgevingswet van kracht. Binnen deze wet vormt participatie een belangrijk uitgangspunt bij ruimtelijke besluiten. Gemeenten hebben daarbij een motiveringsplicht: zij moeten vastleggen en onderbouwen hoe participatie is vormgegeven. Bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet, de omgevingsvisie, het omgevingsplan en omgevingsprogramma's, dienen gemeenten participatie te organiseren en te verantwoorden. Ook bij initiatieven van derden stimuleert de gemeente participatie.

Binnen het sociaal domein zijn gemeenten op grond van onder meer de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet verplicht om cliënt- en burgerparticipatie te organiseren en te borgen.

3.3 Definitie van participatie

In Duiven is in het Beleidskader participatie (2023) vastgelegd dat participatie wordt gezien als: […] de verbinding tussen gemeente en inwoners over een plan of onderwerp, waarbij de invloed van beide partijen kan variëren van informeren tot samenwerken.

3.4 Visie op participatieve vs. representatieve democratie

Een belangrijk punt bij participatie is hoe deze zich verhoudt tot de representatieve democratie. De VNG benadrukt in de handreiking participatie dat participatie de democratische besluitvorming kan versterken, maar niet vervangt. De verhouding wordt daarin als volgt toegelicht: *"De representatieve democratie blijft leidend, de gemeenteraad houdt daarmee de beslissingsmacht. Participatie komt daar bovenop en geeft inwoners invloed, maar geen formele zeggenschap. De raad moet bovendien zelf kaders stellen: wanneer participatie plaatsvindt, met welk doel en met hoeveel invloed. Inwoners moeten vooraf weten wat hun rol is en wat er met hun inbreng gebeurt."* Duiven sluit hier in grote lijnen op aan.

Duiven legt deze verhouding tussen participatieve en representatieve democratie expliciet vast in de beleidskaders van participatie. Zij definiëren participatie als een proces waarin inwoners invloed hebben, variërend van informeren tot samenwerken. Tegelijk blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uiteindelijke afweging en besluitvorming. De raad stelt kaders en participatie wordt vormgegeven binnen die bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld door het werken met participatieladders en het verplicht stellen van participatieplannen bij grotere projecten.

Verschillende perspectieven

Uit de gesprekken blijkt dat burgerparticipatie in de drie gemeenten (dus ook in de andere onderzochte gemeenten Doesburg en Westervoort) vooral wordt gezien als aanvulling op de representatieve democratie. Wel verschillen de accenten per type gesprekspartner. **Griffiers** en **raadsleden** kijken vooral vanuit de positie van de raad. Zij benadrukken dat participatie alleen meerwaarde heeft als zij de raad helpt bij de afweging van belangen en het dienen van het algemeen belang. Tegelijk waarschuwen zij dat participatie de raad onder druk zet wanneer vooral mondige groepen deelnemen, andere inwoners buiten beeld blijven en de raad pas laat zicht krijgt op proces en opbrengsten.

Wethouders, participatiemedewerkers en projectleiders benaderen participatie vaker vanuit het proces. Zij leggen meer nadruk op het vroegtijdig ophalen van kennis en signalen uit de samenleving, op duidelijke verwachtingen en op goede communicatie en terugkoppeling. Participatie heeft dus democratische meerwaarde als vooraf helder is wat het doel, niveau en bereik van participatie is, hoe de uitkomsten worden teruggekoppeld, en op welke manier de raad deze input betrekt in zijn uiteindelijke afweging van het algemeen belang.

3.5 Beleidskader en juridische verankering

In deze paragraaf beschrijven we hoe participatie in beleid is vastgelegd en of er al een participatieverordening is opgesteld die per 1 januari 2027 verplicht is om te hebben.

In Duiven is participatie vastgelegd in het Beleidskader participatie gemeente Duiven (2023). Dit beleidskader bevat uitgangspunten en procesafspraken voor burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Daarnaast maakt het beleidskader expliciet onderscheid tussen participatie en inspraak: participatie vindt plaats voordat een voorgenomen besluit is uitgewerkt, terwijl inspraak het moment is waarop betrokkenen kunnen reageren op een voorgenomen besluit dat al klaarligt.

Het beleidskader bevat procesafspraken voor participatie en vormt daarmee het formele kader voor de toepassing van participatie binnen de gemeente. Bij burgerparticipatie ligt de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de gemeente. De gemeente gebruikt daarvoor onder meer een afwegingskader, impactmeter en participatieladder. Bij projecten met grote impact stelt het college een participatieplan vast. Bij zeer grote impact is de raad aan zet. Ook is vastgelegd dat communicatie over start, voortgang en afronding verplicht is en dat vanaf de trede 'raadplegen' een participatieverslag wordt opgesteld.

De impact wordt in eerste instantie ambtelijk bepaald via de participatiescan, door de projectleider/adviseur of ambtelijk opdrachtnemer. De participatieadviseur ondersteunt daarbij. De uitkomst van die scan leidt tot een route uit de impactmatrix. Die route bepaalt vervolgens hoe zwaar participatie wordt ingezet en of de rol vooral ambtelijk is, via portefeuillehouder/college loopt, of ook kaderstelling en besluitvorming door de raad vraagt.

Participatie in het kader van de Omgevingswet

In 2024 is deze lijn nader uitgewerkt in relatie tot de Omgevingswet. In het beleidskader wordt al vooruitgewezen naar de Omgevingswet, waarin participatie een centraal thema is voor beleid en projecten in de fysieke leefomgeving. Daarbij geldt een motiveringsplicht bij onder meer de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Ook is bij de omgevingsvergunning een aanvraagvereiste participatie opgenomen: initiatiefnemers moeten aangeven of en hoe zij aan participatie hebben gedaan. Voor bepaalde categorieën buitenplanse omgevingsactiviteiten kan de raad participatie verplicht stellen via de notitie adviesrecht en verplichte participatie. Daarmee is participatie in Duiven zowel algemeen beleidsmatig verankerd als concreet gekoppeld aan ruimtelijke initiatieven en vergunningverlening.

Participatie binnen het sociaal domein

Op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet is de gemeente verplicht aan te geven hoe zij burger- en cliëntenparticipatie in het kader van deze wetten wil vormgeven.
In de gemeente Duiven is daartoe de Raad voor Sociaal Domein Duiven ingericht. Deze geeft het college inhoudelijke adviezen.

Participatieverordening

Een brede participatieverordening is in Duiven nog niet vastgesteld. Wel werkt de ambtelijke organisatie 1Stroom aan evaluatie en doorontwikkeling van het participatiebeleid. De organisatie voert momenteel evaluaties uit van eerdere participatietrajecten om lessen te trekken voor aanpassing van het beleidskader en de ontwikkeling van een participatieverordening.

