

Rekenkamercommissie

Schiedam-Vlaardingen

Commissie voor beleidsonderzoek



Van Inspraak naar Samenspraak



Onderzoek naar Inspraak en burgerparticipatie
in de gemeente Schiedam

April 2015



Samenstelling Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen:

Voorzitter: drs. Karin Meijer
Plaatsvervangend voorzitter: Harald Lourens RA RO
Leden: dr. Diana van Dijk*
Esther Heijndijk
Ingrid Wijker
Vacature Schiedam
Vacature Schiedam
Secretaris: Mieke van der Stel

Onderzoekers PBLQ

dr. Peter Castenmiller
Tessa van den Berg MA
Ellen Boschker MSc

* Met ingang van 1 april 2015 is dr. Diana van Dijk teruggetreden als extern lid van de Rekenkamercommissie. Zij heeft dit onderzoek echter tot de afronding begeleid.

April 2015

Inhoud

Voorwoord	2
------------------	---

BESTUURLIJKE NOTA

1. Onderzoek Inspraak en burgerparticipatie	
1.1 Aanleiding	3
1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak	3
1.3 Werkwijze	3
1.4 Onderzoekskader en afbakening	4
1.5 Leeswijzer	5
2. Samenvatting bevindingen	6
3. Aanbevelingen	7
4. Bestuurlijke reactie	8

NOTA VAN BEVINDINGEN

5. Visie, beleid en de inrichting van inspraak en participatie	
5.1 Inleiding	10
5.2 Visie, beleid en inrichting door de jaren heen	10
5.3 Visie, beleid en de inrichting van inspraak en burgerparticipatie: een Tussenbalans	13
6. Praktijkervaringen	
6.1 Vier voorbeelden van participatietrajecten	15
6.1.1 Wijkcentrum De Brug	16
6.1.2 Seniorenvoorziening Hof in Zuid	16
6.1.3 Herinrichting Julianapark	16
6.1.4 Herinrichting Kethel Oost	18
6.2 Praktijkervaringen: De hartmonitor	19
6.2.1 De ervaringen samengevat in een hartmonitor	19
6.2.2 Positieve en negatieve ervaringen nader toegelicht	21
6.2.2.1 Wijkcentrum De Brug	21
6.2.2.2 Seniorenvoorziening Hof in Zuid	22
6.2.2.3 Herinrichting Julianapark	22
6.2.2.4 Herinrichting Kethel Oost	23
6.3 Praktijkervaringen: Een tussenbalans	24

BIJLAGEN

Bijlage A: Bestudeerde documentatie	25
Bijlage B: Geïnterviewde personen	26
Bijlage C: Onderzoekskader	27

Voorwoord

Sinds de jaren tachtig van de 20^e eeuw verandert burgerparticipatie van advisering en inspreken geleidelijk naar interactieve beleidsvorming. Luisteren naar burgers wordt steeds belangrijker gevonden, de dialoog met de samenleving staat centraal.

Ook gemeenten betrekken hun burgers steeds meer bij beleidsvorming en uitvoering. Niet altijd zijn de deelnemers aan inspraak- en participatieprocessen tevreden geweest over hun mogelijkheden en de opbrengsten van hun inzet.

Het inspraak- en participatiebeleid en de kaders van de gemeente Schiedam vastgelegd in het Participatiekader, het Participatieprotocol 'Beheer Openbare Ruimte'(BOR) en de toolkit participatie. Er wordt veel aandacht besteed aan het realiseren van een cultuurverandering in de organisatie, waarbij inspraak en participatie meer en meer gemeengoed moeten worden.

Met dit onderzoek, uitgevoerd door PBLQ, heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (RKC) de praktijk van inspraak en burgerparticipatie in Schiedam in beeld willen brengen. Daarbij hebben twee perspectieven centraal gestaan, enerzijds de visie van de gemeente op inspraak en burgerparticipatie en anderzijds de verwachtingen van inwoners en ondernemers. Om tot een beeld te komen, zijn vier recente participatietrajecten nader bestudeerd.

Bij het analyseren van de vier participatietrajecten komt een overwegend positief beeld van de gang van zaken naar voren. Inwoners en overige participanten hebben in de vier trajecten relatief veel ruimte gekregen om hun meningen en opvattingen te geven, en voelen zich goed gesteund door de gemeente. Overigens herkennen de participanten dat dit vooral een kwaliteit is geweest van de direct betrokken ambtenaren. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er binnen de gemeentelijke organisatie in de afgelopen jaren structureel aandacht is voor het versterken van de inbreng van bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in het beleid van de gemeente. Hierop wordt nadrukkelijk gestuurd door college van B&W en directie. Reden voldoende om dit beleid in Schiedam voort te zetten om "Van Inspraak tot Samenspraak" te komen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 10 april 2015 zijn reactie op het rapport gegeven. De positieve reactie van het college en het feit dat de conclusies en aanbevelingen worden onderschreven en opgepakt, hebben de RKC doen besluiten een nawoord hierop achterwege te laten.

