

Burgerparticipatie in Rheden

**Rapport
Rekenkamercommissie gemeente Rheden**

BMC Onderzoek
november 2011
drs. J. Slooijer MSM
mr. drs. R. Goelabdien MPA
M.M. de Jong MSc
Projectnummer: 340096
Correspondentienummer: DH-1111-2542

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie	1
1.2	Doel van het onderzoek	1
1.3	Definitie van burgerparticipatie	2
1.4	Afbakening van het onderzoek	2
1.5	Aanpak van het onderzoek	2
1.6	Analysekader	2
1.7	Uitvoering van het onderzoek	4
1.8	Interviews	5
1.9	Interne en externe communicatie tijdens het onderzoek	5
1.10	Verslag van bevindingen	5
1.11	Bestuurlijke reactie	6
HOOFDSTUK 2	PARTICIPATIEBELEID	7
2.1	Notitie interactieve planvorming en inspraak	7
2.2	Interne evaluatie interactieve planvorming en inspraak	9
2.3	Projectaanpak gemeentelijke locatieontwikkeling	10
2.4	Aanpassing inspraakverordening in 2006	11
2.5	Belangenscan bij complexe projecten	11
2.6	Evaluatie belangenscan	11
2.7	Onderzoek Rekenkamercommissie in 2009	12
2.8	Opnieuw aanpassing inspraakverordening in 2010	12
2.9	Motie ‘Groen zijn de bomen’	13
2.10	Huidige praktijk	13
2.11	Handleiding burgerparticipatie – in voorbereiding	16
HOOFDSTUK 3	PARTICIPATIETRAJECT INFORMELE ZORG EN VRIJWILLIGERSWERKBELEID	17
3.1	Intern onderzoek	17
3.2	Extern onderzoek	20
HOOFDSTUK 4	PARTICIPATIETRAJECT GRINTHUIZEN	23
4.1	Intern onderzoek	23

4.2	Extern onderzoek	26
HOOFDSTUK 5	PARTICIPATIETRAJECT TALINGSINGEL	29
5.1	Intern onderzoek	29
5.2	Extern onderzoek	30
HOOFDSTUK 6	PARTICIPATIETRAJECT JOHAN WAGENAARPLEIN	33
6.1	Intern onderzoek	33
6.2	Extern onderzoek	38
HOOFDSTUK 7	REFLECTIEBIJEENKOMST	39
7.1	Doel	39
7.2	Opzet en verloop van de bijeenkomst	39
7.3	Opbrengst	40
HOOFDSTUK 8	ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
8.1	Analyse	45
8.2	Conclusies	48
8.3	Aanbevelingen	51
Bijlage 1	CLEAR-model	
Bijlage 2	Keuze participatieprojecten	
Bijlage 3	Gesprekspuntenlijst voor het groepsinterview met bestuurders en ambtenaren	
Bijlage 4	Gesprekspuntenlijst voor het groepsinterview met inwoners	

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie

De gemeente Rheden heeft in de afgelopen jaren (2008, 2009 en 2010) projecten uitgevoerd en zowel individuele als georganiseerde groepen van burgers daarbij betrokken.

De Rekenkamercommissie wil een bijdrage leveren aan goed bestuur en uit gesprekken met fractievoorzitters, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester is naar voren gekomen dat het belangrijk is onderzoek te doen naar de kwaliteit van burgerparticipatie in projecten die door de gemeente zijn geïnitieerd.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de gemeente Rheden er in de afgelopen jaren (2008, 2009 en 2010) daadwerkelijk in is geslaagd een kwalitatief goede invulling te geven aan beleid en uitvoering van burgerparticipatie.

De Rekenkamercommissie bedoelt daarmee dat de gemeente (trajecten van) burgerparticipatie adequaat organiseert (rechtmatig en doelmatig), met een duidelijk doel voor ogen en daarbij de juiste instrumenten inzet (doeltreffend). Het gaat daarbij om vragen als de wijze waarop de gemeente in die trajecten met burgers omgaat: hoe informeert de gemeente hen? Neemt de gemeente burgers serieus? Is er sprake van een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen? Dit zijn elementen van kwalitatief goede burgerparticipatie.

De centrale vraagstelling luidt:

Hoe is het beleid van burgerparticipatie vormgegeven en hoe wordt dit in de praktijk uitgevoerd?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vijf deelvragen, gerangschikt naar beleid en uitvoering:

1. Wat is het beleidskader ten aanzien van burgerparticipatie van de gemeente, en welke doelen en instrumenten staan hierin genoemd?
2. Wat is de kwaliteit van dit beleidskader, in termen van eenduidigheid en helderheid in formulering?
3. Wat zijn de vormen van burgerparticipatie die de gemeente in de praktijk toepast, en in welke fase van uitvoering van de beleidscyclus doet zij dit?
4. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatietrajecten door de gemeente, in termen van een duidelijk doel, en de inzet van de juiste instrumenten?
5. Worden de doelen die met burgerparticipatie beoogd zijn in de praktijk gerealiseerd?

1.3 Definitie van burgerparticipatie

In dit onderzoek is aangesloten bij de definitie die de Nationale Ombudsman hanteert voor burgerparticipatie en die algemeen gangbaar is:

Participatie betreft het geheel aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de consultatie op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om het formele Awb-traject¹.

Participatie kan plaatsvinden door individuele burgers of organisaties van burgers of voor de gelegenheid georganiseerde burgers (bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep).

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op het feitelijke proces van uitvoering van burgerparticipatie in gemeentelijke projecten in de periode 2008 tot en met 2010. De focus lag daarbij op de vraag hoe de gemeente binnen herkenbare en eenduidige projecten met participatie omgaat.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is praktisch van opzet en bestond uit de volgende onderdelen:

- intern onderzoek
- extern onderzoek
- expert onderzoek

In het eerste deel van het onderzoek is informatie verzameld over het beleid van burgerparticipatie en de wijze van organisatie in de periode 2008 tot en met 2010. Op basis hiervan zijn de deelvragen 1, 2 en 3 beantwoord.

In het tweede deel van het onderzoek is de focus gericht op concrete gemeentelijke projecten en de daarbij feitelijk uitgevoerde participatieprocessen in de periode 2008 tot en met 2010. Er is informatie verzameld over de kwaliteit van uitvoering, de behaalde resultaten en de ervaringen van betrokken (groepen) burgers. Op basis hiervan zijn de deelvragen 4 en 5 beantwoord.

Het derde deel van het onderzoek is bedoeld om de resultaten van de voorgaande twee deelonderzoeken te duiden en van een beoordeling te voorzien, waarop de Rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen mede baseert.

1.6 Analyse kader

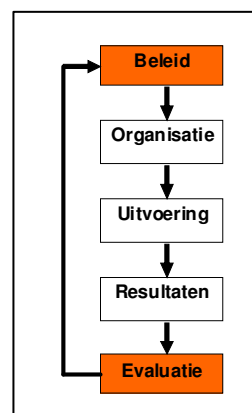
Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een vooraf in overleg met de Rekenkamercommissie vastgesteld analysekader, passend bij de vraagstelling voor dit onderzoek. Hanteren van een analysekader betekent dat tenminste de daarin opgenomen thema's in het onderzoek aan de orde komen, waarmee de zorgvuldigheid en de breedte van het onderzoek is geborgd. Het gekozen kader is

¹ Awb is de afkorting van Algemene wet bestuursrecht. Hoofdstuk 3, afdeling 3.4 bevat regels over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van besluiten.

zowel gericht op de positie van de gemeente als op de positie van burgers in participatieprocessen.

Voor de uitvoering van het *intern onderzoek* is gebruik gemaakt van het model van de *beleidscyclus* dat door de overheid in het algemeen wordt gehanteerd als leidend principe bij beleidsontwikkeling en –uitvoering (zie figuur 1).

Daarnaast is als referentie de *Code voor goed openbaar bestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2009 gebruikt (zie figuur 2). De code is te zien als een uitwerking van de afspraak die de ministers van Binnenlandse Zaken van de lidstaten van de Raad van Europa tijdens de conferentie van Utrecht hebben gemaakt (Utrecht Declaration 2009). De bevordering van een grotere mate van burgerbetrokkenheid in de lokale democratie is door hen geformuleerd als één van de centrale uitdagingen voor de toekomst.



Figuur 1 Beleidscyclus

1. **Openheid en integriteit**
2. **Participatie**
3. **Behoorlijke contacten met burgers**
4. **Doelgerichtheid en doelmatigheid**
5. **Legitimiteit**
6. **Lerend en zelfreinigend vermogen**
7. **Verantwoording**

Figuur 2 Code voor goed openbaar bestuur

Het model van de beleidscyclus leent zich echter minder goed voor het onderzoek vanuit de positie van de burgers. Daarom is voor het *extern onderzoek* gebruik gemaakt van het CLEAR-model. Bijlage 1 bevat een korte uitleg van dit model.

De functie van de analysekaders is de gemeentelijke burgerparticipatie te begrijpen en te verklaren vanuit alle relevante invalshoeken. De analysekaders zijn daarom uitgewerkt door voor ieder onderzocht participatietraject onderscheid te maken tussen:

- Normen;
- object van onderzoek;
- indicatoren.

Hierbij is de norm het aspect van de beleidscyclus (beleid, organisatie, uitvoering, resultaten, evaluatie) c.q. van het CLEAR-model (Can, Like, Enabled, Asked, Responded), het object van onderzoek de uitwerking van de norm en de indicator de feitelijke verschijningsvorm.

Bij iedere trits (norm, object van onderzoek en indicator) zijn vooraf vragen geformuleerd om het onderzoek zo objectief mogelijk uit te voeren. In de bijlagen 3 en 4 vindt u de complete uitwerking van de analysekaders.

Door met een open houding goed te lezen, te kijken en te luisteren naar de persoonlijke verhalen is een beeld (of meerdere beelden) ontstaan hoe de werkelijkheid door de verschillende interne en externe betrokkenen is gezien en is beleefd en ook welke oplossingen zij zien.

1.7 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op de feitelijk uitgevoerde burgerparticipatie bij vier gemeentelijke projecten in de periode 2008, 2009 en 2010.

Uitgangspunt was dat het aantal van vier projecten in zodanige verhouding staat tot het aantal werkelijk uitgevoerde participatietrajecten in deze periode, dat sprake is van een representatieve afspiegeling.

Bij het maken van de selectie zijn de volgende criteria toegepast:

- spreiding over de periode van onderzoek (2008 tot en met 2010);
- spreiding naar fysiek en sociaal domein van overheidszorg;
- participatie door individuele burgers, door georganiseerde groepen van burgers en een mengvorm;
- participatievormen die veel zijn toegepast en participatievormen die weinig zijn toegepast;
- de duur van het burgerparticipatietraject;
- spreiding naar kern of wijk.

Op basis van een door de gemeentelijke organisatie aangeleverd overzicht van 25 participatietrajecten in deze periode, heeft de Rekenkamercommissie besloten de volgende participatietrajecten nader te onderzoeken, te weten:

- Vrijwilligers- en informele zorgbeleid;
- Grinthuizen te Rheden;
- Herinrichting Talingsingel te Velp;
- Johan Wagenaarplein te Dieren.

In bijlage 2 is de verantwoording voor deze keuze opgenomen.

Een belangrijk onderdeel was het *intern onderzoek* dat zich richtte op het verzamelen en bestuderen van alle relevante documenten van de vier geselecteerde participatieprocessen, die door de organisatie ter beschikking zijn gesteld. Verdieping van de documentstudie heeft plaatsgevonden door groepsinterviews te houden met verantwoordelijke collegeleden en betrokken ambtenaren (zowel beleids- als uitvoerende ambtenaren van het betreffende beleidsveld en communicatieadviseurs).

In het tweede onderdeel, het *extern onderzoek*, richtten wij ons op de burgers van Rheden. Met zowel individuele burgers als met vertegenwoordigers van georganiseerde groepen burgers die actief betrokken waren bij één van de vier participatieprocessen, is een groeps gesprek gevoerd en zijn naderhand individueel een drietal telefonische interviews afgenomen.

Het derde onderdeel, het *expert onderzoek*, was de reflectie op de verzamelde informatie uit het interne en externe onderzoeksdeel. Door middel van een bijeenkomst met interne bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en externe betrokkenen vond beoordeling en duiding plaats. Tevens is aan de hand van de uitgevoerde werkwijzen gesproken over borging van gunstig verlopen participatietrajecten en verbeteringen voor minder goed verlopen processen.

Het onderzoek is volgens planning uitgevoerd in de periode medio juli 2011 tot en met november 2011.

1.8 Interviews

Zowel met de burgemeester, de gemeentesecretaris als met de teamleider Communicatie is een afzonderlijk gesprek gevoerd.

Voor een afzonderlijk groepsinterview op respectievelijk 3 en 6 oktober 2011 zijn zowel betrokken bestuurders en ambtenaren als betrokken inwoners, bedrijven, organisaties en leden van werkgroepen schriftelijk uitgenodigd.

Bij de uitnodiging was ter voorbereiding een gesprekspuntenlijst gevoegd. Beide gesprekspuntenlijsten, zowel voor bestuurders en ambtenaren als voor inwoners, zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

1.9 Interne en externe communicatie tijdens het onderzoek

Zowel bij de start als halverwege het onderzoek is informatie per brief en via intranet gegeven aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders en de medewerkers van de gemeente. Tevens bevatte het tweede bericht de uitnodiging om de reflectiebijeenkomst op 10 oktober 2011 bij te wonen.

1.10 Verslag van bevindingen

Een essentiële stap in het onderzoek is de verificatie van feitelijke bevindingen. Op basis van de tot dan ontvangen informatie is een verslag van bevindingen opgesteld, gepresenteerd en uitgereikt aan betrokken medewerkers op 10 oktober 2011.

Hen is verzocht om het verslag te controleren op juistheid en eventueel suggesties te doen voor aanpassingen of wijzigingen. Binnen de termijn van 2 weken zijn enkele reacties ontvangen. De gevraagde aanpassingen zijn daarna verwerkt.

1.11 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamercommissie heeft voorliggend rapport voor commentaar voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving van het participatiebeleid van de gemeente Rheden.

In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen opgenomen van het documentenonderzoek, het groepsinterview met de betrokken wethouder en ambtenaren en het groepsinterview met vertegenwoordigers van enkele betrokken organisaties betreffende het participatietraject Informele zorg en vrijwilligerswerkbeleid.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten dezelfde informatie van respectievelijk de trajecten Grinthuizen, Talingsingel en Johan Wagenaarplein.

De opbrengst van de reflectiebijeenkomst is beschreven in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 8 is het laatste onderdeel van het rapport met analyse, conclusies en aanbevelingen.

Tenslotte is een aantal bijlagen bijgevoegd, waaronder de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.

Hoofdstuk 2

Participatiebeleid

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het participatiebeleid van de gemeente Rheden. Het is samengesteld op basis van de documenten die ter beschikking zijn gesteld en uit aanvullend verkregen mondelinge informatie.

Zoveel mogelijk is gekozen voor een chronologische weergave voor een goed begrip van de ontwikkeling op dit terrein in de afgelopen jaren. Het vroegste beleidsdocument is van begin 2003 en het hierin beschreven beleid is jarenlang de basis voor de trajecten burgerparticipatie.

2.1 Notitie interactieve planvorming en inspraak

Op 28 januari 2003 stelde de raad de Notitie interactieve planvorming en inspraak vast. Doel is de inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het maken van plannen. De notitie bevat daarvoor de spelregels.

Vanwege de samenhang is in hetzelfde raadsvoorstel voorgesteld de inspraakverordening aan te passen. In deze wettelijke verplichte² verordening is vanaf dat moment geregeld dat een sobere inspraakprocedure wordt gevolgd na een interactief proces. In dat geval volstaat een marginale toetsing, aldus het raadsvoorstel.

Hieronder beschrijven wij beide onderwerpen.