3.6 Van visie naar uitvoering

In deze paragraaf beschrijven we hoe de ambities zijn vertaald naar de uitvoering en welke werkwijze en instrumenten de gemeente daarbij inzet. De drie gemeenten gebruiken uiteenlopende participatievormen, van informatiebijeenkomsten, enquêtes en straatgesprekken tot projectgroepen, themagroepen, ontwerpsessies en online participatie.

In Duiven werken medewerkers met een participatiescan, die aan het begin van trajecten hen helpt te bepalen welk niveau van participatie passend is en hoe zij dit in het verdere proces moeten uitwerken. Daarmee heeft participatie een vaste plaats in college- en raadsvoorstellen, waardoor de toepassing ervan bestuurlijk zichtbaar en bespreekbaar wordt gemaakt.
De organisatorische inbedding is dus aanwezig, maar uit gesprekken blijkt dat de participatiescan nog niet altijd daadwerkelijk wordt toegepast.

Binnen 1Stroom is burgerparticipatie voor Duiven (en Westervoort) belegd bij een klein team van participatiespecialisten dat voor beide gemeenten gezamenlijk werkt. Deze medewerkers zijn domeinoverstijgend georganiseerd en verdeeld over verschillende beleidsvelden. Hun rol is vooral adviserend en ondersteunend: meestal is een inhoudelijk ambtenaar of projectleider het eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor het participatietraject, terwijl participatiemedewerkers helpen met methodiek, procesinrichting en begeleiding. Participatie en communicatie worden daarbij steeds nadrukkelijker in samenhang georganiseerd.

In Duiven is sprake van een relatief gestructureerde participatieaanpak. Uit de interviews blijkt dat in Duiven de participatiescan aan het begin van trajecten wordt gebruikt om de aanpak, het participatieniveau en de benodigde inzet te bepalen. Bij grotere of complexere trajecten, zoals Eilandplein, wordt vervolgens gewerkt met een participatieplan, meerdere fasen en verschillende werkvormen.

Uit de casussen

In de onderzochte participatiecasussen, zowel voor Duiven als Westervoort en Doesburg, speelden externe bureaus of adviseurs regelmatig een belangrijke rol bij de inrichting en begeleiding van het participatieproces. Dat geldt vooral bij grotere of complexere trajecten. Externe ondersteuning draagt bij aan capaciteit, procesvaardigheid en soms ook aan een meer onafhankelijke positie in het gesprek met inwoners. Tegelijk laat dit zien dat de kwaliteit en intensiteit van participatie in de praktijk mede afhankelijk zijn van beschikbare middelen en externe expertise.

Gesprekspartners benadrukken daarnaast dat participatie in de praktijk nog sterk varieert per project en dat de instrumenten nog niet overal als vanzelfsprekend onderdeel van het werkproces zijn ingebed. De kwaliteit van de uitvoering hangt ook hier in belangrijke mate af van de betrokkenheid, ervaring en communicatieve vaardigheden van projectleiders en ambtenaren. Daarbij noemen geïnterviewden dat terughoudendheid van medewerkers, beperkte routine en het niet altijd tijdig inschakelen van participatieadviseurs maken dat de toepassing in de praktijk nog wisselend is.

Voor inwoners, maar ook voor raadsleden is het niet altijd duidelijk waarom voor het ene (ruimtelijke) project uitgebreide participatie plaats vindt en bij het andere project helemaal niet.

3.7 Rolverdeling en sturing

In deze paragraaf beschrijven we de rolverdeling tussen raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners. Daarbij maken we onderscheid tussen de formele rolverdeling zoals die in de stukken is vastgelegd en de feitelijke rolverdeling zoals die uit de gesprekken naar voren komt.

Rolverdeling binnen de gemeente Duiven

Formeel is de rolverdeling in Duiven helder. De raad heeft een kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol, het college is bestuurlijk verantwoordelijk, en de ambtelijke organisatie bereidt participatie voor en voert deze uit, onder meer met behulp van een participatiescan. In de praktijk ligt de voorbereiding en uitvoering van participatietrajecten vooral bij het college, projectleiders en de ambtelijke organisatie. Zij werken de participatieaanpak uit, organiseren het proces en verzorgen de terugkoppeling. De raad wordt hierover meestal geïnformeerd. In raadsvoorstellen moet worden aangegeven hoe participatie vorm krijgt. Uit de onderzochte trajecten blijkt dat de raad vooral op hoofdlijnen betrokken is en in trajecten als Eilandplein met name kennisneemt van de voortgang.

Rol en invloed inwoners in Duiven

Afhankelijke van welke participatietrede de gemeente kiest voor een project hebben inwoners meer of minder invloed. De invloed van inwoners kan in Duiven wel substantieel zijn, zoals bij Eilandplein, waar inwoners via meerdere fasen en werkvormen invloed hadden op de uitwerking van het ontwerp.

Rol private partijen

In alle drie de onderzochte gemeenten komt in de gesprekken terug dat private partijen, zoals supermarkten, ondernemers en projectontwikkelaars, bij grote ruimtelijke projecten als woningbouw of herinrichting van centra in sommige trajecten een belangrijke rol spelen. De gemeente is voor de haalbaarheid van projecten soms mede afhankelijk van hun medewerking of financiering. Daardoor ervaren inwoners participatie geregeld als een proces waarin de belangrijkste keuzes al zijn gemaakt voorafgaand aan het participatieproces of waarin de belangen van deze private partijen uiteindelijk zwaarder wegen dan die van inwoners.

3.8 Monitoring, evaluatie en leren

Deze paragraaf beschrijft hoe participatietrajecten worden geëvalueerd, gemonitord en benut om van te leren.
1Stroom werkt voor zowel Duiven als Westervoort aan een lerende aanpak: ervaringen uit trajecten gebruikt de ambtelijke organisatie om werkwijzen aan te scherpen en instrumenten verder te ontwikkelen. Tegelijk is die leerpraktijk nog in ontwikkeling. De praktijk van participatie hangt nog af van projectleiders, beschikbare capaciteit en de mate waarin participatieadviseurs tijdig worden betrokken. Instrumenten zoals de participatiescan en impactmatrix helpen vooral aan de voorkant. Een vaste leer- en monitoringscyclus achteraf is nog beperkt uitgewerkt. De raad heeft vooral een kaderstellende en informerende rol en is bij grotere trajecten betrokken, maar speelt in evaluatie en leren nog geen actieve sturende rol.

In de casus Eilandplein in Duiven hebben er per fase, evaluaties met zowel projectgroep als inwoners plaats gevonden en zijn er concrete leerpunten voor volgende trajecten benoemd. Op dit moment evalueert 1Stroom het participatiebeleid, hiervoor halen ze zowel binnen als buiten de gemeente input op. Met de input daarvan willen ze eind van het jaar tot een participatieverordening komen.