Dit onderzoek is ook in de gemeente Vlaardingen uitgevoerd, waarvan gelijktijdig het rapport is gepubliceerd.

1 Onderzoek Inspraak en burgerparticipatie

1.1 Aanleiding

Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben inwoners het recht om hun mening te geven over beleidsvoornemens van hun gemeente. Dit recht op inspraak heeft zich in de loop der jaren sterk ontwikkeld. In aanvank was het zo dat inwoners aan het begin van de raadsvergadering iets ‘mochten’ zeggen. Later ontstonden er mogelijkheden voor inwoners om samen met ambtenaren en politici betrokken te zijn bij het ontwikkelen van beleidsvoornemens. Ook werden burgers betrokken bij het uitvoeren van beleid. Sinds kort is een nieuwe trend zichtbaar en wordt in steeds meer gemeenten gesproken over ‘overheidsparticipatie’. Daarmee wordt bedoeld dat het initiatief voor nieuw beleid of nieuwe activiteiten bij de inwoners zelf ligt. De rol van de overheid blijft beperkt tot die van deelnemer aan de initiatieven die in de gemeenschap zelf ontstaan.

Ondanks de verruiming van mogelijkheden voor inwoners om een rol te spelen in de beleidsontwikkeling en –uitvoering leren ervaringen in vele gemeenten dat dit niet altijd soepel verloopt. Inwoners zijn regelmatig van mening dat zij weliswaar kunnen meedenken over het gemeentelijk beleid, maar dat hun (goede) ideeën niet altijd worden overgenomen. Ook bestaat er onder menige deelnemer aan inspraak- en participatieprocessen twijfel of de beloften die de gemeente tijdens inspraak- en participatieprocessen doet, worden waargemaakt.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksaanpak

Ook in Schiedam zijn de mogelijkheden voor inwoners om invloed uit te kunnen oefenen op de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid gestaag toegenomen. Maar ook in deze gemeente zijn niet altijd alle deelnemers aan inspraak- en participatieprocessen tevreden geweest over hun mogelijkheden en de opbrengsten van hun inzet. Vanwege die signalen heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (RKC) het initiatief genomen voor een onderzoek naar de mogelijkheden en de praktijk van inspraak en burgerparticipatie in Schiedam. Daarbij hebben twee perspectieven centraal gestaan. Enerzijds de visie van de gemeente op inspraak en burgerparticipatie en anderzijds de verwachtingen van inwoners en ondernemers. De hier voorliggende rapportage geeft de resultaten van het onderzoek weer.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Heeft de gemeente Schiedam het beleid en uitvoering van de inspraak en burgerparticipatie zodanig vormgegeven dat dit door de inwoners als voldoende wordt ervaren?”.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn twee deelaspecten onderzocht:

1. De visie, het beleid en de doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie en de wijze waarop de gemeente inspraak en burgerparticipatie heeft georganiseerd.
2. De manier waarop inwoners en ondernemers naar (de organisatie van) de inspraak- en burgerparticipatiemogelijkheden kijken en deze beoordelen.

Door de focus op deze twee thema's kan worden onderzocht of de visie, het beleid en de organisatie enerzijds en de ervaringen van inwoners en ondernemers anderzijds voldoende met elkaar in overeenstemming zijn. Als dit niet het geval is, wordt direct duidelijk waar de verbetermogelijkheden voor inspraak en burgerparticipatie liggen.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen uitgevoerd van augustus 2014 tot en met januari 2015 door onderzoeksbureau PBLQ Zenc.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek voor de gemeente Schiedam is als volgt uitgevoerd:

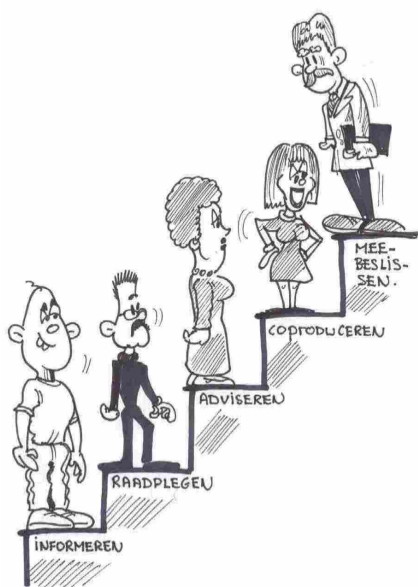
- **Stap 1: Feitelijke situatie in kaart.** Op basis van een documentstudie zijn de visie en doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie in kaart gebracht. In bijlage A

zijn de bestudeerde documenten weergegeven.