Interactieve planvorming

Aanleiding voor het formuleren van dit beleid was dat in het bestuursakkoord de relatie tussen gemeenten en inwoners als belangrijk speerpunt was benoemd. In het beleidsplan 2002 – 2006 stond dat het gemeentebestuur open staat voor haar inwoners en inzicht wil hebben in de wensen van de bevolking. In 2005 wilde de gemeente bereikt hebben dat de helft van de Rhedense bevolking aangeeft dat zij betrokken wordt bij zaken die hen aangaan.

Beoogd effect van de notitie was duidelijkheid te bieden aan zowel inwoners als raadsleden om mee te denken over plannen en om te reageren op beleidsvoornemens.

² Artikel 150, lid 1 van de Gemeentewet luidt: De raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

Onder interactieve planvorming verstaat de notitie:

'Het zo vroeg mogelijk betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven, instellingen, belanghebbenden en/of bewoners bij het voorbereiden of bepalen van het beleid in een open en evenwichtige samenwerking'.³

Het doel van interactieve planvorming was burgers en andere belanghebbenden meer directe invloed te geven op het overheidsbeleid, met als resultaat:

- toename van de participatie van belanghebbenden bij het lokale bestuur;
- doorzichtiger maken van de politieke besluitvormingsprocessen en dat brengt over het algemeen meer draagvlak met zich mee;
- afstand tussen overheid en burger verkleinen;
- medeverantwoordelijkheid bij doelgroepen voor planvorming versterken⁴.

Uitgangspunt was alle gemeentelijke plannen interactief tot stand te brengen, tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen. De verwachting was dat de meeste interactieve processen de samenwerkende of participatieve bestuursstijl kennen. Dit werd in de notitie geïllustreerd met het volgende schema, de zogenaamde participatieladder.

Rol van het bestuur	Rol van de externe deelnemers
<i>Faciliterende stijl</i> Bestuur biedt ondersteuning	Initiatiefnemer
<i>Samenwerkende stijl</i> Bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samen	Samenwerkingspartner
<i>Delegerende stijl</i> Bestuur geeft aan participanten bevoegdheid binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen	Medebeslisser
<i>Participatieve stijl</i> Bestuur vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is	Adviseur
<i>Consultatieve stijl</i> Bestuur raadpleegt participant over een gesloten vraagstelling	Consultor

Figuur 3 Participatieladder in de Notitie interactieve planvorming en inspraak

Het niveau van participatie (de trede op bovengenoemde ladder) is, volgens de notitie, afhankelijk van een aantal factoren. Als een belangrijke factor beschouwt het college van burgemeester en wethouders de mate van invloed die externe partijen krijgen. Daarnaast zijn de keuzes van belang welke deelnemers participeren (inwoners of belangengroepen), welk onderwerp het betreft (bevoegdheid gemeente) en het moment van participatie.

³ Notitie interactieve planvorming, juni 2002, pagina 1.

⁴ Idem.

Volgens de notitie⁵ zijn die onderwerpen geschikt voor een interactieve aanpak, die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- belangrijk onderwerp voor bewoners en andere betrokkenen (bijvoorbeeld de directe leefomgeving);
- voldoende beleidsruimte;
- begrijpelijk voor iedere deelnemer;
- niet te complex en niet te groot;
- concreet;
- politiek niet te gevoelig;
- geen extreme belangentegenstelling;
- voldoende tijd.

De notitie beschrijft verder dat een interactief proces begint met het opstellen van een plan van aanpak door het college, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld en waarin de kaders zijn vastgelegd en de wijze van communicatie⁶.

Inspraak

Voor de nieuwe inspraakverordening die de raad op 28 januari 2003 vaststelde, was het uitgangspunt dat het ging om een marginale toetsing van het draagvlak voor beleidsvoornemens, nadat het interactieve proces is doorlopen. Bij een uitgebreid interactief proces, paste een sobere inspraakprocedure. Daarmee werd bedoeld een algemene kennisgeving in de krant van de terinzagelegging. Inwoners konden daarna schriftelijk hun mening kenbaar maken. Is een plan niet interactief tot stand gekomen, dan kon de inspraakprocedure worden uitgebreid met een inloopavond of bewonersbrief.

2.2 Interne evaluatie interactieve planvorming en inspraak

In het voorjaar van 2004 is een interne evaluatie gehouden naar de kennis over interactieve trajecten en hoe de huidige interactieve planprocessen werden ervaren. Het resultaat van de evaluatie is aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden met het collegevoorstel van 28 oktober 2004.

Op basis van de evaluatie zijn actiepunten benoemd om het interactief werken verder te verbeteren.

Uitkomst van de evaluatie was dat de organisatie positief stond tegenover interactief werken. Interactieve planvorming kan, volgens de evaluatie, bijdragen aan de kwaliteit van het proces, met name als het onderwerp dicht bij de burger staat. Tevens is in de evaluatie de kanttekening geplaatst dat inspraak en interactieve planvorming achterwege kan blijven als de ambtenaar deskundig is en rekening houdt met wat er leeft.

Aanbevelingen waren dat de randvoorwaarden helder moeten worden vastgesteld, omdat het verwachtingspatroon bij de deelnemers niet altijd duidelijk is. Een

⁵ Idem, pagina 3.

⁶ Idem, pagina 4 en 5.

communicatieplan bij ieder project moet die duidelijkheid bieden. Meer maatwerk en creativiteit is wenselijk. Er werd nog vaak teruggerepen op dezelfde werkvorm: klankbordgroep/werkgroep en dezelfde invulling van de inloop- c.q. informatieavond.

2.3 Projectaanpak gemeentelijke locatieontwikkeling

De uitvoering van de ambities op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling die zijn neergelegd in de structuurvisie en de woonvisie, waren aanleiding een projectmatige aanpak te introduceren. De notitie Projectaanpak gemeentelijke locatieontwikkeling bood daarvoor het stramien. Het college stelde de aanpak op 1 maart 2005 vast.

De notitie bevat de beschrijving van een standaard projectplan. Het was bedoeld als checklist met de elementen die bij locatieontwikkeling aan de orde komen en als procesbeschrijving hoe locatieontwikkeling via één werkwijze vormgegeven kon worden.

De motivatie was als volgt omschreven: ‘Locatieontwikkeling is een ingewikkeld proces, waarbij veel disciplines betrokken zijn en dat in tijd en geld kostbaar is. Met een projectmatige aanpak is het mogelijk om op heldere, inzichtelijke, efficiënte en beheersbare manier de gemeentelijke locaties te ontwikkelen. In een projectplan staat wat de kenmerken zijn van het project, hoe de gewenste resultaten bereikt kunnen worden en wat de kritische factoren zijn’.⁷

Een goede communicatie is volgens de notitie cruciaal voor het slagen van locatieontwikkelingsprojecten. Expertise vanuit Strategie en Communicatie zou hiertoe aan het projectteam worden toegevoegd. Per project moest in een vroeg stadium een communicatieplan worden opgesteld. Hierin zou aandacht worden besteed aan een passende vorm van interactiviteit.

Communicatie is in de notitie een afzonderlijke paragraaf⁸. Als doelstellingen van communicatie zijn benoemd:

- informeren belangstellenden;
- creëren van draagvlak en betrokkenheid bij externen;
- verzamelen en genereren van input van externen (nieuwe ideeën);
- kennisuitwisseling.

Uitgangspunt was dat er interactief gewerkt zou worden, tenzij er omstandigheden zijn om dit niet te doen. Om die keuze te bepalen is een checklist Interactieve planvorming als bijlage bij de notitie gevoegd. Deze bevatte op hoofdlijnen per fase welke mogelijke werkvormen er zijn voor interactieve planvorming.

Indien interactief wordt gegaan, schreef de notitie voor altijd te kiezen voor de participatieve bestuursstijl: ‘we vragen een open advies aan externe deelnemers waarbij er ruimte is voor discussie en inbreng binnen de van te voren opgestelde randvoorwaarden. Dit betekent dat externen een signalerende en adviserende

⁷ Standaardprojectplan, 1 maart 2005, pagina 2.

⁸ Idem, pagina 9.

functie hebben. Besluiten worden genomen door het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad'.⁹

Daarnaast zou open gecommuniceerd worden over het project, tijdig, volledig en regelmatig. Daartoe zou per project in het communicatieplan een matrix worden gemaakt van doelgroep en communicatiemiddel, inclusief een planning.

2.4 Aanpassing inspraakverordening in 2006

De raad besloot op 31 januari 2006 de inspraakverordening aan te passen. De achtergrond hiervan was de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat de uniforme voorbereidingsprocedure in de Awb van toepassing is. Een artikel in de inspraakverordening kon daardoor vervallen. Een tweede reden was dat de gemeente omwonenden vroegtijdig wilde betrekken bij de ontwikkeling van locaties. De gemeente wilde de klantgerichtheid bevorderen, de transparantie van het besluitvormingsproces vergroten en van het vooroverleg werd een groter draagvlak voor het uiteindelijke plan verwacht.

2.5 Belangenscan bij complexe projecten

In oktober 2006 introduceerde het college van burgemeester en wethouders een nieuwe vorm van participatie voor het ontwikkelen van woningbouwlocaties; de belangenscan.

Door het vroeg betrekken van de omgeving verwachtte de gemeente te komen tot kwalitatief betere plannen, die kunnen rekenen op draagvlak in de omgeving. Bovendien kunnen woningen sneller gerealiseerd worden.

De belangenscan werd gezien als het startpunt van een locatieontwikkeltraject. De belangen van de initiatiefnemer/ontwikkelaar, van de gemeente en van de omwonenden moesten worden geïnventariseerd en in een notitie vastgelegd. Deze kadernotitie zou daarna door het college van burgemeester en wethouders ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. De vastgestelde kadernotitie vormde een soort nota van uitgangspunten over proces en inhoud.

De gemeenteraad stemde op 24 oktober 2006 in met de nieuwe werkwijze.

2.6 Evaluatie belangenscan

Met aanwezige projectontwikkelaars en bewonersverenigingen werd op 29 september 2008 de werking van de belangenscan geëvalueerd. Voor de aanwezigen was veelal onduidelijk hoe de belangenscan werkt en wat het verschil is met inspraak.

Enkele conclusies waren dat participatie meer is dan het inventariseren van belangen en dat tijdens een proces veel onduidelijkheid blijft bestaan (zoals over de kaders en speelruimte, de terugkoppeling en de algehele communicatie).

⁹ Idem, pagina 9.

Een jaar later verscheen de evaluatienota¹⁰ met als conclusie dat de belangenscan heeft geleerd dat de algemene belangen die voortkomen uit het vastgestelde gemeentelijk beleid in het ruimtelijk planproces niet zonder meer kunnen worden afgewogen tegen het individuele belang. Belangrijkste uitkomst was dat de scan niet resulteerde in een breder draagvlak, dat de kaders en conclusies vaak onduidelijk bleven voor partijen en dat verwachtingen niet concreet konden worden gemaakt en gemanaged. De belangenscan was er ook om de belangen te organiseren. In de praktijk bleek veelal sprake van rolverwarring als gevolg waarvan de klankbordgroep als een tweede besluitvormend orgaan ging functioneren.

De evaluatienota bevatte ook een beschrijving van de nieuwe vorm van burgerparticipatie in het ruimtelijk planproces. In plaats van het maken van een belangenscan zou voortaan een initiatief of verzoek voor een ruimtelijke ontwikkeling allereerst getoetst worden aan het vastgestelde ruimtelijke beleid met als resultaat een (intentie)overeenkomst met de initiatiefnemer/ontwikkelaar of tot de opstelling van een nieuw kader en de vaststelling van een startnotitie door de gemeenteraad. De fase van uitwerking zou zich vervolgens goed lenen voor participatie door belanghebbenden, zoals omwonenden. De participatie kan plaatsvinden volgens meerdere mogelijkheden. Dit kan variëren van een inloopavond, voorlichtingsbijeenkomst, keukentafelgesprekken tot intensieve samenwerking met een klankbordgroep bij grote ontwikkelingen. De vorm moet, volgens de evaluatienota, passen bij de omvang van de beoogde ontwikkeling en de invloed die de ontwikkeling zal hebben op de omgeving. 'Het is van belang beter dan voorheen te kijken wie nu werkelijk belanghebbenden zijn en hoe zwaar de ingebrachte belangen en wensen nu werkelijk wegen. Dit zal waar nodig samen met de afdeling Communicatie worden bepaald.'¹¹

2.7 Onderzoek Rekenkamercommissie in 2009

De raad besloot op 29 september 2009 de conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'Doordachte Communicatie, onderzoek naar communicatiebeleid en burgerparticipatie in Rheden' over te nemen. De onderzoeksvraag was: Wat doet de gemeente Rheden aan communicatie bij interactieve beleidsvormingsprocessen en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?

De Rekenkamercommissie kwam tot de conclusie dat er sprake was van zorgvuldige uitvoering van communicatie en burgerparticipatie en beveelde aan de voorkomende knelpunten te verbeteren. Het ging hierbij om het opstellen van een duidelijk communicatieplan en het managen van verwachtingen in participatietrajecten.

2.8 Opnieuw aanpassing inspraakverordening in 2010

Op 30 maart 2010 besloot de raad tot een versoering van de verordening, in het kader van het dereguleringsstreven. Verwezen werd naar het interactief werken, dat maakte dat met een flexibele en globale raamregeling recht kon worden gedaan aan

¹⁰ Burgerparticipatie in het ruimtelijk planproces – evaluatie belangenscan, oktober 2009.

¹¹ Idem, pagina 7.

de behoefte aan inspraak. Als doelen van inspraak zijn in de toelichting bij het raadsbesluit genoemd dat inspraak aan belanghebbenden de mogelijkheid biedt om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken, het bestuursorganen een hulpmiddel biedt in de belangenafweging en dat na gedachtewisseling draagvlak kan ontstaan voor beleidsvoornemens.¹²

2.9 Motie 'Groen zijn de bomen'

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering op 28 juni 2011 met algemene stemmen een motie aangenomen die het college van burgemeester en wethouders opdraagt in het najaar van 2011 met een plan te komen voor inspraak en evaluatie met belangenverenigingen en inwoners bij het inrichten van de openbare ruimte, inclusief het kappen van gemeentelijke bomen.

Aanleiding was de onrust die in de gemeente is ontstaan over de deregulering van de kapvergunning, terwijl velen de aanwezigheid van groen, ook in de vorm van bomen, van groot belang vinden. Bovendien willen inwoners betrokken worden bij het inrichten van hun woonomgeving.

Het college van burgemeester en wethouders heeft de uitvoering van de motie ter hand genomen en werkt in samenspraak met vertegenwoordigers van inwonersorganisaties aan een plan dat een set afspraken zal bevatten waarop bij herinrichtingprojecten kan worden teruggevallen. Het is de bedoeling in het vierde kwartaal van 2011 het resultaat aan de gemeenteraad voor te leggen.

2.10 Huidige praktijk

Burgerparticipatie is een onderdeel van het concept van integraal management, wat inhoudt dat de betreffende afdelingsmanagers verantwoordelijk zijn voor het participatieproces dat door beleidsmedewerkers en projectleiders wordt uitgevoerd.

In het algemeen speelt het team Communicatie op concernniveau in de beleidsvoorbereiding een beperkte rol en geeft vooral desgevraagd advies. Van die mogelijkheid wordt niet altijd en niet altijd in een vroeg stadium gebruik gemaakt. In een aantal gevallen heeft het team wel geadviseerd over de vorm, inhoud en planning van het participatietraject. Het team speelt daarnaast een belangrijke rol in de communicatie, zoals het verzorgen van aankondigingen, berichten over proces en voortgang, uitbrengen van pers- en publiciteitsberichten en het ontwikkelen van overige communicatiemiddelen. Dit gebeurt dan in nauwe samenwerking met de betreffende projectleider.

De meeste participatietrajecten betreffen fysieke projecten, zoals de herinrichting van een straat of de ontwikkeling van een gebied. Dit beantwoordt aan de behoefte die de gemeente signaleert bij inwoners om vooral betrokken te worden bij concrete projecten die de directe leefomgeving raken.

¹² Toelichting bij artikel 1 bij het raadsbesluit van 30 maart 2010, pagina 6.