3.9 Representativiteit en inclusie

Representativiteit betekent bij participatie niet dat deelnemers een perfecte afspiegeling van de bevolking moeten vormen. Belangrijker is dat gemeenten vooraf nadenken over welke belanghebbenden, doelgroepen en perspectieven relevant zijn voor een onderwerp, en hoe zij deze zo goed mogelijk betrekken. Dat vraagt om bewuste keuzes in doelgroepbepaling, werkvormen, communicatie, ondersteuning en terugkoppeling. Het accent ligt daarbij niet alleen op aantallen, maar vooral op de vraag of relevante stemmen voldoende in beeld zijn, inclusief groepen die minder makkelijk deelnemen. Tegen die achtergrond is representativiteit vooral een kwestie van zorgvuldige afweging, transparantie en verantwoording, en minder van het halen van een vaste norm of een exact percentage deelnemers.

Een terugkerend beeld uit de gesprekken is dat tegenstanders van plannen zich vaak nadrukkelijker laten horen dan voorstanders. Daardoor ontstaat gemakkelijk het beeld dat er weinig draagvlak is, terwijl de voorstanders vaak minder zichtbaar blijft. Dit vergroot de druk op participatieprocessen en maakt het voor raad en ambtelijke organisatie lastiger om het algemeen belang zichtbaar te blijven wegen.

Duiven heeft in beleid en werkwijze aandacht voor representativiteit en inclusie. De gemeente werkt met uitgangspunten zoals het betrekken van alle relevante belanghebbenden en het streven naar een inclusieve aanpak, bijvoorbeeld via publieksanalyses, participatieplannen en het expliciet benoemen van doelgroepen. Ook erkent de gemeente dat participatie maatwerk is en dat verschillende groepen op verschillende manieren bereikt moeten worden.

Daarmee ligt het accent vooral op het in beeld brengen van relevante groepen en perspectieven, en minder op het realiseren van een exacte afspiegeling van de bevolking.

In de praktijk is zichtbaar dat de gemeente probeert een brede groep inwoners te betrekken, onder andere door verschillende participatievormen en communicatiemiddelen in te zetten. In de casus Eilandplein gebeurde dat via brieven, enquêtes, spreekuren, schoolprojecten, werkgroepen en inloopmomenten. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat het bereik niet volledig representatief was. Jongeren bleven lastig te betrekken, ondernemers waren beperkt in beeld en over inclusiviteit werd expliciet vastgesteld dat die onvoldoende in kaart was gebracht. Structurele monitoring van welke groepen wel en niet deelnemen, ontbreekt daarmee nog grotendeels.

Inclusiviteit is daarmee duidelijk als ambitie aanwezig, maar nog niet systematisch uitgewerkt in concrete streefwaarden, toetsing of bijsturing. De raad heeft hierin vooral een kaderstellende en informerende rol, maar stuurt nog beperkt actief op representativiteit en inclusie in de uitvoering.

3.10 Ervaringen vanuit inwoners

In meerdere gesprekken komt naar voren dat inwoners participatie soms ervaren als een proces waarin belangrijke keuzes al grotendeels vastliggen en dat dat aan de voorkant niet duidelijk is. Dat gevoel wordt versterkt wanneer de invloed van private partijen, ontwikkelaars of financiële randvoorwaarden groot is, maar voor inwoners minder zichtbaar blijft. In zulke situaties ontstaat al snel het beeld van schijnparticipatie: inwoners mogen wel reageren, maar hebben niet het gevoel dat zij wezenlijk invloed hebben op de kern van het plan.

Inwoners zijn vooral positief over participatie wanneer zij daadwerkelijk merken dat zij kunnen meedoen, serieus worden uitgenodigd en passende vormen krijgen om hun stem te laten horen. Tegelijk blijkt in alle drie de gemeenten dat juist de laatste stap vaak het meest bepalend is voor de uiteindelijke waardering van het proces. Namelijk de zichtbare terugkoppeling en een herkenbare verwerking van inbreng. Waar die ontbreekt of onvoldoende expliciet is, kan ook een intensief of zorgvuldig ingericht traject alsnog leiden tot twijfel, frustratie of afnemend vertrouwen. Daarmee benadrukken de ervaringen van inwoners dat participatie niet alleen draait om het organiseren van momenten van inspraak, maar vooral om de kwaliteit van de relatie tussen overheid en inwoners gedurende het hele proces.

4. Casuïstiek

In dit hoofdstuk beschrijven we een casus waar we nader onderzoek naar hebben gedaan en waarover we ook met een aantal inwoners in gesprek zijn gegaan die betrokken waren. We schetsen eerst kort de context en aanleiding voor de participatie, vervolgens het doel en de ambitie, de participatie opzet, rollen en verantwoordelijkheden, de uitvoering van het proces, bereik en representativiteit, ervaringen van deelnemers (volgens het CLEAR-model[3]), resultaten en doorwerking, evaluatie en leerpunten en tot slot knelpunten en spanningen.

Eilandplein, Duiven

4.1 Context en aanleiding

Dit project betreft de volledige herinrichting van het Eilandplein, een centraal plein in de wijk Duiven-Zuid. De aanleiding was een verouderde fontein op het plein die al lange tijd buiten gebruik was. Ook wilde men het plein klimaatbestendig maken en de biodiversiteit vergroten. Het vertrekpunt was een fonteinrenovatie, maar omdat er ook andere zaken speelden, zoals overlast en veroudering van het plein, besloot de gemeente dit te verbreden naar een integrale aanpak. Voor de direct omwonenden had de herinrichting van het plein impact op hun omgeving.

4.2 Doel en ambitie van participatie

Het doel van de participatie was om samen met inwoners, ondernemers en andere gebruikers een groener, gezelliger en gezonder Eilandplein te ontwerpen. Het college stelde een hoog ambitieniveau voor participatie. Namelijk op grote schaal en vernieuwend te werk gaan, zodat het plein écht in coproductie met de gemeenschap zou worden vormgegeven. De participatie sloot aan bij bredere gemeentelijke ambities op dit vlak, al werd de nieuwe werkwijze formeel pas eind 2024 vastgesteld met het participatiekader. Het Eilandplein diende daardoor als proeftuin voor het (toen nog te introduceren) participatiebeleid.



Volgens de participatieladder is gekozen voor een combinatie van niveau 3: Adviseren en niveau 4: Coproduceren. Dit betekende dat inwoners geraadpleegd en geconsulteerd werden over ontwerpkeuzes, en in latere fasen direct als gelijkwaardige partners meewerkten aan het definitieve ontwerp.