Een korte periode tot 2009 werd de belangenscan gebruikt. De gemeente werkt nu (weer) met de participatieladder. Dit betekent dat projectleiders aan de hand van de notitie uit 2003 een quickscan kunnen maken of het bewuste project geschikt is voor burgerparticipatie. Participatie kan in beginsel in elke fase van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding – organisatie – uitvoering – resultaten – evaluatie) aan de orde zijn. In de meeste gevallen gaat het om participatie bij de uitwerking en uitvoering van vastgesteld beleid. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad de kaders bepaalt, waarna wordt besloten op welk niveau en in welke vorm de participatie zal plaatsvinden.

In het algemeen hanteert de gemeente thans de volgende vormen van burgerparticipatie:

- inloop- en informatieavonden;
- klankbordgroepen;
- overleg met stakeholders.

In sommige gevallen worden ook burgers direct gevraagd mee te denken. In de meeste gevallen gaat de participatie niet verder dan adviseren.

Volgens de betrokken ambtenaren zit het verschil voor de keuze van de werkvorm in de “confrontatie”; die is bij inloopavonden beter te managen vanuit de gemeente. De keuze hangt verder zeker ook af van de voorkeur van de betreffende projectleider.

Het stramien is in de huidige praktijk meestal hetzelfde: na een informatieavond volgen drie bijeenkomsten met de klankbordgroep en daarna volgt een afsluitende informatieavond. In veel gevallen is het de projectleider zelf die de interactieve bijeenkomsten leidt, in een enkel geval wordt een externe gespreksleider ingehuurd. Heel belangrijk is het managen van verwachtingen: “Waar gaan we het wel en waar gaan we het niet over hebben?”

Afhankelijk van de impact van het project speelt ook de wethouder een rol in participatieve bijeenkomsten, meestal om de aanwezigen over de kaders te informeren, een boodschap over te brengen, duidelijkheid te scheppen of te enthousiasmeren.

Belangrijk is om duidelijk te maken dat het aan de gemeenteraad is om uiteindelijk besluiten te nemen. Bestuurlijk gezien is burgerparticipatie een aanvulling op het concept van de representatieve democratie. Naarmate een project meer op uitvoeringsniveau is gericht en de directe leefomgeving van de inwoners betreft, kan de invloed van de bewoners groter zijn. In dat geval kan in een vroeg stadium van voorbereiding al participatie plaatsvinden met als intentie zoveel mogelijk van de wensen van inwoners te honoreren.

Als de gemeenteraad na afweging van belangen tot besluiten komt, is het evident dat de betrokken inwoners daarover goed worden geïnformeerd.

Een aandachtspunt is in hoeverre een klankbordgroep representatief geacht kan worden. En verder is opgemerkt dat de terugkoppeling na een informatieavond in het algemeen voor verbetering vatbaar is.

In het algemeen gelden de volgende doelen bij burgerparticipatie:

- kwaliteitsverbetering van beleid, dat wil zeggen aansluiten bij de wensen en verwachtingen van burgers,
- waarmee draagvlak wordt gecreëerd,
- met als resultaat dat er minder weerstand en bezwaren zijn die de besluitvorming vertragen,
- en de uitvoering efficiënt kan verlopen.

Daarnaast is genoemd:

- iedereen zijn zegje laten doen;
- verbeteringen op de gemeentelijke plannen aanbrengen.

Of deze doelen ook behaald worden is voor de gemeente lastiger te beantwoorden, aangezien deze meestal voorafgaand aan een participatietraject niet expliciet worden gesteld. Er zijn in de praktijk voorbeelden van zowel zeer geslaagde als ook van minder succesvolle participatietrajecten.

Gevraagd naar hun opvatting wanneer een participatietraject is geslaagd, reageren de betrokken wethouder en ambtenaren als volgt:

- er geen negatieve reacties komen;
- ieder zijn zegje heeft kunnen doen;
- betrokkenen de gemeentelijke keuze begrijpen;
- er geen irritatie is over het gevolgde proces;
- betrokkenen iets hebben kunnen toevoegen aan het plan, waardoor het mooier is geworden;
- betrokkenen kunnen aangeven een rol van betekenis te hebben ingevuld en serieus zijn genomen.

De ervaring leert dat het van belang is ook altijd de 'zwijgende' meerderheid te bereiken. Dit vraagt om een pro-actieve benadering van de gemeente. Dus niet alleen maar afwachten wie er op een avond afkomen, maar juist naar buiten treden en communiceren.

De huidige gemeenteraad slaagt er volgens de wethouder en de ambtenaren in de juiste afstand te bewaren tot specifieke belangengroepen en de kaders te bewaken.

In het geval participatie plaatsvindt om nieuw beleid te formuleren, zoals bij het traject Informele zorg en vrijwilligerswerkbeleid, is de intentie van de gemeente om de betrokken vertegenwoordigers van organisaties te laten meedenken. Aan de werkgroepen is de functie toegekend input te leveren. De insteek is zo hoog mogelijk op de participatieladder te geraken, vanuit een gelijkwaardige houding. De opgestelde conceptstartnotitie is volgens de betrokken wethouder en beleidsmedewerkster dan ook een gezamenlijk product. Meer verantwoordelijkheid geven betekent voor hen dat het committent groot moet zijn.

De gemeente ziet zich dan als de natuurlijke regisseur en ziet de werkgroepen als haar partners. Daar wordt de zogenaamde wat-vraag beantwoord. De functie van de werkgroepen is meestal adviserend en co-producerend in die zin dat mag worden gereageerd en aanvullingen mogen worden voorgesteld op de conceptstartnotitie.

De gemeente ervaart in het algemeen een grote betrokkenheid van de inwoners bij de publieke zaak. Bij het bestuur leeft dan ook de ambitie om meer verantwoordelijkheid en vrijheid te laten bij c.q. over te dragen aan de inwoners. Hierbij valt te denken aan het onderhoud van openbaar groen in de directe eigen leefomgeving.

De burgemeester is in de Gemeentewet¹³ een bijzondere verantwoordelijkheid toegekend op het gebied van burgerparticipatie. Jaarlijks besteedt zij in het burgerjaarverslag aandacht aan een aantal projecten en activiteiten die in het verslagjaar hebben plaatsgevonden. Als voorzitter van de gemeenteraad ziet zij er op toe dat een goede inspraakprocedure is gevolgd en een voorstel besluitrijp is.

2.11 Handleiding burgerparticipatie – in voorbereiding

De gemeentelijke organisatie heeft een handleiding burgerparticipatie in voorbereiding. In de inleiding wordt verwezen naar het coalitieakkoord van april 2010, waar onder andere staat: *Er wordt actief vorm gegeven aan een transparant bestuur, open communicatie en stimuleren van actieve nieuwe vormen van participatie van inwoners bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. De collegeleden vervullen hierbij een actieve rol.*

¹³ Artikel 170, lid 1c, bepaalt dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Hoofdstuk 3

Participatietraject Informele zorg en vrijwilligerswerkbeleid

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen op basis van documentenonderzoek, het groepsinterview met de betrokken wethouder en ambtenaren en het groepsinterview met vertegenwoordigers van enkele betrokken organisaties.

3.1 Intern onderzoek

Beleid

Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers behoort tot prestatieveld 4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en is daarmee een taak voor de gemeente. In het beleidsplan Wmo 2007 is vastgesteld hoe ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligerswerk vorm moet krijgen. In het Wmo meerjarenbeleidsplan 2009-2012 zijn vervolgens nieuwe vertrekpunten geformuleerd.

De volgende doelen zijn benoemd in het meerjarenbeleidsplan:

- er is een dekkende (infra)structuur om de mantelzorger en de zorgvrijwilliger en hun organisaties te ondersteunen;
- de schakel mantelzorger in de keten zorgvrager-mantelzorgers-vrijwillige zorg-professionele zorg (indien nodig) kan op ondersteuning rekenen;
- de mantelzorger en de zorgvrijwilliger denken actief mee over beleid dat over hen gaat (op grond van artikel 11 van de Wmo dient de gemeente beleid te maken in samenspraak met de doelgroep);
- onder de vele vrijwilligers in de gemeente Rheden doen meer vrijwilligers uit verschillende doelgroepen mee;
- vrijwilligersorganisaties in de gemeente Rheden voeren bewust beleid gericht op werving, behoud, facilitering en ontwikkeling van vrijwilligers;
- arbeid/arbeidsparticipatie en mantelzorg/vrijwilligerswerk staat op de agenda van lokale organisaties;
- er is zicht op eventuele anti-emancipatoire effecten van mantelzorg en vrijwilligerswerk, in het bijzonder op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Er worden in het meerjarenbeleidsplan enkele concrete instrumenten genoemd om bovenstaande punten te bereiken. Er wordt aangekondigd dat er naar een inspraakvorm gezocht zal worden in 2008. Dit heeft zijn uitwerking gekregen in het oprichten van de werkgroep informele zorg en de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid. De ambitie daarbij was een blijvende participatiestructuur te scheppen voor beide doelgroepen.

Als vervolg op en concretisering van het meerjarenbeleidsplan is in samenspraak met de werkgroep informele zorg en de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid een conceptstartnotitie ondersteuning informele zorg en vrijwilligersbeleid opgesteld.

Basis voor de werkgroep was de structuur voor informele zorg, die in 2010 door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld en waarover de gemeenteraad is geïnformeerd. Deze structuur kwam tot stand in een eerder traject met vertegenwoordigers van alle organisaties op het gebied van informele zorg in Rheden/Rozendaal.

Na het traject Rhedense Keuze is door de gemeenteraad de Visie 2020 vastgesteld. Als vervolg hierop heeft het college van burgemeester en wethouders het voorstel 'Minder met beleid' aan de gemeenteraad uitgebracht met bezuinigingsvoorstellen. Deze omstandigheid heeft invloed op de voortgang van beide werkgroepen. De gemeenteraad is inmiddels ook geïnformeerd over het uitstel van de startnotities van de werkgroepen.

De werkgroep vrijwilligerswerkbeleid is door de beleidsmedewerker in oktober 2010 met een e-mailbericht geïnformeerd dat de verwachting was dat de startnotitie in januari 2011 aan de gemeenteraad aangeboden kon worden, maar dat er een kans op vertraging aanwezig was in verband met het traject Rhedense Keuze. In december 2010 liet de beleidsmedewerker via een e-mailbericht de werkgroep weten dat dit traject van een zodanige invloed is dat daarop niet vooruitgelopen kan worden. In de praktijk betekent dit dat de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid in de wachtstand staat.

Ook de conceptstartnotitie van de werkgroep informele zorg is om dezelfde reden nog niet ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. Wel wordt verder gewerkt aan meer uitvoerende zaken, zoals het oprichten van een platformorganisatie voor informele zorg.

Organisatie

Op grond van artikel 11 van de Wmo dient de gemeente beleid te maken in samenspraak met de doelgroep. De betrokken beleidsmedewerker heeft in overleg met de afdeling Communicatie van de gemeente de mogelijkheden voor participatie besproken. Hierbij is gebruikgemaakt van de participatieladder en is overwogen op welk moment en op welke manier de doelgroep het beste betrokken kan worden. Er is bewust voor gekozen om de doelgroep hoog op de participatieladder te betrekken. Met het zicht op de veranderingen die eraan komen voor de gemeente op het terrein van de Wmo (onder meer de Kanteling, de overheveling van de begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo, et cetera) wil de gemeente de organisaties nu al meenemen in die veranderingen en hen actief betrekken. De gemeente wil daarom de doelgroep niet alleen informeren, maar wil ook dat de doelgroep kan adviseren en deels meeproduceren. Om dit mogelijk te maken is er voor gekozen om smal te beginnen met het betrekken van de doelgroep. Met een kleine groep zal in de vorm van een werkgroep gesproken worden over de koers voor het beleid. Er is voor gekozen om een werkgroep voor informele zorg op te zetten en een werkgroep voor vrijwilligerswerkbeleid. De gemeente ziet de werkgroep als een partner. Zodra de koers voor het beleid in de werkgroep vastgesteld is, wil de beleidsmedewerker de beleidsplannen aan een bredere doelgroep voorleggen. De vorm hiervoor moet nog

ingevuld worden. Daarna kan het voorstel voorgelegd worden aan de raad. Deze werkwijze is vastgelegd in een werkplan.

Bij het formeren van de werkgroep is gekeken welke mensen er gekozen zouden worden voor deelname. Dat is voor de twee werkgroepen enigszins verschillend verlopen. Bij het opstellen voor het beleidsplan Wmo in 2007 was er een platform met vertegenwoordigers uit de informele zorg. Er is voor gekozen om uit deze eerder betrokken organisaties, aangevuld met een bredere groep organisaties die zich bezighoudt met informele zorg, de werkgroep samen te stellen. Mensen zijn persoonlijk of per e-mail benaderd met de vraag om deel te nemen aan de werkgroep.

De werkgroep vrijwilligerswerkbeleid moest geheel nieuw worden opgezet. Er is voor gekozen om uit elke sector een organisatie te vragen deel te nemen aan de werkgroep. Dit is enigszins willekeurig gegaan op basis van contacten en bereidheid van de organisaties. Ook deze mensen zijn persoonlijk of per e-mail gevraagd voor de werkgroep.

De leden van de werkgroep vertegenwoordigen verschillende organisaties die in contact staan met burgers of voor de belangen van (specifieke) burgers opkomen. Wat betreft informele zorg zijn de volgende cliëntenorganisaties betrokken in de werkgroep: COSBO, Stichting Meldpunt Vrijwillige Thuiszorg, Stichting Alzheimer, Humanitas, Stichting Thuiszorg Midden Gelderland, vertegenwoordiger kerken, Vrijwilligerssteunpunt, ouderenwerk/CARION, Rode Kruis.

Wat betreft vrijwilligerswerk zijn de volgende organisaties betrokken in de werkgroep: Innoforte, Regio Gelderland Natuurmonumenten, Scouting Velp, zwemvereniging PFC Rheden, Vrijwilligerssteunpunt gemeente Rheden, Humanitas. In beide werkgroepen neemt de beleidsmedewerker samenlevingszaken zitting en is Spectrum als procesbegeleider betrokken.

Uitvoering

In de werkgroepbijeenkomsten hebben de leden van de werkgroep de gelegenheid gekregen om mee te denken over de koers voor respectievelijk informele zorg en vrijwilligerswerkbeleid en stellen thema's aan de orde. De beleidsmedewerker en Spectrum verwerken dit in officiële documenten. De leden van de werkgroep konden hier op reageren. Vervolgens zouden de documenten ter goedkeuring voorgelegd worden aan het management, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

Bij de werkgroep informele zorg zijn bij de eerste bijeenkomst notulen opgesteld. Daarna had de werkgroep een meer informele werkwijze zonder notulen. Maar de werkgroepleden konden reageren op stukken die per e-mail werden toegezonden. Uitnodigingen voor de volgende bijeenkomst gingen ook per e-mail. Deze werkwijze is ook gehanteerd voor de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid.

Tussentijds is er een memo naar de gemeenteraad gestuurd (3 februari 2011) over de stand van zaken rondom het informele zorg- en vrijwilligersbeleid.

Het werkgroepproces heeft meerdere malen stilgelegen. Dit heeft te maken met mogelijke bezuinigingen en daardoor het opschorten van het ontwikkelen van nieuw beleid. Op dit moment is voortgang van het beleidsproces afhankelijk van besluitvorming door de gemeenteraad over bezuinigingen in november 2011 (gemeentelijke begrotingsraad). Na besluitvorming kan de uitwerking van het Wmo-beleid worden voortgezet.

De leden van de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid zijn om deze reden in februari 2011 en vervolgens in mei 2011 opnieuw per e-mail geïnformeerd over de opschorting van het werk van de werkgroep tot respectievelijk na de zomer en eind 2011. De werkgroep informele zorg is in september 2011 per brief geïnformeerd over het feit dat de werkgroep wat betreft het formuleren van beleid stil ligt. De werkgroep gaat wel door op uitvoerend niveau in de geest van de door de raad eerder vastgestelde kaders van de Wmo, op het bestaande Wmo-beleid en de door het college van burgemeester en wethouders in 2010 vastgestelde structuur voor informele zorg.