[3] Het CLEAR-model weegt participatie-instrumenten op basis van vijf onderwerpen. ***C**an do*: hebben de inwoners de juiste bronnen, kennis en capaciteiten om te participeren? ***L**ike to*: willen inwoners participeren? ***E**nabled to*: krijgen de inwoners ook de kans en de ondersteuning om te participeren? ***A**sked to*: worden de inwoners ook gevraagd en gemobiliseerd om mee te doen? ***R**esponded to*: zijn de resultaten van participatie zichtbaar? Krijgen de inwoners ook een terugkoppeling over hun input?

4.3 Participatieopzet

De gemeente zette een brede mix van inspraak en coproductie in: inwoners konden ideeën en wensen indienen via online vragenlijsten, er waren fysieke “Ontwerp-je-eigen-plein-dag” bijeenkomsten, huis-aan-huis interviews, een project-inloopspreekuur en een “wensenbus”. In een latere fase werkten geselecteerde inwoners in werkgroepen direct mee aan het ontwerpen van het plan.
Daarmee werd het beoogde participatieniveau behaald.

Bij de start was er nog geen vastgesteld participatieplan of -scan. De gemeente werkte ad-hoc een eigen aanpak uit (het gemeentelijke participatiekader werd pas later ingevoerd). Wel zijn tussentijds informatienotities en nieuwsbrieven vanuit de gemeente opgesteld om het proces te sturen en terug te koppelen.

4.4 Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeenteraad stelde de kaders en financiering vast en werd tussentijds geïnformeerd over de voortgang. De raad stemde in met de voorgestelde participatie-opzet en hoefde niet over elke stap te beslissen.

Het college van B&W trad op als opdrachtgever en initieerde het project met een expliciete wens tot intensieve participatie. Het college stelde extra middelen beschikbaar voor een integrale aanpak (renovatie fontein + herinrichting plein) en stuurde op het betrekken van alle relevante beleidsdisciplines (sociaal, ruimtelijk, klimaat) binnen het project. Het college nam het eindresultaat (definitief ontwerp) formeel over en zorgde voor de uitvoering.

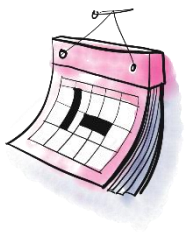
Ambtelijke organisatie: Een interdisciplinair projectteam (onder afdeling Realisatie & Beheer) voerde het proces uit, in nauwe samenwerking met externe experts (landschapsontwerpers ODIN) en het sociale domein. Ambtenaren organiseerden participatieactiviteiten (bijv. de ontwerpbijeenkomst, enquêtes) en verwerkten alle input in ontwerpkeuzes. Ook zorgde men voor terugkoppeling via nieuwsbrieven en was men aanspreekpunt voor inwonersvragen gedurende het proces.

Inwoners, ondernemers en gebruikers speelden een centrale rol: zij leverden kennis over het gebruik van het plein en brachten honderden ideeën, wensen en aandachtspunten in. Inwoners konden in elke fase invloed uitoefenen, van ideeënfase tot werkgroepen. Het participatieproces was open opgezet en bood inwoners op verschillende manieren ruimte om mee te doen. Uit de projectevaluatie van de gemeente blijkt dat een meerderheid van de respondenten het proces als voldoende waardeerde, al was de respons te laag om hierover harde uitspraken te doen voor alle inwoners. In gesprekken met, met name kritische omwonenden kwam ook naar voren dat niet iedereen zich gehoord voelde, vooral waar de uitkomst afweek van de eigen voorkeur. Ook **andere stakeholders** (zoals scholen, welzijnsorganisaties en de wijkraad via project Blijfwijk) dachten mee en brachten input in, afgestemd met de inwonersinbreng.

4.5 Uitvoering van het proces

De gemeente pakte het participatietraject gefaseerd aan:
Fase 1 (Vertellen & Verbeelden) liep van december 2023 tot eind januari 2024 en bestond uit het ophalen van ideeën en wensen bij inwoners van Duiven-Zuid.

Fase 2 (Puzzelen & Kiezen) volgde in februari–maart 2024: het projectteam ordende alle input tot thema's en vertaalde deze in twee eerste schetsontwerpen, waarna inwoners hun voorkeur konden uitspreken (stemmen op varianten).



Aansluitend start **Fase 3** (Ontwerpen & Aanscherpen), waarin inwoners via werkgroepen meewerkten met ontwerpers om het voorkeursontwerp uit te werken tot een definitief ontwerp.

Belangrijke participatiemomenten waren o.a. de "Ontwerp-Je-Eigen-Plein-Dag" op 20 januari 2024 (slotbijeenkomst van fase 1, bezocht door bijna 100 inwoners) en de zowel fysieke (5 juni 2024) als online stemronde (juni 2024). De betrokkenheid was groot: via twaalf verschillende kanalen kwam input binnen en inwoners van jong tot oud hebben meegedacht. Gaandeweg is de aanpak verbreed ten opzichte van het originele plan. Zo zijn extra thema's (klimaatadaptatie, biodiversiteit, overlast) toegevoegd en is intensiever met de gemeenschap samengewerkt dan aanvankelijk voorzien. Deze bijsturing in het proces kwam voort uit de wens om het project integraal en gedragen aan te pakken. Het college besloot hier tijdens de rit toe toen duidelijk werd dat er veel meer potentie en behoefte lag bij inwoners om mee te doen.

4.6 Bereik en representativiteit

De opzet was om alle inwoners van Duiven-Zuid te bereiken. Circa 3.500 huishoudens in de wijk ontvingen een uitnodigingsbrief om mee te denken, en daarnaast vroeg de gemeente via sociale media, de gemeentewebsite en lokale nieuwsbladen aandacht voor het project. In de praktijk hebben sterk uiteenlopende groepen meegedaan: van kinderen (leerlingen van het Candea College leverden ideeën) tot senioren, en zowel omwonenden als bezoekers en ondernemers van het plein.

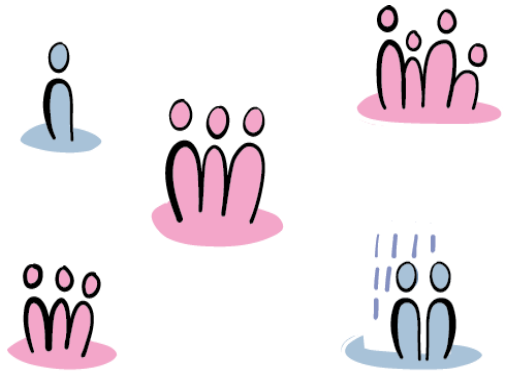
De indruk is dat de vertegenwoordiging breed was (in ieder geval demografisch). Wel deed uiteraard niet iedere inwoner actief mee, maar doordat de gemeente zoveel verschillende kanalen inzette, waaronder huis-aan-huis gesprekken en samenwerking met het buurthuis en welzijnsproject Blijfwijk, werden ook moeilijker bereikbare groepen aangesproken.

4.7 Ervaringen van deelnemers (CLEAR-model)

In het gesprek hebben we met inwoners gesproken die betrokken zijn geweest bij het participatietraject rond het Eilandplein in Duiven. Het gaat om inwoners rondom het plein. Er was een gemêleerde groep deelnemers zichtbaar, maar vooral ouderen namen actief deel aan de participatie.

Het CLEAR-model weegt participatie-instrumenten op basis van vijf onderwerpen. ***C**an do*: hebben de inwoners de juiste bronnen, kennis en capaciteiten om te participeren? ***L**ike to*: willen inwoners participeren? ***E**nabled to*: krijgen de inwoners ook de kans en de ondersteuning om te participeren? ***A**sked to*: worden de inwoners ook gevraagd en gemobiliseerd om mee te doen? ***R**esponded* to: zijn de resultaten van participatie zichtbaar? Krijgen de inwoners ook een terugkoppeling over hun input?

- **Can do** – *konden mensen meedoen?*
  Inwoners konden op verschillende momenten en via meerdere manieren meedoen aan het participatietraject. Zo werden zij benaderd via de website, de Duiven Post, inloopbijeenkomsten, brieven per huishouden en deur aan deur contact. Hierdoor was het geven van input op meerdere momenten mogelijk. Tegelijk waren de mogelijkheden niet voor iedereen even toegankelijk. Met name voor ouderen die slecht ter been waren en rondom het Eilandplein woonden, was het lastig om deel te nemen aan de inloopbijeenkomsten. Tijdens het traject was er wel een projectruimte beschikbaar, wat de toegankelijkheid voor een deel van de inwoners vergrootte.



- **Like to** – *wilden mensen meedoen?*
  Met name direct aanwonenden van het plein waren sterk gemotiveerd om mee te doen aan het traject. Zij wilden invloed uitoefenen op de inrichting van het plein, dat zij als 'hun' plein beschouwen. Sommige inwoners vonden het daarbij opvallend dat ook inwoners die verder van het plein wonen hun mening konden geven. Er was dus ook bereidheid onder inwoners uit de bredere omgeving om deel te nemen, omdat zij belang hechtten aan een toekomstbestendige wijk waarin zij willen blijven wonen. Dit wijst op een bredere betrokkenheid bij het gebied.

- **Enabled to** – *kregen ze ondersteuning?*
  Er zijn verschillende participatievormen ingezet, waardoor inwoners op hun eigen manier en op verschillende momenten konden deelnemen. Voorbeelden hiervan zijn het plakken van stickers op schetsontwerpen om voorkeuren aan te geven, het zelf intekenen van het plein en het bijwonen van inspraakavonden. Deze variatie in werkvormen maakte het voor inwoners mogelijk om hun input te geven op een manier die bij hen paste.

- **Asked to** – *zijn ze actief benaderd?*
  Inwoners zijn actief en op meerdere manieren benaderd om deel te nemen aan het traject. De beoogde doelgroep (vanuit postcode geredeneerd) ontving een brief en daarnaast werd gebruikgemaakt van verschillende communicatiekanalen, zoals de website, de Duiven Post, bijeenkomsten en persoonlijke benadering. Daarmee was de uitnodiging breed en laagdrempelig ingericht.

- **Responded to** – *kregen ze terugkoppeling?*
  Op het punt van terugkoppeling zijn inwoners kritisch. Zij geven aan dat er geen duidelijke of structurele terugkoppeling is geweest over de input die zij hebben geleverd. Dit geldt zowel voor afzonderlijke onderdelen van het traject als voor het geheel. Hierdoor was het voor inwoners onvoldoende zichtbaar wat er met hun inbreng is gedaan en in hoeverre deze is meegenomen in de uiteindelijke keuzes.

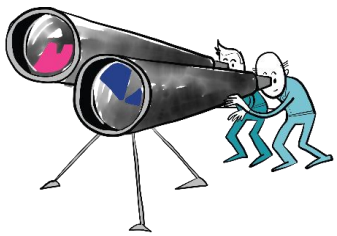
4.8 Resultaten en doorwerking

De inwonersinput is van grote invloed geweest op het uiteindelijke ontwerp. Tijdens fase 1 zijn alle opgehaalde ideeën gebundeld en geanalyseerd. Dit leverde negen rode draden (hoofdlijnen van wensen) op, die als basis dienden voor twee varianten van het schetsontwerp. In fase 2 spraken inwoners hun voorkeur uit voor een van de twee voorkeursvarianten. Hieruit kwam een duidelijk voorkeursscenario naar voren, en dit advies van de inwoners is door het college overgenomen als uitgangspunt voor het ontwerp. De plannen zijn tijdens het proces aanzienlijk aangepast en verbreed: oorspronkelijk zou alleen de fontein worden gerenoveerd, maar gaandeweg werd, mede door de opgehaalde ideeën, besloten tot een integrale herinrichting van het hele plein, met extra aandacht voor

klimaatmaatregelen, groen en het verminderen van overlast. Deze verbreding vergde ook extra middelen en kreeg politieke steun (er is € 765.000 aanvullend budget aangevraagd en toegekend voor de pleinrenovatie).

Het uiteindelijke definitieve ontwerp van het Eilandplein is in coproductie met inwoners tot stand gekomen en bevindt zich anno januari 2026 in de afrondende uitvoeringsfase. De doorwerking van de participatie is zichtbaar in het ontwerp: het nieuwe pleinconcept omvat bijvoorbeeld aanzienlijk meer groen, een vernieuwde fontein met speelelementen, een verkeersveiliger inrichting en aandacht voor ontmoetingsplekken. Allen zaken die door inwoners als belangrijk naar voren waren gebracht in het proces.

4.9 Evaluatie en leren



Dit participatieproces is na afloop geëvalueerd. Begin 2025 heeft de projectgroep het verloop en resultaat van het Eilandplein-traject systematisch beoordeeld aan de hand van een gemeentelijk evaluatieformat. Op 29 april 2025 vond een evaluatiebijeenkomst met het voltallige projectteam plaats, waarin de uitkomsten zijn besproken en leerpunten zijn geformuleerd. De evaluatie maakt deel uit van de nieuwe participatie-aanpak van de gemeente (de methodiek om participatie te evalueren is pas eind 2024 ontwikkeld, waardoor Eilandplein als een eerste pilot voor deze werkwijze diende).