Resultaten

De leden van de werkgroepen hebben op het niveau van co-productie geparticipeerd op de beleidsterreinen informele zorg en vrijwilligerswerkbeleid. Voor beide beleidsterreinen is een conceptstartnotitie tot stand gekomen. Deze zijn vanwege de besluitvorming over mogelijke bezuinigingen nog niet voorgelegd aan de gemeenteraad. Doel van de werkgroepen was om in co-productie beleid te ontwikkelen op de twee beleidsterreinen. Dit heeft voor beide werkgroepen nog niet geresulteerd in een door de gemeenteraad vastgestelde startnotitie. Wel werkt de werkgroep informele zorg aan concrete uitvoeringszaken die gaan over de samenwerking tussen de betrokken organisaties.

Evaluatie

Het participatietraject is nog niet afgesloten. Er heeft daarom nog geen evaluatie plaatsgevonden. Wel is er tijdens de werkgroepbijeenkomsten door de beleidsmedewerker ad hoc gevraagd naar de ervaringen van de deelnemers. Op basis hiervan is het doel van de bijeenkomsten meer geconcretiseerd.

3.2 Extern onderzoek

Can = Vermogen om te participeren

De gemeente heeft organisaties die zich bezighouden met informele zorg of vrijwilligerswerk de mogelijkheid geboden om in een werkgroep te participeren om beleidsplannen op deze terreinen te formuleren.

Like = Bereidheid om te participeren

De organisaties willen graag door de gemeente betrokken worden bij het formuleren van beleidsplannen. Participatie door middel van een werkgroep wordt een prettige manier van participatie gevonden. Het biedt de mogelijkheid om een duidelijke

inbreng te hebben en de kleinschaligheid biedt slagkracht. Dit in tegenstelling tot ervaringen van mensen waarbij hun inbreng in grote bijeenkomsten werd gevraagd.

Enabled = Participatie op andere maatschappelijke terreinen

Burgers worden door middel van belangenorganisaties vertegenwoordigd in deze vorm van participatie. Een selectie van deze organisaties neemt zitting in de werkgroep. Het brede veld kan in een later stadium geïnformeerd worden en hun mening geven tijdens een bijeenkomst.

Asked = Gemeentelijk aanbod tot participatie

De gemeente heeft de deelnemers persoonlijk of per e-mail gevraagd zitting te nemen in de werkgroep. Een enkele organisatie heeft afgezien van deelname vanwege een tekort aan capaciteit. De vertegenwoordiging in de werkgroep vrijwilligerswerkbeleid vanuit de sport bestaat uit 1 persoon/bestuurslid van een vereniging. Waarom de sport zo mager vertegenwoordigd is, is bij de leden van de werkgroep onbekend. De samenstelling van de werkgroep bepaalt het beleid. Daarom wordt afgevraagd of de afvaardiging van de organisaties in de werkgroepen representatief is.

Het belang van de werkgroep is bij de deelnemers duidelijk. Wel is het jammer dat de werkgroep niet op de hoogte is gesteld van het werk van de tweede werkgroep, omdat de werkvelden deels overlappend zijn. Er is naar de mening van de werkgroepleden weinig informatie door de gemeente gegeven over hoe de participatie is georganiseerd. Wel is de leden duidelijk dat er eerst met behulp van de werkgroep beleidsplannen worden opgesteld en deze vervolgens in een bijeenkomst aan het brede veld worden voorgelegd.

Responded = Gemeentelijke reactie op participatie

De werkgroep vrijwilligerswerkbeleid is gestopt om politiek-bestuurlijke redenen. Niet bekend voor de werkgroep is of het nog komt tot een doorstart. De werkgroepleden zouden graag zien dat bij de start van de participatie bekend is wanneer het traject is afgelopen. Het bleek lastig beleid te formuleren. Het is ook nog niet concreet gemaakt. Als redenen is gegeven dat er geen financiële middelen zijn en de gemeente het onderwerp geen prioriteit geeft. De werkgroep heeft diverse knelpunten gesignaleerd op het terrein van vrijwilligersbeleid. De werkgroepleden vinden het teleurstellend dat er tot op heden nog niets met hun input gedaan is en hopen dat dat in de toekomst nog wel gaat gebeuren. Men is bang dat van uitstel afstel komt. Door de ontstane situatie is er sprake van verschillende tempi tussen de werkgroepen. De werkgroep informele zorg komt nog regelmatig bij elkaar, maar met een ander doel. Het huidige doel is samenwerking tussen organisaties op dit terrein tot stand te brengen. Voor beide werkgroepen gold bij de start dat het wat vaag was wat van de werkgroep werd verwacht. Door de gesprekken in de bijeenkomsten werd dit steeds concreter. Voor de werkgroep informele zorg geldt dat sinds het voorjaar van 2011 meer vaart ervaren wordt. De toenemende maatschappelijke vraag naar informele zorg, onder invloed van bezuinigingen en het streven eenzaamheid te voorkomen, is de aanleiding. Het is een onderdeel van het

Wmo-beleid. Meedenken en meebeslissen komt echter minder voor. Het beleid dat het gemeentebestuur voorstaat is niet bekend bij beide werkgroepen.

De werkgroep informele zorg wordt periodiek ook goed geïnformeerd over de stand van zaken in het gemeentehuis. De werkgroep vrijwilligerswerkbeleid wordt niet op dezelfde wijze op de hoogte gehouden omdat deze sinds begin 2011 geen bijeenkomsten meer kent. De werkgroepleden zijn per e-mail op de hoogte gehouden, maar zijn van mening dat de informatievoorziening mager en soms wat laat komt.

Vertegenwoordigers van beide werkgroepen vinden het heel belangrijk dat de informatievoorziening vanuit de gemeente optimaal is. Zijn er bijvoorbeeld financiële middelen beschikbaar? Dat de werkgroepen in de bedoelde vorm tijdelijk stop zijn gezet vanwege politiek-bestuurlijke redenen leidt soms tot onbegrip. Ze geven aan dat het als burger lastig te begrijpen is hoe dat in de politiek in zijn werk gaat.

De open houding van de betreffende ambtenaar is prettig.

Men klaagt wel over het ambtelijke taalgebruik. Er wordt veel jargon gebruikt, dat leidt tot onbegrip.

De werkgroep met daaropvolgend een informatieavond voor de bredere doelgroep is een goede werkvorm volgens de werkgroepleden. Er waren plannen om ook andere werkvormen toe te passen. Daaraan is door de gemeente echter (nog) geen uitvoering gegeven.

Onbevredigend is dat bij de werkgroepen niet bekend is wat met de gegeven input gebeurt. Wordt het beleid op een ander niveau gemaakt? De werkgroepleden noemen tijdens het groepsinterview dat een black-box. Zij willen serieus genomen worden en weten welke vertaalslag er naar het beleid wordt gemaakt, welke keuzes maakt het gemeentebestuur? Een werkgroep lid ervaart dat een wethouder niet gemakkelijk bereid is bestaand beleid en werkwijzen aan te passen. Er moet soms druk vanuit de gemeenteraad aan te pas komen om veranderingen te realiseren. De vrijwilligersverenigingen benutten de gemeenteraad als hefboom. De verenigingsbesturen krijgen, volgens het werkgroep lid, de indruk dat er sprake is van risicomijdend gedrag. Hoewel bestuurders en ambtenaren openstaan voor initiatieven, gaan veranderingen stapje-voor-stapje. Het werkgroep lid zou van het college van burgemeester en wethouders graag een actieve houding zien ten opzichte van de gemeenteraad. Veranderingen duren nu erg lang, het gaat over veel lagen en schijven. Teruggokkelen naar de werkgroep moet meer gebeuren. Er moet een open communicatie zijn over de voortgang.

Hoofdstuk 4

Participatietraject Grinthuizen

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen op basis van documentenonderzoek, het groepsinterview met de betrokken wethouder en ambtenaren en het groepsinterview met leden van de klankbordgroep.

Rheden Bestrating was een bedrijf op het bedrijfsterrein Haveland in Rheden dat zijn activiteiten beëindigde. MVO Projecten vroeg de gemeente medewerking te verlenen aan wijziging van de bestaande bestemming, zodat het mogelijk zou worden op deze locatie een nieuwe woonwijk te ontwikkelen.



4.1 Intern onderzoek

Beleid

Het gemeentelijk beleid is beschreven in de structuurvisie, de woonvisie, het grondbeleid, de inspraakverordening en de notitie aanpak locatieontwikkeling. In de woonvisie staat dat er tot 2010 in de gemeente Rheden 1.100 woningen gebouwd moeten worden. Voor het dorp Rheden constateert de woonvisie dat er relatief (te) weinig bouwmogelijkheden zijn. De structuurvisie biedt voor Haveland de mogelijkheid van natuurlijke transformatie van industriële bedrijvigheid naar een combinatie van bedrijvigheid met wonen.

In 2006 werd beoogd een substantieel aantal woningen (ca. 200 – 215) te realiseren, dat enerzijds het belang van de initiatiefnemer dient en anderzijds een bijdrage levert aan de gemeentelijke doelstellingen en tegemoet komt aan de door de bewoners ingebrachte wensen.

In de startnotitie van 27 november 2006 staat het belang om in een vroeg stadium de omgeving te betrekken. Daartoe wordt de belangenscan als instrument ingezet. Dat wil zeggen dat wanneer een ontwikkelaar komt met een plan deze beschouwd wordt als een door de ontwikkelaar ingebracht belang. Op basis daarvan formuleert de gemeente haar belang ten aanzien van de betreffende locatie (beeldkwaliteit, programmering, et cetera). Tenslotte wordt aan de omgeving gevraagd haar belang ten aanzien van de locatie te verwoorden. Dat halen van het belang bij de omgeving kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld middels een enquête, het organiseren van werksessies met omwonenden. Na een dergelijke ronde liggen er in feite 3 belangen naast elkaar op tafel. Op basis daarvan wordt een belangenafweging gemaakt, kunnen keuzes gemaakt worden en kan de ambitie voor de verdere ontwikkeling worden geformuleerd. Dat wordt vastgelegd in deze kader- of startnotitie.

Daarin staat dat de ontwikkelaar met enige regelmaat in overleg met de gemeente een bijeenkomst met omwonenden organiseert om hen bij het proces te blijven betrekken. Daarnaast worden bewoners via een nieuwsbrief op de hoogte gehouden.

In de raadsvergadering van 13 februari 2007 heeft de raad zich uitgesproken over het kader voor het terrein van Rheden Bestrating.

Organisatie

Voordat tot ontwikkeling kon worden overgegaan vond met het bedrijfsleven op Haveland overleg plaats over de geluidsproblematiek op het industrieterrein. Doordat de geluidsnormen door een aantal bedrijven werden overschreden, was verdere ontwikkeling op het industrieterrein niet meer mogelijk.

Eind 2004 geeft Rheden Bestrating aan de locatie van het bedrijf te willen ontwikkelen als woningbouwlocatie. In combinatie hiermee kan de milieuvergunning worden aangepast of zelfs geheel worden ingetrokken en blijven de bedrijven op het industrieterrein binnen de geluidsnormen. Het college van burgemeester en wethouders stemt op 19 oktober 2005 in met de gewenste ontwikkeling onder voorbehoud van goedkeuring van de structuurvisie door de raad.

Conform de geldende aanpak voor de ontwikkeling van woningbouwplannen op initiatief van derden, past de gemeente de belangenscan toe. Het interactieve traject moet leiden tot meer draagvlak voor de plannen, een kwalitatief beter plan en vergroting van de transparantie.

Tot de omgeving rekent de gemeente de volgende doelgroepen:

- direct omwonenden en aanliggende bedrijven;
- bedrijven die belangen hebben vanwege de geluidscontour;
- belangenvereniging Rhedens Dorpsbelang;
- ondernemersvereniging en Kamer van Koophandel.

Om de belangen van de omgeving boven tafel te krijgen worden twee instrumenten ingezet: een vragenlijst en een wijkavond.

De vragenlijst wordt verspreid tegelijk met de uitnodiging voor de wijkavond met vragen over de huidige status van het terrein en er wordt geïnventariseerd wat de omgeving belangrijk vindt bij de ontwikkeling van het terrein.

Op de wijkavond krijgen aanwezigen informatie over het plan, de belangen en wensen van de gemeente en over het proces en de planning van het project.

Vooraf informeert de gemeente het Rhedens Dorpsbelang, dat advies mag uitbrengen over het voorgestelde proces.

Uitvoering

Op 8 juni 2006 vindt de eerste informatieavond plaats. Daar wordt gemeld dat ook de gemeentewerf bij de ontwikkeling betrokken kan worden. De gemeente verzorgt

twee presentaties, één over interactieve planvorming en één over de mogelijkheden voor toekomstige bebouwing. Als voorbeelden worden foto's getoond van een parkdorp, een tuindorp, een woondorp, een tuinstad en een werkdorp. Na de presentaties is er gediscussieerd in groepjes.

Uit de reacties op het evaluatieformulier van de avond blijkt dat het informeren via brief/nieuwsbrief hoog scoort, evenals de informatiebijeenkomst. Zeventien aanwezigen melden zich aan voor deelname in een werkgroep of klankbordgroep.

De gemeente stuurt bij brief van 28 juni 2006 het verslag van de bijeenkomst aan de aanwezigen toe en meldt dat de gemeente de belangen op een rij zet om deze te vertalen naar uitgangspunten voor het plan.

Het college van burgemeester en wethouders bereidt vervolgens een startnotitie voor ter besluitvorming door de raad. Als voorwaarde geldt de blijvende betrokkenheid van burgers en omwonenden. In de startnotitie staat dat de ontwikkelaar met enige regelmaat in overleg met de gemeente een bijeenkomst met omwonenden zal organiseren om hen bij het proces te blijven betrekken.

Onderdeel van het kader is dat het aantal woningen en de differentiatie zijn bepaald in een indicatief woningbouwprogramma. Getracht is de verschillende belangen (de mogelijkheden van het plangebied, de gewenste differentiatie, de gewenste hoeveelheid groen en de gewenste opbrengst) in overeenstemming te brengen.

Op 15 januari 2007 wordt een inloopavond georganiseerd en op 27 februari 2007 stelt de raad de kadernotitie vast.

Kort daarvoor ontvangt de gemeente enkele brieven met bezwaren, waaronder een bezwaar tegen de hoogte van het geplande appartementengebouw, ondertekend door 49 omwonenden.

Tijdens de informatieavond op 21 mei 2007 konden aanwezigen zich aanmelden voor de klankbordgroep. De gemeente ontving ongeveer 25 aanmeldingen en maakte de volgende selectie voor de samenstelling van de klankbordgroep:

- 2 leden van het Rhedens Dorpsbelang;
- 7 aanwonenden;
- 3 kandidaat-kopers.

De gemeente stelt vervolgens een communicatieplan op en benoemt daarin ook de kritische punten (hoogbouw, verkeer, groenareaal). De klankbordgroep krijgt een adviserende rol bij het stedenbouwkundig plan, de architectenkeuze en de inrichting van het openbaar gebied. Voorzien zijn drie bijeenkomsten van de klankbordgroep.

Op 19 september 2007 vond de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep plaats. Na een aantal maanden ontvangen de leden van de klankbordgroep in mei 2008 bericht dat het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage gelegd zal worden, dat er op

4 juni 2008 een inloopavond wordt gehouden en dat de klankbordgroep binnenkort zal vergaderen over de architectenselectie.

Op 3 november 2008 volgt opnieuw een brief met informatie over de stand van zaken. In de brief worden enkele geruchten ontzenuwd en er worden bijeenkomsten aangekondigd van de klankbordgroep over de architectenkeuze en het plan voor de openbare ruimte.

In september 2009 krijgt de klankbordgroep bericht van de wisseling van projectleider en op 2 maart 2010 is de klankbordgroepbijeenkomst over de ontwerpen van de woningen en de planning van de realisatie.

In de afgelopen jaren zijn de volgende nieuwsbrieven verschenen:

- oktober 2006 met een verslag van de informatieavond op 8 juni 2006;
- december 2006 met de uitnodiging voor de inloopavond op 15 januari 2007;
- mei 2007 met de uitnodiging voor de informatiebijeenkomst op 21 mei 2007. Ook wordt de uitnodiging gedaan zich aan te melden voor een klankbordgroep van maximaal 10 personen.

Resultaten

In het dorp Rheden is de vraag naar (betaalbare) woningen groot. Er is lang niets gebouwd in het dorp, waardoor met name jonge woningzoekenden en ouderen vaak gedwongen zijn elders te gaan wonen. Op het terrein van voorheen het bedrijf Rheden Bestrating en de gemeentewerf komt een nieuwe woonwijk, van ruim 200 woningen en voldoende groen, die voorziet in de behoefte.

Er is geparticipeerd door een klankbordgroep die was samengesteld uit omwonenden en de dorpsvereniging. Onder invloed van de klankbordgroep is de hoogte van het appartementengebouw aangepast, waartegen ook de meeste bezwaren bestonden van de omgeving.

Evaluatie

Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden.

4.2 Extern onderzoek

Can = Vermogen om te participeren

Woningbouw kan rekenen op groot draagvlak bij de bevolking, omdat dit voorziet in een duidelijke behoefte.

Ter ondersteuning en facilitering van het werk van de klankbordgroep konden de leden beschikken over de volgende 'hulpbronnen': schetsontwerpen van de woningen, ontwerpschetsen voor de inrichting van de openbare ruimte en situatietekeningen. Deze werden uitvoerig toegelicht door de ontwikkelaar en/of de gemeente. Ook het nieuwe bestemmingsplan is besproken.

Like = Bereidheid om te participeren

De gekozen participatievorm kan rekenen op steun van de geïnterviewde werkgroepleden, hoewel het aantal bijeenkomsten later in het traject is afgebouwd. Schriftelijke reacties zijn niet alle door de gemeente beantwoord.

Er is een grote behoefte van omwonenden en andere belanghebbenden om tijdig betrokken te worden bij plannen die hen na aan het hart liggen.
De meningen verschillen of de geboden participatie voldoende is.

Enabled = Participatie op andere maatschappelijke terreinen

De werkgroepleden fungeerden ook als boodschapper en informant naar de overige omwonenden.

Opvallend vinden zij dat de aangrenzende ondernemingen niet in de klankbordgroep vertegenwoordigd waren. Die belangen zijn dan ook geen onderwerp van gesprek geweest.

Asked = Gemeentelijk aanbod tot participatie

In het begin van het traject waren er veel bijeenkomsten, later was dit minder. Tijdens iedere bijeenkomst werd goede informatie gegeven, in de vorm van presentaties, tekeningen, en dergelijke.

Responded = Gemeentelijke reactie op participatie

Suggesties van omwonenden zijn duidelijk opgenomen en verwerkt, of anders beargumenteerd afgewezen.

Omwonenden stellen de mate van inbreng op hoge prijs, zoals de deelname aan de keuze van de architect.

In het algemeen stelt de gemeente informatie tijdig beschikbaar en doet zij moeite inwoners te betrekken. Ook staat de gemeente voldoende open voor de inbreng van inwoners en organisaties, aldus de geïnterviewde leden van de werkgroep.

Daar tegenover staat, dat zij het gevoel hebben dat er wel ruimte is voor hun inbreng, en dat zij ruimschoots gehoord worden, maar dat hun argumenten en voorstellen nauwelijks zijn terug te vinden in het uiteindelijk resultaat. De afweging van verschillende belangen en de argumentering van de beleidsmakers komt onvoldoende in de publiciteit en de terugkoppeling naar de participanten.

Hoofdstuk 5

Participatietraject Talingsingel

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen op basis van documentenonderzoek, het groepsinterview met de betrokken wethouder en ambtenaren en telefonische interviews met enkele bewoners.

Het project betrof de vervanging van een gemengd riool, het afkoppelen van hemelwater en de aanleg van een drainagesysteem, inclusief de daarbij behorende werkzaamheden als het aanbrengen van asfaltverhardingen, elementverhardingen, verkeersremmende voorzieningen en de nieuwe inrichting van het plantsoen aan de Talingsingel te Velp.



5.1 Intern onderzoek

Beleid

Aanleiding was enerzijds het feit dat er te veel water (riool- en regenwater) over de singel liep en er te veel relatief schoon water naar de zuivering gepompt werd vanwege de beperkte capaciteit van de riolering. Door middel van een grotere berging (riool) kan het overstorten worden verminderd. Anderzijds is het verkeersveiligheidsplan uitgevoerd met de aanleg van een 30-kilometerzone.

Organisatie

De administratieve voorbereiding is gestart in 2008. Het bestek is opgesteld in de periode november/december 2008.

Doel van het gebruik van de participatieladder was de participatie te laten verlopen op de niveaus: informeren, raadplegen en adviseren.

Voor, tijdens en na de uitvoeringsfase is ruime aandacht besteed aan de fasering, de bereikbaarheid en dergelijke. De bewoners zijn hierover tijdig ingelicht.

De raad is geïnformeerd over de stand van zaken door middel van een memo van 3 februari 2011.

Uitvoering

De bewoners zijn door de gemeente schriftelijk geïnformeerd over de geplande werkzaamheden en zij werden daarbij uitgenodigd de informatieavond bij te wonen.

Op 10 juni 2008 is de eerste informatieavond gehouden en is uitleg gegeven over de geplande werkzaamheden aan het riool, de drainage en de verkeersremmende voorzieningen.

Tijdens de tweede informatieavond op 20 november 2008 is gesproken over de aanpassing van het plantsoen en de aanleg van wadi's. Hierbij is het herinrichtingsplan besproken en hebben bewoners hun voorkeur kunnen aangeven voor een natuurlijke of een strakke vormgeving van het plantsoen.

Op 22 april 2009 vond een bewonersbijeenkomst plaats en is over de planning en inhoud van de werkzaamheden gesproken.

Resultaten

De werkzaamheden zijn volgens plan uitgevoerd. Er zijn procedures gevoerd over ontstane schade aan woningen vanwege de werkzaamheden. Om juridisch-procedurele redenen kon in de periode van schadeafhandeling minder intensief communicatie met de bewoners plaats vinden dan de gemeente had gewild.

Evaluatie

Er heeft geen evaluatie plaats gevonden.

5.2 Extern onderzoek

Can = Vermogen om te participeren

De bewoners waren bekend met de intensiteit en omvang van de werkzaamheden, aangezien in een nabijgelegen straat eenzelfde herinrichting had plaatsgevonden. Toch was bij hen vooraf niet bekend dat gewerkt zou worden met zulke zware machines dat er schade aan woningen en gebouwen was te verwachten. Verder bleken de bewoners vooral geïnteresseerd te zijn in de verbetering van de ervaren wateroverlast onder hun woning en in de geboden mogelijkheid in de tuin een drainage aan te leggen.

Enkele bewoners legden een grote vaardigheid aan de dag om de informatieavonden te domineren met hun vragen en kritische opmerkingen. Dit leverde een negatieve sfeer op en irritatie bij de overige aanwezigen. Ook was er een gevoel van teleurstelling bij hen, omdat de gemeente mede daardoor niet bevredigend bleek te kunnen voorzien in hun informatiebehoefte. De presentaties van de zijde van de gemeente zijn als zwak en ontoereikend aangemerkt.

Like = Bereidheid om te participeren

Bij een groot aantal bewoners is de aanvankelijke bereidheid om te participeren zodanig verminderd dat zij de informatieavonden niet alle meer hebben bijgewoond. Oorzaak daarvoor is dat de gemeente niet inging op die onderwerpen die hen vooral bezig hielden. Ook trad geen verbetering van de sfeer op. Desgevraagd zeggen bewoners dat daardoor maar zo weinig is deelgenomen aan de drainagemogelijkheid. Men was op basis van de zeer beperkte informatie die de gemeente gaf niet in staat een goede afweging te maken van voor- en nadelen en van de mogelijke gevolgen van een keuze om al dan niet deel te nemen aan het project. Daarnaast was er teleurstelling dat de gemeente op het niet overnemen van

suggesties voor verkeersmaatregelen volstond met de schriftelijke argumentatie “dat de diverse belangen tegen elkaar zijn afgewogen”.

Tevredenheid is er over de voorgelegde alternatieven voor de herinrichting van het plantsoen, een meer natuurlijke en een meer culturele. Door middel van een stemkaart konden de aanwezigen hun voorkeur aangeven, tot en met de kleur van de verharding van de paden. Jammer was dat de mogelijkheid een keuze te maken door de gemeente niet in de uitnodigingsbrief was vermeld.

Door één van de geïnterviewde bewoners is toentertijd een brief aan de gemeente gezonden met zijn opmerkingen over de organisatie en het verloop van de eerste en tweede informatieavond. Daarop is door de gemeente ook gereageerd, echter naar het idee van de bewuste bewoner is niet op al zijn vragen ingegaan.

Enabled = Participatie op andere maatschappelijke terreinen

Door de kritische opstelling van een aantal bewoners tijdens de informatieavonden is bij medebewoners de indruk ontstaan dat er bij hen geen bereidheid is om mee te werken aan welke verandering dan ook.

De gemeente bleek niet in staat hierop tijdens de presentaties adequaat te reageren.

De geïnterviewde bewoners blijken allen content met het uiteindelijke resultaat en achten dit een flinke verbetering van de straat en de wijk.

Asked = Gemeentelijk aanbod tot participatie

Er is onder andere gewerkt met evaluatieformulieren. Tijdens één van de bijeenkomsten kon er worden gestemd over de plannen voor herinrichting van het plantsoen. De schriftelijke informatie van zowel de gemeente als de aannemer voorzagen duidelijk in een behoefte. Tijdens de uitvoering van het werk was een opzichter goed benaderbaar om mondelinge vragen te beantwoorden.

Responded = Gemeentelijke reactie op participatie

Naar het oordeel van de geïnterviewde bewoners heeft de gemeente rekening gehouden met de wensen ten aanzien van de inrichting van het plantsoen en met de aanleg van verkeersmaatregelen. Ook bestaat er tevredenheid over de getoonde inzet van de gemeente om door middel van brieven en informatieavonden de bewoners te informeren en bij het project te betrekken.

Minder tevredenheid is er bij hen over de organisatie en het verloop van de informatieavonden en de schriftelijke reactie van de gemeente op een aantal door bewoners gedane suggesties.

Hoofdstuk 6

Participatietraject Johan Wagenaarplein

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen op basis van documentenonderzoek, het groepsinterview met de betrokken wethouder en ambtenaren en het groepsinterview met leden van de klankbordgroep.

Het plan houdt in de bouw van 15 – 20 sociale huurwoningen bij het Johan Wagenaarplein te Dieren. Daarnaast wil de gemeente met deze plek een herkenbaar en aantrekkelijk hart van de wijk creëren, de speelvoorzieningen en het groene karakter behouden en de verkeersveiligheid op de Zilverakkerweg verbeteren.



6.1 Intern onderzoek

Beleid

Het ruimtelijk beleid is te vinden in de structuurvisie, de woonvisie, het grondbeleid, de inspraakverordening, de notitie aanpak locatieontwikkeling en de grondexploitatie beleidsbegroting 2009.

In de structuurvisie 2006 is de locatie specifiek aangewezen als bouwlocatie. Het Johan Wagenaarplein is een open, groene ruimte binnen het bebouwde gebied Dieren West. Het is in gebruik als sport- en speelvoorziening, als plantsoen en als hondenuitlaatplek. De Zilverakkerweg, die een buurtverzamel functie kent, doorsnijdt het Johan Wagenaarplein.

De woonvisie geeft het woonbeleid van de gemeente weer. Het gaat om het brede begrip wonen: naast woningen is er aandacht voor woonomgeving, leefbaarheid, wonen en zorg. Kwaliteit neemt in de woonvisie een belangrijke plaats in. Dit betekent o.a. toepassing van kwaliteitskeurmerken levensloopbestendigheid, woonkeur en robotica; een veilige en toegankelijke woonomgeving met aandacht voor de groenkwaliteit; een gevarieerde (evenwichtig samengestelde) woonbuurt. Uitgangspunt is de woonvisie 2003 – 2007, die per dorp een gebiedsgerichte uitwerking bevat van het woonbeleid. Het bouwprogramma moet zodanig zijn dat de bestaande woningdifferentiatie wordt vergroot. Voor gezinnen met kinderen zijn in Dieren beperkte toevoegingen gewenst. Toevoegingen zijn in de eerste plaats gewenst voor ouderen en zorgvragers.

Daarnaast is de gemeente gehouden aan afspraken met de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Het gaat dan om de concessie 2004 – 2009 met onder andere: zoveel mogelijk woningen bouwen die direct voor ouderen geschikt zijn.

In het bestaande bestemmingsplan is een bouwvlak opgenomen voor een 'voorziening'. De kerk die hier oorspronkelijk zou komen is nooit gerealiseerd.

Organisatie

Er is een projectteam ingesteld dat bestaat uit medewerkers van de betrokken vakdisciplines van de gemeentelijke organisatie, waaronder stedenbouw, civiel en rayonbeheer. Het team staat onder leiding van de projectleider van de afdeling RO die beslissingen doorgeleidt naar het college.

Het projectteam organiseerde de bewonersparticipatie samen met de externe partijen Portaal en RIBW.

Voor het organiseren van de participatie was de belangenscan leidraad. Als communicatiedoel is geformuleerd draagvlak te creëren door omwonenden en belangenverenigingen actief te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen. De belangen van de omgeving zouden worden geïnventariseerd door omwonenden mee te laten spreken.

In maart 2009 stelde de gemeente een communicatienotitie¹⁴ op met daarin de communicatiedoelen, de boodschap, doelgroepen intern, doelgroepen extern, kritische succesfactoren en aandachtspunten, communicatierollen en afspraken, klankbordgroep en communicatiemiddelen.

De gemeente koos de rol van beleidsontwikkelaar. De gemeente wilde zowel de doelgroepen informeren, maar ook de houding ten aanzien van het project beïnvloeden:

- *'informeren:* kennis vergroten van doelgroepen met als resultaat dat zij weten wat er wanneer en hoe gaat gebeuren, wat hun rol in het project kan zijn, wat de gevolgen voor hen persoonlijk zijn en wat het uiteindelijke resultaat is;
- *'dialogiseren:* houding beïnvloeden door het actief betrekken van betrokkenen en de omgeving bij het ontwikkelen van een visie voor het terrein met als resultaat een positieve houding ten opzichte van de plannen bij de doelgroepen in het algemeen en de belangenverenigingen en de omwonenden in het bijzonder.'

Het gezamenlijk optrekken van gemeente, ontwikkelaar/woningbouwvereniging Portaal, toekomstige gebruikers van de woningen en omwonenden en het transparant en tijdig informeren van doelgroepen is volgens het communicatieplan onontbeerlijk om te komen tot een optimaal plan met draagvlak in de omgeving. De omwonenden moesten actief betrokken worden bij de ontwikkeling en verdere uitwerking van het plan. Het plan was een klankbordgroep op te richten met een adviserende rol over de keuze van de architect c.q. het winnende ontwerp en om actief mee te denken tijdens de uitwerking van het ontwerp (o.a. inrichting openbare ruimte). Raadsleden konden op verzoek als toehoorder bij klankbordgroepbijeenkomsten aansluiten.

Hoewel sommige omwonenden bezwaar maakten tegen de komst van een speciale doelgroep in de wijk, was de boodschap vanuit de gemeente klip en klaar: de buurt

¹⁴ Communicatienotitie Wagenaarplein, maart 2009.

bepaalt niet wie er wel of niet mag wonen. Dit is geen onderwerp van discussie, aldus het communicatieplan.

De gemeente zou tot aan de bouwvergunning de lead hebben over de communicatie en de woordvoering. In de bouwfase zal Portaal daarna de projectcommunicatie overnemen. Ten aanzien van de communicatie over speciale woonvormen doet de RIBW de communicatie. De op het terrein gevestigde school is verantwoordelijk voor haar eigen communicatie met haar achterban.