Enkele expliciete leerpunten uit de evaluatie en documentatie zijn onder andere dat een duidelijke participatieaanpak vooraf belangrijk is; bij Eilandplein was wel een participatieplan vastgesteld, maar het traject startte nog vóór de invoering van de latere standaardwerkwijze met participatiescan en format voor participatieplannen. Verder laat de evaluatie zien dat een open, zorgvuldig en onbevooroordeeld proces goodwill kan opbouwen en de acceptatie van uitkomsten kan vergroten, ook bij kritische bewoners. Tegelijk blijkt uit dezelfde evaluatie dat inwoners ook kritisch waren over de terugkoppeling: niet voor iedereen was duidelijk hoe de inbreng werd gewogen en een deel van de deelnemers kon die inbreng onvoldoende terugvinden.

Er heeft een evaluatie met inwoners plaatsgevonden, via een digitale enquête en via gesprekken. De respons op de enquête was beperkt.

4.10 Knelpunten en spanningen

Verwachtingsmanagement: De gemeente heeft proactief geanticipeerd op het managen van verwachtingen. Zo werd vanaf het begin helder gecommuniceerd dat er weliswaar veel input verzameld zou worden, maar dat niet alle individuele ideeën één-op-één in het ontwerp konden komen. Dit heeft men opgevangen door inwoners bij elke stap te informeren wat er met hun inbreng was gedaan en aan te geven dat bij afwijzing van een idee een persoonlijke toelichting mogelijk was.

Een voorbeeld van waar verwachtingen uiteen liepen is een moment waarop inwoners mochten stickeren om te bepalen welk schetsontwerp zij het mooiste vonden. Daarin gaven zij een aantal zaken aan die zij niet wilden, namelijk een doorgaand fietspad en een onderdoorgang die zij op slot wilden hebben. D aar konden ze eigenlijk niets van vinden bleek later. Daar liepen verwachtingen van de inwoners dus uiteen met wat de gemeente voor ogen had, of vroeg.

Conflicten/weerstand: In tegenstelling tot eerdere pogingen rond het Eilandplein, waarbij plannen spaak liepen door protest van inwoners die zich niet gehoord voelden, zijn in dit traject geen grote conflicten aan de oppervlakte gekomen. Het feit dat het formele participatiebeleid pas na de start werd ingevoerd, had als risico dat het project zonder vast format van start ging; dit werd echter ondervangen door improvisatie en achteraf evalueren



Bijlage 1: onderzoeksaanpak

Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode januari t/m juli 2026. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we documenten bestudeerd, met betrokkenen gesproken: hoofdzakelijk ambtenaren, bestuurders en een vertegenwoordiging van de oud-deelnemers van participatietrajecten. Hieronder sommen we op welke documenten we hebben bestudeerd, wie we hebben gesproken en hoe we zijn omgegaan met de interviews, groepsgesprekken en het wederhoor.

Bestudeerde documenten

We hebben de volgende documenten van de gemeente Duiven geraadpleegd voor dit onderzoek:

- Beleidskader participatie (2023).
- Akte van ondertekening – Stand van zaken Herinrichting Eilandplein (2024).
- Beleidskader participatie (2023).
- Beleidskader participatie Omgevingswet Duiven (2024).
- Casussen gemeente Duiven en Westervoort (2025).
- Evaluatieverslag Participatieproces Eilandplein (2026).
- Handreiking participatief werken 1Stroom – Stappenplan participatief werken (2024).
- Handreiking participatief werken 1Stroom – Toelichting stappenplan participatief werken (2024).
- Herinrichting Eilandplein – Fase 1 Vertellen & Verbeelden (2024).
- Matrix opbrengsten participatie Eilandplein (2024).
- Nieuwsbrief ‘Waar staan we met het Eilandplein?’ (2024).
- Omgevingsvisie Duiven (2022).
- Participatie bij de gemeenten Duiven en Westervoort. Presentatie gemeenteraden (2025).
- Participatieplan route 1 (2024).
- Participatieplan route 2 (2024).
- Participatieplan route 3 (2024).
- Participatiescan (2024).
- Participatief werken – Eigen impactmatrix (2025).
- Participatieverordening Duiven (2025).
- Participatieverordening Westervoort (2025).
- Participatieverslag route 1 (2024).
- Participatieverslag route 2 (2024).
- Participatieverslag route 3 (2024).
- Rode draden participatie Eilandplein (2024).
- Sfeerbeelden rode draden participatie Eilandplein (2024)
- Stand van zaken Herinrichting Eilandplein. B&W-besluit (2023).
- Stand van zaken Herinrichting Eilandplein. Collegevoorstel (2024).
- Stand van zaken Herinrichting Eilandplein. Kennisgeving aan de gemeenteraad (2024).
- Uitnodigingsbrief participatie route 1 (2024).
- Uitnodigingsbrief participatie route 2 (2024).
- Uitnodigingsbrief participatie route 3 (2024).
- Uitvoeringsplan participatie Duiven (2024).

- Wensenkaart ‘Teken of schrijf jouw wens op voor het Eilandplein’ (2024).

Gesprekspartners

We hebben de volgende functionarissen geïnterviewd:

- Beleidsmedewerker participatie
- Beleidsadviseur water en riolering (in het kader van het Eilandplein)
- Portefeuillehouder participatie
- Griffier
- Domeinmanager dienstverlening en bedrijfsvoering

Daarnaast hebben we een groepssessie georganiseerd voor oud-deelnemers van het participatietraject van het Eilandplein. Tijdens deze groepssessie stonden we stil bij hun ervaringen met het participatietraject. Bij het groepsgesprek waren zes oud-deelnemers aanwezig. Onderwerpen die daarbij aan bod kwamen, waren onder meer de toegankelijkheid van het traject, de motivatie om mee te doen, de ondersteuning die deelnemers kregen, de manier waarop zij zijn benaderd, de terugkoppeling vanuit de gemeente en de mate waarin deelnemers zich gehoord voelden. Ook is besproken op welke momenten deelnemers het gevoel hadden dat hun inbreng daadwerkelijk werd meegenomen. De uitkomsten van deze sessie hebben we meegenomen bij het opstellen van de bevindingen, conclusies en de aanbevelingen in dit rapport.

We organiseerden voor de gemeenteraad een inloopspreekuur waarin wij in gesprek konden gaan met de raadsleden. Hierin zijn we in gesprek gegaan over waar zij trots op zijn in hun gemeente wat betreft participatie, wat verbeterpunten zijn en wat sprekende voorbeelden zijn van participatie (zowel negatief als positief). Ook hebben we gevraagd hoe zijn hun rol als raadslid zien in de democratie ten opzichte van participatie.

Wijze van interviewen

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Alle gesprekspartners zijn op de hoogte gebracht van dit onderzoek. Wij hebben vervolgens de gesprekspartners een persoonlijke uitnodiging verstuurd en een leidraad met informatie over het onderzoek en de onderwerpen die tijdens het gesprek aan bod komen.