Uitvoering

Voor de eerste informatie-/bewonersavond op 3 december 2007 is een draaiboek opgesteld. Tevens is een advertentie geplaatst als uitnodiging voor de bijeenkomst met de volgende tekst: *Tijdens de bijeenkomst wil de gemeente van de omwonenden horen wat zij belangrijk vinden bij de ontwikkeling van het Wagenaarplein. Dit betekent dat er geen ontwerpen of tekeningen van de plannen worden gepresenteerd. Deze zijn er namelijk nog niet. Tijdens deze bijeenkomst krijgen de aanwezigen wel informatie over het hoe en waarom, de stand van zaken en de doelgroep. Op de avond wordt een klankbordgroep samengesteld die nauw betrokken blijft in het vervolgproces.*

De informatieavond op 3 december 2007 werd bezocht door ca. 50 mensen. De avond stond onder leiding van een externe voorzitter. De eerste reacties uit de zaal waren allemaal hetzelfde: het plein behouden voor de kinderen, geen bebouwing dus. Op een aantal grote vellen schreven mensen nog reacties.

In december 2007 maakte de gemeente een eerste stedenbouwkundige visie op de bebouwingmogelijkheden. De notitie was het resultaat van een eerste verkenning van het gemeentelijk belang (gemeentelijke belangenscan). Er waren 3 varianten uitgewerkt met een voorkeur voor variant III, die het meest aansloot bij de wensen van de bewoners en paste binnen de gemeentelijke kaders. Deze stedenbouwkundige visie is gepresenteerd tijdens de volgende bewonersavond.

Op 21 januari 2008 is schriftelijk bezwaar gemaakt tegen de plannen namens de omwonenden en er is een handtekeningenlijst bijgevoegd. Inmiddels is een actiecomité Johan Wagenaarplein opgericht.

De bewonersavond is op 25 februari 2008, opnieuw onder externe leiding. De stedenbouwkundige visie werd gepresenteerd en namens de omwonenden werden tegenargumenten gepresenteerd door een woordvoerder. De stedenbouwkundige schetsen van de gemeente kregen niet de instemming van de aanwezigen.

Het actiecomité stuurde een bezwaarschrift aan de gemeenteraad en wenste geen enkele bebouwing op het groene speelveld.

De (nieuwe) wethouder ging vervolgens in gesprek met vertegenwoordigers van het actiecomité en van de school. Dit waren constructieve gesprekken. Naast bezwaren tegen bebouwing van het speelveld was er vrees voor overlast van de nieuwe

bewoners. De school deed het voorstel de bebouwing niet op het Wagenaarplein, maar naast de school te realiseren. Dit kwam tegemoet aan het voornaamste bezwaar van de omgeving.

Deze nieuwe kaders zijn met schetsen teruggekoppeld aan de gesprekspartners. Bij alle partijen bleek voldoende draagvlak.

Voorafgaand aan de raadsvergadering waarin de kaders werden vastgesteld was er een inloopavond op 18 maart 2009. Er was een huis-aan-huis brief verzonden en informatie op de site geplaatst.

De gemeenteraad stelde op 19 maart 2009 de kadernotitie vast. Deze bevat de volgende opgave:

- bouwen van meerdere sociale woningen;
- creëren van een herkenbaar en aantrekkelijk hart van de wijk;
- behoud van goede speelvoorzieningen en het groene karakter;
- verbeteren van de verkeersveiligheid op de Zilverakkerweg.

Verder is besloten een klankbordgroep met afgevaardigden van alle partijen in te stellen met een adviserende rol bij de architectonische uitwerking en de selectie van de architect.

Na vaststelling van de kaders door de gemeenteraad is met Portaal gewerkt aan een bouwplan. Er is een plan van aanpak opgesteld en een intentieovereenkomst afgesloten.

Voor de klankbordgroep meldden zich 5 buurtbewoners. Samen met een vertegenwoordiger van RIBW en de school bestond die uit 7 mensen.

Op 28 september 2009 is de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep over de architectenkeuze. Er zouden in totaal 3 – 4 bijeenkomsten worden georganiseerd. De geplande werkwijze was: op basis van vertrouwen; aandacht en begrip voor elkaar en andere belangen; conflicten samen oplossen (en niet via de pers); Portaal en gemeente zijn de besluitvormende partijen, met onderbouwing bij eventuele afwijking van het advies van de klankbordgroep.

Op 10 november 2009 bleek in het gemeentelijk projectoverleg dat de bewoners veel wensen hebben ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte. De bereidheid bestond te bekijken hoe daaraan tegemoet gekomen kan worden, er was echter geen budget.

Besloten is ook de klankbordgroepen verkeer en Wagenaarplein bij elkaar te voegen.

Op 15 april 2010 vond een klankbordgroepvergadering plaats. Er werden twee ontwerpen voor het openbaar gebied voor advies voorgelegd met als vragen: Voldoet het aan het eisenpakket? Wat is het wensenpakket? Er is gevraagd om ideeën voor de uitwerking van het bouwplan.

Over de uitwerking vond een klankbordgroepbijeenkomst plaats op 3 juni 2010 en een bijeenkomst voor omwonenden op 7 juni 2010. Tijdens de bijeenkomst mochten aanwezigen een reactieformulier invullen.

De volgende bijeenkomst met de klankbordgroep was op 8 juli 2010. Gevraagd werd naar de wensen voor de inrichting van het grasveld Wagenaarplein. Voor het instellen van eenrichtingsverkeer Obrechtlaan moest volgens de gemeentelijke projectleider een gemotiveerd verzoek bij het college van burgemeester en wethouders worden ingediend. Dat gold ook voor extra verkeersremmende maatregelen Zilverakkerweg. Deze onderwerpen vielen volgens de projectleider buiten de projectopdracht.

Het college van burgemeester en wethouders nam daarna een besluit over de herinrichting van de Zilverakkerweg. Buiten de ontwerpfase vielen een aantal zaken. De gemeente trad daarover in afzonderlijk overleg met de klankbordgroep.

Op 6 december 2010 is de klankbordgroep vervolgens geïnformeerd. Er is een inloopavond gehouden op 9 december 2010.

Op 10 januari 2011 stuurde de gemeente een afwijzende brief aan de directie van de Annie M.G. Schmidtschool inzake het verzoek een aantal verkeerszaken nader te bespreken. De school was verrast in het raadsvoorstel te lezen dat de afstand tussen het woongebouw en de school met 4 meter was verkleind (van 30 naar 26 meter) ten opzichte van het oorspronkelijke plan.

Op 17 maart 2011 was de informatieavond voor de raad en op 29 maart 2011 is het bestemmingsplan door de raad vastgesteld.

Er zijn in de loop van de jaren drie nieuwsbrieven verschenen, te weten: in november 2007, februari 2009 en november 2010.

Resultaten

Met inbreng van de omwonenden - die zich in een actiecomité hadden georganiseerd - en van de overige betrokkenen, zijn de oorspronkelijke ideeën door de gemeente gewijzigd. Door de bebouwing aan de andere kant van de Zilverakkerweg bij de Annie M.G. Schmidtschool te concentreren, kan het Johan Wagenaarplein zelf voor het overgrote deel groen blijven. Hiermee wordt invulling gegeven aan de opgave en wordt tegemoet gekomen aan het voornaamste bezwaar van de omgeving. Er is wel teleurstelling bij de school over de uiteindelijke inpassing van het nieuwe gebouw.

Evaluatie

Er is geen evaluatie gehouden, aangezien het project nog niet is afgerond.

6.2 Extern onderzoek

Can = Vermogen om te participeren

Om gemeentelijke voorstellen te beïnvloeden is een grote inzet van de betrokken burgers en organisaties nodig. De omwonenden hebben zich georganiseerd in een actiecomité en voor een belangrijk deel de communicatie naar de bewoners van de wijk georganiseerd en uitgevoerd. Tevens heeft het actiecomité andere inspraakmogelijkheden benut, zoals het spreekuur van de wethouder en het insprekrecht bij de raadsvergadering.

Belangrijk bleek dat het actiecomité goede presentaties verzorgde, alternatieven uitwerkte en aanbod met goede argumentatie.

Like = Bereidheid om te participeren

De betrokkenen verwachten van de gemeente dat ruim wordt uitgenodigd en niet volstaan wordt met een selectie 'direct betrokkenen'.

Daarnaast wordt meer duidelijkheid verwacht over de rol van de klankbordgroep. Bij betrokkenen is de indruk gewekt dat de klankbordgroep een aandeel in de besluitvorming had en dat daarvan afwijkende meningen onvoldoende aandacht van de gemeente kregen.

Enabled = Participatie op andere maatschappelijke terreinen

Het resultaat van burgerparticipatie is in de ogen van de burger afhankelijk van de lange adem van de burger, tijdsinvestering en inzet.

Daarnaast heeft de school zich coöperatief opgesteld en eraan meegewerkt dat het sportveldje naast de school bebouwd kon worden.

Asked = Gemeentelijk aanbod tot participatie

De gemeente moet op het juiste moment de burgers informeren: niet te vroeg (non-informatie), maar zeker niet te laat en er al sprake is van een voldongen feit.

Daarnaast moet de gemeente op iedere vorm van contact van de burger reageren, dus ook brieven beantwoorden.

Met name de directie van de school is teleurgesteld in de opstelling van de gemeente, toen de school uit het raadsvoorstel vernam dat niet op een afstand van 30 meter, maar van 26 meter de nieuwbouw zou komen. De schooldirectie heeft daarop een gesprek aangevraagd, maar ondervond geen begrip en gehoor en voelde zich daardoor niet serieus genomen.

Responded = Gemeentelijke reactie op participatie

Correcte terugkoppeling over genomen besluiten kan veel irritatie voorkomen en begrip kweken. De burger hoeft het niet eens te zijn, inzicht en begrip is wel noodzakelijk, aldus een lid van de werkgroep tijdens het groepsinterview.

Hoofdstuk 7

Reflectiebijeenkomst

Op 10 oktober 2011 vond in het gemeentehuis te De Steeg de reflectiebijeenkomst plaats. Hiervoor waren betrokken bestuurders en ambtenaren, organisaties en inwoners bij de vier geselecteerde participatietrajecten uitgenodigd, evenals de overige leden van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraadsleden. Velen gaven gehoor aan de uitnodiging, zodat een goede vertegenwoordiging aanwezig was.



In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de opbrengst van deze avond.

7.1 Doel

Deze bijeenkomst is het derde onderdeel van het onderzoek, genoemd het *expert onderzoek*, met als doel te reflecteren op de verzamelde informatie uit het interne en externe onderzoeksdeel. De functie is voor betrokkenen van de gemeente bewust te worden van de uitgevoerde werkwijzen en zo mogelijk creatieve oplossingen te genereren voor borging van gunstig verlopen participatieprocessen en verbeteringen te ontwikkelen voor minder goed verlopen participatieprocessen. Voor de betrokken organisaties en burgers biedt het kansen voor versterking van vermogens tot actief burgerschap en zelfwerkzaamheid. Voor de Rekenkamercommissie is deze bijeenkomst het middel conclusies en aanbevelingen te formuleren die kunnen rekenen op intern en extern draagvlak.

7.2 Opzet en verloop van de bijeenkomst

Na een woord van welkom door een lid van de Rekenkamercommissie heeft BMC een korte toelichting gegeven op het doel en de aanpak van het onderzoek. Tevens is het doel van de reflectiebijeenkomst toegelicht.

Tijdens het eerste deel van de bijeenkomst zijn de deelnemers groepsgewijs¹⁵ uitgenodigd hun individuele ervaringen met een burgerparticipatietraject te noteren om deze vervolgens met elkaar te delen. Dit deel was diagnostisch van aard, waarbij de vraagstelling was welke aspecten van burgerparticipatie goed bevielen en dus behouden zouden moeten blijven en met welke aspecten minder goede ervaring is opgedaan en in het vervolg beter achterwege kunnen blijven.

¹⁵ In het eerste deel van de bijeenkomst is onderscheid gemaakt tussen de groep bestuurders (raadsleden), de groep inwoners en de groep ambtenaren van de gemeente.

In het tweede deel stond het vinden van oplossingsrichtingen centraal. Er zijn geen afzonderlijke groepen meer gevormd; de deelnemers zijn in gemengde groepen (bijvoorbeeld: enkele burgers, bestuurders en ambtenaren vormden samen een groep) nagegaan wat aanbevelingen zijn (do's) voor de toekomst. De aanwezigen hebben vervolgens uit de opgestelde lijst met aanbevelingen door middel van stickers de prioriteiten aangegeven. Vervolgens vond een toelichtende discussie plaats onder leiding van prof. S.A.H. Denters¹⁶.

7.3 Opbrengst

Tijdens het eerste deel van de bijeenkomst zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

Groep bestuurders (raadsleden)

Behouden	Stoppen
Overleg inwoners	Wij weten wel wat goed voor u is houding
Luisteren	Onduidelijke terugkoppeling
Bewoners serieus nemen	Niet communiceren
Ideeën ophalen	Onze eigen weerstand organiseren
Zeg wat je doet en doe wat je zegt	Afstand tussen ambtenaar en bewoner
Meedenken en meepraten	Afstand tot inwoners
Faciliteren en stimuleren	Afstand creëren door techniek
Beter communiceren over plannen	Bevelend taalgebruik in brieven
Leren door evalueren	Stoppen met klagen en positief benaderen van onderwerpen
Vroegtijdig informeren raad, oriëntatieavond	
Wagenaarplein	
Minder techniek, meer directe communicatie	
Transparant	
Ook 'beroepsinsprekers' serieus nemen	

Groep inwoners en organisaties van inwoners

Behouden	Stoppen
Gehoord worden en meedenken	Inspraak tekort
Gelijkwaardigheid met ambtenaren	Tussentijdse informatie niet optimaal
Vanaf start mee kunnen denken	Vraagstelling soms ingewikkeld (taalgebruik)
Bij resultaat betrokken zijn, dubbel trots	Ingezet werk wordt niet afgemaakt
Laatste halfjaar oogsten	Voortijdig stopgezette werkgroep
Als de gemeente luistert moet zij daar ook wat mee doen of in ieder geval antwoorden	Trage procesgang
Goede werkvorm	Kwam vaak geen antwoord op vragen, zonder reden te vermelden
Dat er naar de buurt goed is geluisterd voor een andere locatie	1 jaar onduidelijkheid en geen voortgang
Regelmaat frequente bijeenkomsten van de werkgroep	

¹⁶ De heer prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters is als hoogleraar Bestuurskunde Institute for Governance Studies (IGS), Vakgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden, verbonden aan de Universiteit Twente.

Groep ambtenaren

Behouden	Stoppen
In een open sfeer met elkaar zaken bepraten Onderwerpen die spelen in de groep 'gooien' De mening van inwoners meenemen in je beleid Contact met de doelgroep Dat er keuzemogelijkheden zijn voor de burger Gevoel dat burgers echt wat te kiezen hebben Idee dat het originele plan 'beter' wordt als gevolg van burgerparticipatie Discussie in de groep waardoor diverse belangen duidelijk worden Mensen betrekken bij hun buurt met concrete zaken (zoals straatnaamgeving Grinhuizen) Transparant blijven, frequent communiceren	'De poolse landdag' waardoor onvoldoende info wordt vergaard Politieke discussie moeilijk te stoppen, maar ook moeilijk te 'verkopen' Participatie toepassen als de burger feitelijk geen inspraak heeft Doorzeuren door mensen over bepaalde punten die niet ter zake doen Met zaken waar van tevoren vast ligt dat mensen toch geen invloed hebben

Tijdens het tweede deel van de bijeenkomst kwam de volgende lijst tot stand, op volgorde van prioriteit:

Do	Raadsleden	Inwoners	Ambtenaren
Blijf communiceren, ook bij stilte	5	2	
Belanghebbenden vroeg betrekken, voor het kader dichtgetimmerd is	4	2	2
Burger als klankbord en deskundige	2	1	4
Heldere spelregels	2		1
Heldere, duidelijke taal		2	1
Heldere politieke uitgangspunten, duidelijke vraag	1	1	1
Ook buiten de klankbordgroep mensen goed informeren	1		1
Luisteren: ideeën oppakken		1	1
Informatie over proces en inhoud op tijd	1		
Duidelijk stappenplan in tijd	1		
Gelijkwaardigheid en respect	1		
Taal van de doelgroep gebruiken		1	
Luisteren naar het veld		1	
Traject duidelijk afsluiten: ook als de rol van de gemeente wordt overgedragen		1	
Overheid en burgers zijn partners			1
Informatie naar juiste doelgroep			
Draagvlak creëren en houden			
Vaststellen 'waar' het om gaat			
Vooraf bepaald budget			

Burgers vroegtijdig betrekken			
Integraal werken binnen gemeentelijke organisatie			
Actief meedoen tot achter de voordeur			
Gelegenheid geven alternatieven aan te dragen			
Tijdens proces blijven communiceren over de voortgang			
Duidelijk maken waar mensen wel of niet over mee kunnen denken			

Tijdens de discussie zijn de volgende accenten naar voren gekomen.