Wederhoor

Het is bij rekenkameronderzoeken gebruikelijk om ambtelijk en bestuurlijk wederhoor toe te passen. We hebben zowel ambtelijk- als bestuurlijk een termijn gebruikt van twee weken. Dit zijn de gebruikelijke termijnen die de rekenkamer hanteert.

Bijlage 2: Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvragen en tot slot de hoofdvraag van het onderzoek. Daarbij brengen we de bevindingen per gemeente samen en beoordelen we deze aan de hand van het analysekader. In de tabellen gebruiken we kleurcodes om de beoordeling in een oogopslag zichtbaar te maken: groen betekent dat aan het criterium wordt voldaan, oranje dat hier deels aan wordt voldaan en rood dat hier niet of nog niet aan wordt voldaan. Om de beantwoording te verbinden met handelingsperspectief, leggen we per deelvraag ook een relatie met de routekaart uit de VNG-handreiking Aan de slag met participatie in gemeenten. Die handreiking beschrijft hoe gemeenten stapsgewijs kunnen werken aan een algemene visie, beleid, uitvoering en verordening voor participatie. Bij iedere deelvraag geven we daarom aan bij welke stap uit het VNG-document deze hoort. In het hoofdstuk over de aanbevelingen zullen we verwijzingen maken naar de VNG-handreiking.

Deelvragen:

1. ***Hoe definieert de gemeente participatie? (VNG handreiking, stap 1: de basis waar we het over hebben[4])***

De gemeente beschikt over een expliciete definitie van participatie. In het Beleidskader participatie (2023) is participatie omschreven als de verbinding tussen gemeente en inwoners over een plan of onderwerp, waarbij de invloed van beide partijen kan variëren van informeren tot samenwerken.

De gemeente hanteert een duidelijke definitie voor participatie.	

2. ***Hoe typeert de gemeente de representatieve en participatieve democratie? (VNG handreiking, stap 1: de basis waar we het over hebben)***

De raad van Duiven heeft in het beleidskader vastgelegd dat participatie een aanvulling is op de representatieve democratie. Inwoners kunnen invloed uitoefenen, maar de raad blijft kaderstellend en behoudt de beslissingsmacht. Participatie helpt de raad vooral om kennis, belangen en zorgen uit de samenleving vroegtijdig mee te nemen in de afweging van het algemeen belang.

Analysekader	
De gemeente heeft een duidelijke visie op de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie.	

3. ***Wat is de ambitie van de gemeente wat betreft participatie? (VNG handreiking, stap 2: wat voor gemeente wilt u zijn? [5])***

Uit het Beleidskader participatie blijkt dat de gemeente Duiven participatie belangrijk vindt en inwoners vroegtijdig wil betrekken bij beleid, plannen en projecten. Deze ambitie krijgt richting via instrumenten zoals participatieplannen en participatieladders.

[4] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023.
[5] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 14

Analysekader	
De gemeente heeft een heldere ambitie uitgesproken wat betreft participatie.	

4. Hoever is de gemeente met het vormgeven aan de visie op participatie en hoever zijn ze met de uitvoering daarvan? (VNG handreiking, stap 2: wat voor gemeente wilt u zijn? [6])

De visie op participatie is in Duiven beleidsmatig uitgewerkt in het Beleidskader participatie (2023) en wordt ondersteund met instrumenten zoals de participatiescan, participatieladder en participatieplannen. In de uitvoering is deze basis zichtbaar, maar de toepassing hangt nog sterk af van hoe projectleiders hiermee omgaan, beschikbare capaciteit en tijdige inzet van participatie-expertise (regelmatig van buiten de gemeente).

Analysekader	
Er is een visie op participatie vastgesteld. De uitvoering door het college en de organisatie sluit aan bij de vastgestelde visie en ambitie van de raad.	

5. Wat is het motief van de gemeente om te werken met participatie? (VNG handreiking, Stap 3: waarom participatie?[7])

Het belangrijkste motief voor participatie in Duiven is het vroegtijdig ophalen van kennis, belangen, zorgen en ideeën uit de samenleving om de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren. Daarnaast speelt mee dat participatie kan bijdragen aan betere afwegingen en meer begrip voor keuzes, mits helder is hoeveel invloed inwoners hebben.

Analysekader	
De gemeente heeft een motief om te werken met participatie.	

6. Wat voor participatievormen worden door de gemeente ingezet? (VNG handreiking, stap 4: wat voor soort participatie? [8])

De gemeente Duiven zet uiteenlopende participatievormen in, waaronder informatiebijeenkomsten, enquêtes, inloopmomenten, werkgroepen, ontwerpsessies, straatgesprekken en online participatie. Bij grotere of complexere trajecten wordt vaker gewerkt met een participatieplan en meerdere fasen.

[6] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 14
[7] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 19
[8] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 23

7. ***Hoe ziet de rolverdeling raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners eruit op papier? En is dit in overeenstemming met de ambitie? Wat is hiervan zichtbaar in de praktijk? (VNG handreiking, stap 5: hoe geeft u participatie vorm? [9])***

De rolverdeling is bij de gemeente op papier duidelijk uitgewerkt. De raad heeft een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor participatieprocessen. De ambtelijke organisatie bereidt trajecten voor en voert deze uit, ondersteund door instrumenten zoals de participatiescan, impactmatrix, participatieladder en participatieplannen. Inwoners krijgen, afhankelijk van het gekozen participatieniveau, een rol die kan variëren van geïnformeerd worden tot samenwerken of coproduceren.

Deze rolverdeling past bij de ambitie om participatie vroegtijdig, gestructureerd en transparant onderdeel te maken van beleid en projecten. Daarbij blijft de uiteindelijke besluitvorming bij raad en college, terwijl inwoners invloed kunnen uitoefenen op de voorbereiding en uitwerking van plannen.

In de praktijk ligt het zwaartepunt van de uitvoering vooral bij college en ambtelijke organisatie. De raad wordt meestal geïnformeerd, maar stuurt beperkt actief op de inrichting en kwaliteit van participatie. De casus Eilandplein laat zien dat inwoners daadwerkelijk invloed kunnen hebben, onder meer via enquêtes, bijeenkomsten en werkgroepen. Tegelijk blijkt dat instrumenten zoals de participatiescan nog niet altijd vanzelfsprekend worden toegepast en dat terugkoppeling aan inwoners een aandachtspunt blijft.

De rolverdeling tussen raad, college, organisatie en inwoners is duidelijk vastgelegd in beleid of verordening. In de praktijk handelen betrokkenen in lijn met de afgesproken rolverdeling en ambitie.	