Afwisseling van werkvormen

Voor burgerparticipatie is het belangrijk aan te sluiten bij de mogelijkheden en interesses van de betreffende inwoners. Varieer daarom in werkvormen. Verschillende werkvormen kunnen naast elkaar worden gebruikt, aangezien zo verschillende en meer inwoners bereikt worden. Daarmee worden mensen gemotiveerd en uitgedaagd actie te ondernemen.

Aansluiten bij de leefwereld van de inwoners

Bij het selecteren van de werkvormen, van de participatieonderwerpen en het maken van de keuze in welke fase van de beleidscyclus burgerparticipatie zal plaatsvinden, is het gewenst aan te sluiten bij de leefwereld van de inwoners. Door de inwoners actief op te zoeken en de wensen en verwachtingen te inventariseren, is de kans op een succesvolle aanpak groter.

Afhankelijk van de context, de doelgroep en eerdere ervaringen, is het gewenst maatwerk toe te passen. Dat betreft ook de te gebruiken communicatiemiddelen en de keuze van de gespreksleider.

Met vertegenwoordigers van groepen van bewoners en van organisaties is het mogelijk af te spreken dat zij anderen informeren, waardoor het participatieproces wordt verbreed en er meer mensen worden bereikt.

Inwoners die willen participeren toerusten

Naast het bieden van variatie van werkvormen en onderwerp is het belangrijk inwoners te faciliteren en toe te rusten om te kunnen participeren. Het gaat bijvoorbeeld om het bieden van een participatiemogelijkheid op het moment dat de bewuste groep inwoners daarvoor tijd heeft en om begrijpelijke taal te gebruiken. Door voortdurend te zorgen voor goede informatie, ook in tijden dat het lijkt dat er geen voortgang is, wordt het gevoel van onzekerheid bij inwoners weggenomen.

Integraal werken

Beleid en uitvoering van burgerparticipatie is bij voorkeur ingebed in de stijl van werken van de gemeentelijke organisatie. Dat betekent dat er een gedeelde gemeenschappelijke visie is en dat op dezelfde wijze toepassing wordt gegeven aan burgerparticipatie. Aan open communicatie gaat het scheppen van een sfeer van vertrouwen vooraf en bijvoorbeeld omwonenden te zien als ervaringsdeskundigen.

Belangrijk is daarbij te onderkennen dat ook inwoners begrip hebben dat 'niemand tot het onmogelijke is gehouden'.

Adequaat reageren

Een pro-actieve en open houding van de gemeente betekent dat op een goede manier gereageerd wordt op wensen van inwoners om te participeren. Tijdens de uitvoering van een participatietraject kan het nodig zijn flexibel in te spelen op nieuwe omstandigheden. Door zich in te leven in de leefwereld van de inwoners is preoccupatie mogelijk op wensen en verwachtingen en behoefte aan extra informatie. Ook hoort daarbij een goede verantwoording achteraf van de genomen besluiten met de motieven die daaraan ten grondslag liggen. Dat voorkomt irritatie en schept begrip.

Hoofdstuk 8

Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen, voorafgegaan door een analyse van de verkregen informatie uit de genoemde drie delen van het onderzoek.

8.1 Analyse

Hiervoor volgen wij de indeling van de beleidscyclus.

Beleid

Het vroegste beleidsdocument over burgerparticipatie dat door de raad is vastgesteld dateert uit 2003.

Door het vorige college is de ambitie geformuleerd dat in 2005 de helft van de bevolking aangeeft dat het betrokken wordt bij zaken die hen aangaan. Of deze doelstelling is gehaald c.q. in hoeverre, is tot nu toe niet gemeten, nog los van de vraag of dit betrouwbaar valt te meten.

De notitie die door de raad in 2003 is vastgesteld betreft de participatie bij de voorbereiding of bepaling van beleid. De planvorming staat centraal en op participatie in andere fases van de beleidscyclus, bijvoorbeeld de belangrijke fase van uitvoering, gaat de notitie niet in.

Zoals in paragraaf 2.1 is omschreven, zijn de doelen voor burgerparticipatie meervoudig. Deels hebben deze ook betrekking op wat politieke participatie is (de deelname aan politiek en bestuur middels verkiezingen) en kunnen dus in feite niet gerekend worden tot burgerparticipatie, volgens de definitie die de Nationale Ombudsman hanteert¹⁷. Hierdoor verliest het begrip burgerparticipatie aan scherpte en is het ook moeilijker om er in de praktijk inhoud aan te geven.

In 2004 is de conclusie na een evaluatie dat er meer maatwerk en creativiteit nodig is. En om de verwachtingen beter te managen is steeds een communicatieplan nodig. Er worden daarnaast kanttekeningen geplaatst: participatie is vooral zinvol als het onderwerp dicht bij de burger staat. Opmerkelijk is dat in het stuk de opvatting is te lezen dat als de ambtenaar deskundig is en weet wat er leeft, participatie achterwege kan blijven. Volgens deze inzichten komt burgerparticipatie maar een bescheiden plaats toe.

De evaluatie leidt niet tot aanpassing door de raad van de eerder vastgestelde notitie. Uit gemeentelijke documenten komt naar voren dat er na 2004 een communicatieplan bij de participatietrajecten wordt gemaakt en de afdeling Communicatie een ondersteunende rol krijgt.

In 2005 volgt de notitie projectaanpak gemeentelijke planontwikkeling. Hierin is vooral nieuw dat naast de inzet van de afdeling Communicatie altijd zal worden gekozen voor de participatieve bestuursstijl, waaronder verstaan wordt het vragen

¹⁷ In paragraaf 1.3 is deze definitie opgenomen.

van advies binnen vooraf opgestelde randvoorwaarden. Deze keuze lijkt vooral ingegeven door de verwachting dat ruimtelijke ontwikkelingen door de gemeente dan beter kunnen worden uitgevoerd. In burgerparticipatie op een hoger niveau dan de participatieve stijl wordt kennelijk geen meerwaarde gezien. De raad stemt indirect in met deze wijze van werken met de vaststelling van de wijziging van de inspraakverordening in 2006.

In 2006 moeten woningbouwlocaties sneller ontwikkeld kunnen worden en komt het college van burgemeester en wethouders met de introductie van de belangenscan. Dit houdt in dat na inventarisatie van de belangen de raad komt tot een afweging in de vorm van een kadernotitie voor de verdere uitvoering. Met deze werkwijze stemt de raad in.

Al in 2008 blijkt dat het zo niet werkt. De doelstellingen worden niet gehaald en de onduidelijkheid is zelfs groter. In 2009 wordt ervoor gekozen een initiatief eerst te toetsen aan het ruimtelijk beleid, de vaststelling van een startnotitie door de raad en daarna bewoners te betrekken bij de uitwerking. Verder wil de gemeente veel nadrukkelijk kijken wie de werkelijke belangen zijn.

Het beleid is thans dat het aan de integrale afdelingsmanager, projectleider en beleidsmedewerker is om invulling te geven aan de toepassing van de participatieladder, zoals werd vastgesteld in de notitie in 2003.

Duidelijk is dat de gemeente de afgelopen jaren heeft gezocht naar een goede invulling van burgerparticipatie. Daarbij heeft de zoektocht zich beperkt tot de zogenaamde eerste en tweede generatie burgerparticipatie. In de wetenschappelijke literatuur¹⁸ is het verschil daartussen het tijdstip. Inspraak (eerste generatie) vindt plaats nadat de overheid een besluit heeft genomen, maar nog voor het moment dat het besluit onherroepelijk is geworden. Interactieve beleidsvorming (tweede generatie) vindt plaats terwijl het besluit nog in voorbereiding is. In beide gevallen is sprake van de overheid die het initiatief neemt en de burger die reageert. Dat is het verschil met de derde generatie burgerparticipatie. Het gaat dan om burgerinitiatief in de zin van sociaal ondernemerschap, burgers die interveniëren in het publieke domein. De overheid kan reageren op burgerinitiatief en regelmatig is dat nodig om het te helpen realiseren. Soms reageert de overheid terughoudend, maar vaak ook niet, omdat deze initiatieven de overheid werk uit handen nemen.

Organisatie

In de lijst van 25 participatietrajecten die door de organisatie is samengesteld over de onderzoeksperiode van drie jaar (2008, 2009 en 2010) komen vooral fysieke trajecten voor, zoals herinrichtingen en gebiedsontwikkelingen. Burgerparticipatie bij beleidsonderwerpen komt aanmerkelijk minder vaak voor. Dit kan erop duiden dat in het algemeen bij projecten die ingrijpen in de directe leefomgeving van inwoners gekozen wordt voor een vorm van burgerparticipatie.

¹⁸ Onder andere: Jurgen van der Heijden, Productie door de burger, democratischer dan volksvertegenwoordiging, Delft 2011.

In 75% van die participatietrajecten wordt dezelfde vorm gekozen: informatiebijeenkomst, werkgroep of een combinatie daarvan. Daaruit komt niet naar voren dat creatief met burgerparticipatie wordt omgegaan en daardoor lijkt het erop dat dit een min of meer vaste gedragslijn is geworden.

Binnen het concept van integraal management is het mogelijk dat de toepassing van de participatieladder mede plaatsvindt naar de voorkeur van de projectleider en de beleidsmedewerker. Het team Communicatie wordt soms en soms ook te laat bij projecten betrokken. Dit leidt tot een wisselend beeld hoe burgerparticipatie wordt georganiseerd. Inwoners hebben meestal te maken met een vorm van tweede generatie burgerparticipatie, waarbij de gemeente hen beschouwt als adviseur.

Uit de gesprekken met bestuurders en ambtenaren komt naar voren dat de communicatiebewustheid groot is en dat in het algemeen de wil en ambitie aanwezig is om invulling te geven aan de bij de bevolking ervaren grote betrokkenheid bij de publieke zaak. In de uitvoering wordt ervaren dat niet elk traject naar tevredenheid verloopt en zijn er ideeën ter verbetering. Het is een zoektocht om zowel verwachtingen bij inwoners te managen en de 'zwijgende' meerderheid te activeren. Over de doelen en verwachtingen van geslaagde participatietrajecten bestaat verschil van opvatting. Enerzijds duidt dit erop dat burgerparticipatie nog niet voldoende is ingebed in de gemeentelijke werkwijzen, anderzijds duidt dit op behoefte aan een vorm van ondersteuning en professionalisering.

Uitvoering

De gemeente vult de regiefunctie in en bepaalt bij de onderzochte trajecten het tijdstip en de vorm van participatie, zonder dat er duidelijk vooronderzoek is gedaan naar de wensen en behoeften van de betrokken inwoners.

Het gevolg daarvan was dat de gemeente soms toch wat overvallen werd door de reacties van de bewoners. Bij het project Talingsingel waren de mensen vooral geïnteresseerd in de gevolgen voor hun eigen woning en perceel. Bij het project Johan Wagenaarplein heeft de gemeente uiteindelijk het gehele voorstel van tafel gehaald. Het project Grinthuizen viel wel in goede aarde en bleek de projectontwikkelaar voldoende mogelijkheden te hebben om de bouwhoogte (het enige echte bezwaarpunt) aan te passen en was de gemeente bereid na bezwaren de grenzen van het plan aan te passen ten gunste van een bewoner.

De werkgroepen in het sociale beleidstraject zijn deels enthousiast en deels wat teleurgesteld in de voortgang. Voor een belangrijk deel komt dit laatste door gebrek aan goede informatie en onbekendheid met het doel van de participatie (co-produceren). Niet overwogen is verder om bijvoorbeeld de werkgroep vrijwilligersbeleid de gelegenheid te geven op eigen kracht en los van de gemeente initiatieven te laten nemen als een participatie-uiting van de derde generatie.

Resultaten

De betrokken bestuurders en ambtenaren waarderen de ondervonden belangstelling en betrokkenheid van de inwoners bij de publieke zaak en willen zich inzetten goede

mogelijkheden te bieden voor burgerparticipatie en zijn zich bewust dat verbeteringen mogelijk zijn.

De betrokken bewoners zijn in het algemeen positief gestemd over de inzet en de wil van de gemeente, maar kritisch op de wijze van uitvoering (soms in een te laat stadium, soms ligt er al teveel vast en is er bijna geen ruimte voor andere opvattingen, de te beperkte kring van betrokkenen die wordt uitgenodigd, weinig of geen evaluatie en nazorg).

Evaluatie

In het algemeen vindt na afloop van een project geen evaluatie plaats. Daarmee is alleen globaal bekend in hoeverre de participatie-inspanningen tot welk resultaat hebben geleid. De organisatie onthoudt zich daarmee de mogelijkheid te leren van de opgedane ervaringen voor nieuwe trajecten in de toekomst.

Tijdens de reflectiebijeenkomst is meer inzicht ontstaan in wensen en behoeften van de betrokken inwoners enerzijds en in de gemeentelijke opvattingen en werkwijze anderzijds. Aanbevelingen die op zowel draagvlak van bestuurders en ambtenaren als van inwoners kunnen rekenen zijn:

- blij communiceren, ook bij stilte, dat wil zeggen wanneer de gemeentelijke voorbereidingen meer tijd kosten dan voorzien was;
- belanghebbenden vroeg betrekken, voor het kader dichtgetimmerd is;
- burger als klankbord en deskundige.

Dit vraagt om een strategische inzet van burgerparticipatie: vooraf goed nagaan (onderzoeken) welke vorm van participatie mogelijk is bij welke onderwerpen en die aansluit bij een zo groot mogelijke kring van betrokkenen, variëren in werkvormen zodat verschillende typen bewoners worden aangesproken en uitgenodigd, de achterbannen van de participanten (doen) betrekken, participanten toerusten en de werkwijze (en best practices) inbedden in organisatie en bestuur.

8.2 Conclusies

Op basis van het beschikbare feitenmateriaal, de opbrengst van de gehouden (groeps)interviews, individuele gesprekken en de reflectiebijeenkomst, komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Het doel van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe is het beleid van burgerparticipatie vormgegeven en hoe wordt dit in de praktijk uitgevoerd?

Om het onderzoek goed uit te voeren zijn vijf deelvragen gesteld. Deze worden hieronder beantwoord.

1. *Wat is het beleidskader ten aanzien van burgerparticipatie van de gemeente, en welke doelen en instrumenten staan hierin genoemd?*

Het thans gehanteerde beleidskader is vastgesteld in de Notitie interactieve planvorming en inspraak door de gemeenteraad op 28 januari 2003. Nadien zijn er

wel nieuwe initiatieven geweest voor planontwikkeling en bij complexe projecten, maar die werkwijzen zijn ook weer verlaten.

De notitie richt zich met name op planvorming en het voorbereiden of bepalen van beleid en biedt daarvoor als instrument de participatieladder aan. Doel daarvan is burgers en andere belanghebbenden meer directe invloed te geven op het overheidsbeleid. Dit moet leiden tot een toename van de participatie bij het lokale bestuur, het doorzichtiger maken van het besluitvormingsproces voor meer draagvlak, het verkleinen van de afstand tussen overheid en burger en versterking van medeverantwoordelijkheid voor planvorming. Deels zijn dit doelen die meer betrekking hebben op politieke participatie.

De doelen en instrumenten hebben betrekking op de eerste en vooral de tweede generatie burgerparticipatie.

2. Wat is de kwaliteit van dit beleidskader, in termen van eenduidigheid en helderheid in formulering?

De kwaliteit van het beleidskader is thans onvoldoende, want het geeft onvoldoende sturing en richting aan organisatie en uitvoering van burgerparticipatie. Er heeft zich een praktijk ontwikkeld als onderdeel van het concept van integraal management, wat inhoudt dat de betreffende afdelingsmanagers verantwoordelijk zijn voor het participatieproces dat door projectleiders en beleidsmedewerkers wordt uitgevoerd. Mede omdat het beleidskader zich niet richt op burgerparticipatie in andere fases van de beleidscyclus dan planvorming en het voorbereiden of bepalen van beleid, heeft zich in de praktijk een min of meer vaste gedragslijn ontwikkeld voor participatie bij de uitvoering van projecten die de directe leefomgeving van inwoners raken, dat uitgaat van het geven van advies over door de gemeente voorbereide plannen en voorstellen.

Burgerparticipatie bij beleidsvoorbereiding komt niet vaak voor.

In het onderzochte beleidsproject is de burgerparticipatie wel veel meer gericht op meedenken en co-produceren, wat in lijn is met de notitie uit 2003.

Er is geen beleidskader om invulling te geven aan de derde generatie burgerparticipatie.

3. Wat zijn de vormen van burgerparticipatie die de gemeente in de praktijk toepast, en in welke fase van uitvoering van de beleidscyclus doet zij dit?

De gemeente past burgerparticipatie toe in alle fases van de beleidscyclus, maar niet op een gestructureerde manier. Te bereiken doelen worden in het algemeen vooraf niet gesteld.

De in de loop van de afgelopen jaren ontwikkelde praktijk geeft aan dat de gemeente in het algemeen thans de volgende vormen van burgerparticipatie hanteert:

- inloop- en informatieavonden;
- klankbordgroepen;
- overleg met stakeholders.

In sommige gevallen worden ook burgers direct gevraagd mee te denken. In de meeste gevallen gaat de participatie niet verder dan adviseren.

Bij de meeste participatietrajecten is het stramien meestal hetzelfde: na een informatieavond volgen drie bijeenkomsten met de klankbordgroep en daarna volgt

een afsluitende informatieavond. Dit gebeurt meestal in de fase dat het plan of voorstel door de gemeente is voorbereid en de fase van besluitvorming aanbreekt. Afhankelijk van de projectleider of van de reacties van bewoners blijkt in de praktijk dat plannen geheel of gedeeltelijk gewijzigd kunnen worden. Dat blijkt mede af te hangen van de inzet en het doorzettingsvermogen van de bewoners.

4. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatietrajecten door de gemeente, in termen van een duidelijk doel, en de inzet van de juiste instrumenten?

In het algemeen lijken de volgende doelen te gelden bij burgerparticipatie:

- kwaliteitsverbetering van beleid, dat wil zeggen aansluiten bij de wensen en verwachtingen van burgers,
- waarmee draagvlak wordt gecreëerd,
- met als resultaat dat er minder weerstand en bezwaren zijn die de besluitvorming vertragen,
- en de uitvoering efficiënt kan verlopen.

Daarnaast is genoemd:

- iedereen zijn zegje laten doen;
- verbeteringen op de gemeentelijke plannen aanbrengen.

Deze doelen zijn niet in een beleidsdocument vastgelegd en daarmee afhankelijk van de invulling van de betreffende beleidsmedewerker, projectleider of bestuurder. Of deze doelen in de praktijk ook behaald worden is voor de gemeente lastiger te beantwoorden, aangezien deze meestal voorafgaand aan een participatietraject niet expliciet worden gesteld. De ervaringen variëren en er zijn in de praktijk voorbeelden van zowel zeer geslaagde als ook van minder succesvolle participatietrajecten. Over de feitelijke uitvoering van de burgerparticipatietrajecten zijn door de betrokken bewoners zowel positieve als kritische opmerkingen gemaakt. Positief wanneer zelfs in de keuze van de architect kon worden geparticipeerd en kritisch in het geval informatieavonden niet door een vaardige gespreksleider werden geleid. Dit resulteert in een wisselend beeld van de kwaliteit van de uitgevoerde trajecten, als gevolg van onvoldoende inbedding van een gemeenschappelijke visie en werkwijze binnen organisatie en bestuur van de gemeente.

5. Worden de doelen die met burgerparticipatie beoogd zijn in de praktijk gerealiseerd?

Uit de verkregen informatie komt naar voren dat systematische evaluatie van burgerparticipatietrajecten niet plaatsvindt. Daarnaast worden in het algemeen voorafgaand aan de trajecten geen expliciete doelen gesteld. Dit betekent dat alleen globaal bekend is in hoeverre participatie-inspanningen tot welk resultaat hebben geleid. De organisatie onthoudt zich daarmee de mogelijkheid te leren van de opgedane ervaringen voor nieuwe trajecten in de toekomst en deze leerervaringen te borgen.

In aansluiting op de organisatieverandering om meer nog dan in het verleden de burger centraal te stellen, heeft het team Communicatie wel een concept van een nieuwe handleiding burgerparticipatie opgesteld.

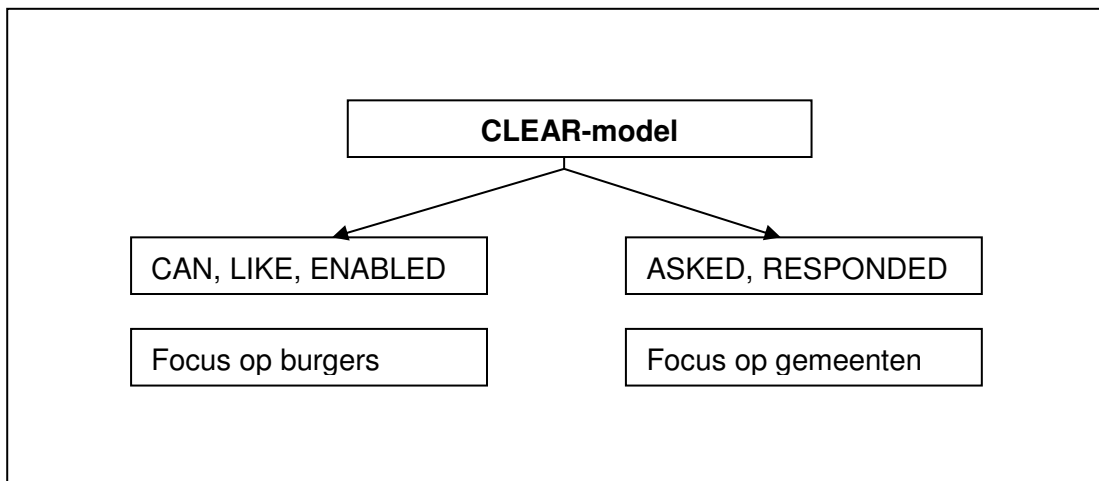
8.3 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan:

1. Het college van burgemeester en wethouders te verzoeken een voorstel te doen ter vervanging van het beleidskader uit 2003 en daarbij het volgende in acht te nemen:
 - a. burgerparticipatie mogelijk te maken door naast de gebruikelijke consultatieve en adviserende ook vooral de delegerende, samenwerkende en faciliterende stijl te gebruiken;
 - b. daarbij te variëren in onderwerp- en werkvormkeuze naar gelang wat past bij de specifieke doelgroep;
 - c. structureel te evalueren en de evaluatierapporten te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad;
 - d. per beleidsveld de mogelijkheden in kaart te brengen dat burgers zelf het initiatief nemen en daarbij te zorgen voor een adequate ondersteuningsstructuur;
2. Vooruitlopend hierop de mogelijkheid te scheppen dat inwoners en groepen van inwoners burgerinitiatieven kunnen indienen bij de gemeenteraad en die financieel tot een bepaald maximum te honoreren wanneer deze passen binnen vooraf te stellen criteria.

Bijlage 1

CLEAR-model



Het CLEAR-model, ontwikkeld door de Brits politicologen Lowndes, Pratchett en Stoker, wordt in verschillende lidstaten van de Raad van Europa gehanteerd in het kader van het ontwikkelen van lokaal participatiebeleid. Het model biedt het lokaal bestuur concrete handvatten voor een gerichte ontwikkeling van participatiebeleid. Het model kent ook Europese (internationale) bekendheid en draagvlak.

CLEAR staat voor:

CAN-factor: beschikbaarheid van hulpbronnen en competenties bij burgers.

LIKE-factor: op welke manieren en bij welke zaken willen burgers actief worden?

ENABLED-factor: op welke manier zijn diverse categorieën burgers ingebed in sociale netwerken in hun buurt en in de stad en hoe stevig ontwikkeld is het maatschappelijk middenveld in de gemeente?

ASKED-factor: welk aanbod aan participatiemogelijkheden biedt de gemeente en op welke wijze nodigt het bestuur burgers uit?

RESPONDED-factor: hoe open staat de gemeente voor de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties uit de lokale samenleving, wat wordt er gedaan met betreffende inbreng en koppelt men dit ook terug naar de participanten?

Bijlage 2

Keuze participatieprojecten

Lijst van participatietrajecten

Direct na de start van het onderzoek is een verzoek aan de afdelingsmanagers uitgegaan om de uitgevoerde participatietrajecten te noemen en deze te voorzien van een korte inhoudelijke toelichting met vermelding van de gebruikte participatievorm(en).

Het team Communicatie van de gemeente heeft hierbij een coördinerende rol vervuld.

Op basis van de ontvangen gegevens is een lijst opgesteld. Deze bevatte:

Algemeen:

- 2 trajecten voldoen niet aan de criteria
- 5 trajecten voldoen deels aan de criteria
- 18 trajecten voldoen aan de criteria

Periode:

- van 2 trajecten is de periode niet bekend
- 18 trajecten vallen binnen de onderzoeksperiode
- 8 trajecten zijn in 2008 uitgevoerd
- 2 trajecten zijn in 2009 uitgevoerd
- 5 trajecten zijn in 2010 uitgevoerd
- 1 traject is gestart in 2006 en loopt door tot en met 2010
- 2 trajecten zijn gestart in 2009 en lopen door tot in 2010
- 3 trajecten zijn gestart in 2010 en lopen door tot in 2011
- 1 traject is gestart in 2011 en valt buiten de onderzoeksperiode

Domein:

- 20 trajecten: fysieke domein
- 3 trajecten: sociale domein
- 2 trajecten: zowel het fysieke als het sociale domein

Participatievorm:

- 2 trajecten: onderzoek
- 6 trajecten: informatieavond, -middag/inloopmiddag
- 9 trajecten: werkgroep/bewonersoverleg/inspraak
- 4 trajecten: combinatie van bovengenoemde vormen
- 1 traject: overleg met belangenorganisaties
- 1 traject: combinatie klankbordgroep met burgerinitiatief
- 1 traject: coproduceren
- 1 traject: onbekend

Dorp:

- 6 trajecten: gehele gemeente
- 2 trajecten: Rheden
- 7 trajecten: Velp
- 7 trajecten: Dieren
- 2 trajecten: Laag Soeren
- 1 traject: onbekend

Afweging

Om te komen tot een representatieve afspiegeling heeft de Rekenkamercommissie de volgende afweging gemaakt:

- *periode:* keuze voor:
 - o 1 meerjarig traject;
 - o 1 traject in 2008;
 - o 1 traject in 2009;
 - o 1 traject in 2010.
- *domein:* keuze voor:
 - o 2 trajecten fysieke domein;
 - o 1 traject sociale domein;
 - o 1 traject zowel fysieke als sociale domein.
- *participatievorm:* keuze voor:
 - o 1 traject informatieavond, -middag/inloopmiddag;
 - o 2 trajecten werkgroep/bewonersoverleg/gebruikersoverleg/inspraak;
 - o 1 traject combinatie van bovengenoemde vormen.
- *dorp:* keuze voor:
 - o 1 traject gehele gemeente;
 - o 1 traject Rheden;
 - o 1 traject Velp;
 - o 1 traject Dieren.

Bijlage 3***Gesprekspuntenlijst voor het groepsinterview met bestuurders en ambtenaren***

Norm	Object van onderzoek	Traject	Vraag	Indicator
Beleid	Kaders van de raad en college	A. B. C. D.	Welke beleidskaders gelden en wanneer zijn deze vastgesteld? Welke doelen en instrumenten zijn daarin benoemd? Is de formulering consistent, helder en eenduidig? Zijn de te bereiken effecten benoemd? Is de Code voor goed openbaar bestuur gevolgd en wat zijn de opvattingen daarover? Welke invloed had de gemeenteraad bij de voorbereiding? Zijn de instellingen en klanten/cliëntenorganisaties daarbij betrokken geweest?	Bestuursbesluiten Participatie
Organisatie	Besluitvormings-traject	A. B. C. D.	Hoe is de uitvoering van het participatiebeleid door de gemeente opgezet? Hoe is de benodigde expertise georganiseerd? Is de participatiewijzer van de Nationale Ombudsman leidraad? Hoe is de participatieladder toegepast? Heeft afstemming plaatsgevonden met de doelgroep? Welke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling is er? Hoe komen afspraken tot stand en hoe worden deze vastgelegd? Is de gemeentelijke informatie begrijpelijk en toegankelijk?	Organisatie-structuur Handreiking Werkproces Organisatie-cultuur Participatie Interne en externe communicatie
Uitvoering	Inzet van middelen	A. B. C. D.	Met welke middelen is uitvoering gegeven aan de gestelde doelen? Welke participatievormen zijn toegepast? Is gebruik gemaakt van de spelregels uit de code publieksparticipatie sneller & beter? Hoe is (tussentijds) verantwoording	Geld Werkvorm Rapportages

			afgelegd aan college en raad? Hoe is de voortgang van de uitvoering bewaakt? Hoe is omgegaan met tussentijdse wijzigingen? Wie zijn bij beantwoording van deze vraag betrokken en hoe is dat gecommuniceerd?	Overleg Monitoring Participatie
Resultaten	Doelbereik	A. B. C. D.	Is geconstateerd dat de gestelde participatiedoelen zijn bereikt? Is de inbreng van burgers zichtbaar gemaakt? Hoe is geconstateerd dat de gestelde doelen zijn bereikt en wat zijn daarvan de gevolgen? Wie zijn bij beantwoording van deze vraag betrokken en hoe is intern e extern daarover gecommuniceerd?	Rapportage Metingen Participatie
Evaluatie	Toetsing aan kaders	A. B. C. D.	Heeft evaluatie plaatsgevonden om verbeteringen te identificeren? Hoe is de evaluatie uitgevoerd? Wie zijn hierbij betrokken?	Verbeteringen Methoden Participatie

Bijlage 4***Gesprekspuntenlijst voor het groepsinterview met inwoners***

Factor	Object van onderzoek	Traject	Vraag	Indicator
CAN	Hulpbronnen en competenties bij burgers	A. B. C. D.	Welke hulpbronnen staan burgers ter beschikking om te kunnen participeren? Hoe competent zijn burgers om te kunnen participeren? Welke ondersteuning is gevraagd en gekregen en van wie?	Hulp Ondersteuning Competenties
LIKE	Participatie-behoefte	A. B. C. D.	Bij welke zaken willen burgers betrokken worden? Welke manieren van participatie sluiten aan bij wensen van burgers?	Terreinen van overheidszorg Werkvormen
ENABLED	Sociale netwerken	A. B. C. D.	In welke sociale netwerken participeren burgers? Hoe is het maatschappelijk middenveld ontwikkeld?	Sociale kaart
ASKED	Participatie-aanbod	A. B. C. D.	Welke werkvormen biedt de gemeente aan en waarvan wordt in welke mate gebruikt gemaakt en met welke reden? Hoe informeert de gemeente, in welk stadium en hoe worden burgers uitgenodigd?	Werkvormen Communicatie
RESPONDED	Effect	A. B. C. D.	Hoe open staat de gemeente voor inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties? Wat wordt gedaan met de inbreng? Hoe vindt terugkoppeling terug naar de participanten?	Bestuursstijl Organisatiecultuur Communicatie