8. ***Is er een gestructureerde, heldere participatieaanpak (duidelijke mix van instrumenten en doelen)? Wat is hiervan zichtbaar in de praktijk? (VNG handreiking, stap 5: hoe geeft u participatie vorm? [10])***

Duiven kent een relatief gestructureerde participatieaanpak met instrumenten zoals de participatiescan, participatieplan, participatieladder en verplichte communicatie en verslaglegging. In de praktijk is die aanpak zichtbaar, vooral bij grotere trajecten, al blijft de kwaliteit mede afhankelijk van de capaciteit, projectleider en het budget voor externe inhuur van expertise en ondersteuning.

Analysekader	
De gemeente heeft een samenhangende aanpak met duidelijke instrumenten, doelen en verantwoordelijkheden. De praktijk van participatie is consistent met de beschreven aanpak.	

[9] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 27

[10] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 27

9. ***Voldoen de gebruikte participatie-instrumenten aan het CLEAR-model[11]? Hoe werkt dat in de praktijk? (VNG handreiking, stap 5: hoe geeft u participatie vorm? [12])***

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden hebben we een casus nader bestudeerd, namelijk de herinrichting van het Eilandplein. In hoofdstuk 7 hebben we deze casus nader beschreven. In de praktijk laat de casus Eilandplein een gemengd maar overwegend positief beeld zien. De instrumenten waren breed, gevarieerd en grotendeels passend bij het CLEAR-model. Ze maakten deelname mogelijk, stimuleerden betrokkenheid en boden inwoners verschillende manieren om invloed uit te oefenen. Tegelijkertijd laat de casus zien dat het voldoen aan het CLEAR-model niet alleen afhangt van het organiseren van veel participatiemomenten, maar ook van goede opvolging. De terugkoppeling aan inwoners had beter gekund, zodat zij hadden kunnen zien hoe hun inbreng verwerkt was, waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en waarom sommige wensen niet zijn overgenomen.

Analysekader	
Can do: hebben de inwoners de juiste bronnen, kennis en capaciteiten om te participeren?	
Like to: willen inwoners participeren?	
Enabled to: krijgen de inwoners ook de kans en de ondersteuning om te participeren?	
Asked to: worden de inwoners ook gevraagd en gemobiliseerd om mee te doen?	
Responded to: zijn de resultaten van participatie zichtbaar? Krijgen de inwoners ook een terugkoppeling over hun input?	

10. ***Hoe wordt invulling gegeven aan evalueren en monitoren? En hoe ziet daarvan de rolverdeling raad, college, ambtelijke organisatie en de inwoners eruit in de praktijk? (stap 6: leren en evalueren[13])***

In het beleidskader staat dat na participatie een gedegen evaluatie volgt en wordt er een participatieverslag gemaakt. Dit is verplicht vanaf de tweede trede raadplegen. Het participatieverslag wordt gedeeld met alle participanten en wordt toegevoegd aan het college- en/of raadsvoorstel. In de casus die wij bestudeerd hebben, is dit ook gebeurd. Momenteel is de ambtelijke organisatie het participatiebeleid aan het evalueren om tot een participatieverordening te komen.

Analysekader	
Er is een werkwijze voor het monitoren en evalueren van participatie.	

[11] Het CLEAR-model weegt participatie-instrumenten op basis van vijf onderwerpen. ***C**an do*: hebben de inwoners de juiste bronnen, kennis en capaciteiten om te participeren? ***L**ike to*: willen inwoners participeren? ***E**nabled to*: krijgen de inwoners ook de kans en de ondersteuning om te participeren? ***A**sked to*: worden de inwoners ook gevraagd en gemobiliseerd om mee te doen? ***R**esponded to*: zijn de resultaten van participatie zichtbaar? Krijgen de inwoners ook een terugkoppeling over hun input?

[12] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 27

[13] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 27

11. Hoe zijn de participatieambities vertaald naar een uitvoeringsprogramma? (VNG handreiking stap 7: Uitvoeringsprogramma[14])

De participatieambities zijn in Duiven vertaald naar een uitvoeringsgerichte werkwijze met participatiescan, impactanalyse, participatieplannen, participatieladder, verplichte communicatie en participatieverslagen. Daarmee is de stap van ambitie naar uitvoering uitgewerkt.

Analysekader	
De participatievisie of -ambitie is vertaald in een concreet uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma wordt uitgevoerd.	

12. Zijn er afspraken gemaakt over hoe representatief burgerparticipatie moet zijn? (VNG handreiking, stap 7: Uitvoeringsprogramma[15])

Er zijn geen normen of exacte eisen vastgesteld voor representativiteit. Wel is in beleid en werkwijze aandacht voor het betrekken van relevante doelgroepen en perspectieven en voor een inclusieve aanpak.

Analysekader	
Er zijn afspraken gemaakt over hoe representatief participatie moet zijn.	

13. Is er sprake van een participatieverordening? (VNG handreiking, stap 8: de verordening[16])

Er is nog geen participatieverordening vastgesteld. Wel wordt gewerkt aan evaluatie en doorontwikkeling van het participatiebeleid, mede met het oog op een toekomstige participatieverordening.

Analysekader	
De gemeente heeft een actuele participatieverordening, vastgesteld door de raad. De verordening sluit aan op de visie en ambities van de raad en wordt toegepast in de praktijk.	

Hoofdvraag: **"Hoe kunnen de gemeenteraden van Duiven, Westervoort en Doesburg op effectieve wijze sturen op burgerparticipatie, zodanig dat dit ook richting geeft aan participatie bij bestuurlijke ontwikkelingen?"**

De gemeenteraad van Duiven kan effectiever sturen op burgerparticipatie door de bestaande beleidsbasis consequenter te benutten voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Duiven beschikt over een beleidskader, participatiescan, participatieladder en participatieplannen. Daarmee zijn de voorwaarden voor sturing op papier grotendeels aanwezig.

[14] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 35
[15] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 35
[16] Aan de slag met participatie, Berenschot en VNG, 1 juni 2023, p. 38

De opgave ligt vooral in het tijdig en consequent toepassen van deze instrumenten, het vooraf scherper bepalen wanneer de raad kaders stelt en het verbeteren van de terugkoppeling aan inwoners. De raad wordt in de praktijk vooral geïnformeerd en stuurt nog beperkt vooraf op doel, niveau, aanpak en kwaliteit van participatie. Juist bij bestuurlijke ontwikkelingen kan Duiven participatie richtinggevend maken door vooraf duidelijk te maken welke invloed inwoners hebben, hoe hun inbreng wordt gewogen en welke rol de raad houdt in de uiteindelijke afweging van het algemeen belang. Daarmee blijft participatie aanvullend op de representatieve democratie en vervangt zij de besluitvorming door de raad niet.