- **Stap 2: Perspectief van de gemeente in kaart.** Op basis van interviews is de visie op inspraak en burgerparticipatie vanuit gemeentelijk perspectief verder geconcretiseerd. Ook hebben de interviews meer inkleuring gegeven aan de feitelijke aanpak van de gemeente Schiedam op het gebied van inspraak en burgerparticipatie. In bijlage B is het overzicht van geïnterviewde respondenten weergegeven.
- **Stap 3: Burgerperspectief in kaart.** In de volgende stap zijn met behulp van interviews de ervaringen van burgers en ondernemers van in totaal vier inspraak- of participatietrajecten opgehaald. Hierbij is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode van 'Customer Journey Mapping' (CJM) of ook wel 'Klantervaring in Kaart' (KEK). De ervaringen zijn weergegeven in een zogenaamde 'Hartmonitor'. Deze werkwijze wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4. Daar wordt ook nader ingegaan op de selectie van participatietrajecten die nader zijn onderzocht.
- **Stap 4: Confrontatie van gemeentelijk en burgerperspectief.** In deze stap zijn zowel de participanten van de vier trajecten als de betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie uitgenodigd om de opgestelde Hartmonitor met elkaar te bespreken. Het doel van de bijeenkomst was om de resultaten van het onderzoek te bespreken en met elkaar na te denken over mogelijke verbeterstappen.
- **Stap 5: Perspectief van de raad in kaart.** In deze stap is geanalyseerd wat het perspectief van de raad op burgerparticipatie en inspraak is. Hiervoor zijn enkele verslagen van relevante raadsvergaderingen beluisterd. Ook zijn de onderzoekers op 6 januari 2015 aanwezig geweest bij een raadsbijeenkomst over burgerparticipatie.
- **Stap 6: Analyse en rapportage.** In deze stap zijn alle resultaten en geanalyseerd is het voorliggende rapport opgesteld. Het rapport is in eerste instantie voor ambtelijk wederhoor en later voor bestuurlijk wederhoor aangeboden. Eventuele aanpassingen zijn in dit rapport verwerkt.

1.4 Onderzoekskader en –afbakening

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een onderzoekskader, zie bijlage C. Dat kader heeft als leidraad gediend bij het beoordelen van de bevindingen vanuit de documentanalyse en interviews.



In artikel 1 van de inspraakverordening van Schiedam wordt inspraak omschreven als 'het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid'. In dit onderzoek hanteren wij een bredere benadering, die te kenschetsen is als burgerparticipatie. Hieronder wordt verstaan: het interactief betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling of het uitvoeren van gemeentelijk beleid. De mate waarin betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling of uitvoering van beleid, wordt vaak geïllustreerd aan de hand van een 'participatieladder'; daarmee wordt aangegeven dat er steeds hogere 'treden' van invloed kunnen zijn. De ladder begint bij de (passieve) mogelijkheid dat burgers worden geïnformeerd en klimt vervolgens naar de treden raadplegen, adviseren, coproduceren en uiteindelijk naar meebeslissen. In deze metafoor van de participatieladder, zoals ook in de figuur wordt geïllustreerd, ligt het initiatief bij de gemeente. Inmiddels wordt geregeld gesproken over de term overheidsparticipatie. Daarmee wordt bedoeld dat het initiatief

voor veranderingen in de lokale samenleving in de gemeenschap zelf ligt. De overheid haakt daar alleen bij aan. In dit onderzoek is daarom zowel gekeken naar de mogelijkheden voor burgerparticipatie, als naar de ontwikkeling van overheidsparticipatie. In het onderzoek is de aandacht geconcentreerd op recente ontwikkelingen in het gemeentelijk inspraak- en participatiebeleid, vanaf circa 2010. Bij de selectie van de te bestuderen participatietrajecten (zie hoofdstuk 7) is gekozen voor projecten die alle recent (in 2014) zijn afgerond. De RKC is gewoon om voor beide gemeenten

onderzoek te doen. Het onderzoek naar inspraak en burgerparticipatie is daarom ook in de gemeente Vlaardingen uitgevoerd. Hierover is een separaat onderzoeksrapport uitgebracht

1.5 Leeswijzer

De Bestuurlijke Nota bevat een beschrijving van het onderzoek (hoofdstuk1), een samenvatting van de bevindingen (hoofdstuk 2), de conclusie die uit het onderzoek worden getrokken en de aanbevelingen voor verdere verbetering (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van het college van B&W opgenomen. De Nota van Bevindingen begint met hoofdstuk 5 met een beschrijving van de visie, beleid en organisatie van inspraak en burgerparticipatie. Hoofdstuk 6 beschrijft de praktijk van burgerparticipatie in Schiedam en geeft de ervaringen van inwoners en ondernemers in de vier onderzochte participatietrajecten weer.

2 Samenvatting bevindingen

Inpraak en burgerparticipatie staan in Schiedam hoog op de bestuurlijke agenda. In de loop der jaren wordt er steeds nadrukkelijker naar gestreefd om inwoners van Schiedam meer mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen op gemeentelijk beleid. Ook krijgen inwoners steeds meer kansen om zelf met initiatieven te komen, die dan ondersteund kunnen worden door de gemeente. Deze ontwikkeling wordt wel 'overheidsparticipatie' genoemd.

Het inspraak- en participatiebeleid en de kaders van de gemeente Schiedam zijn op verschillende onderdelen duidelijk vastgelegd, in het bijzonder in het Participatiekader, het Participatieprotocol 'Beheer Openbare Ruimte'(BOR) en de toolkit participatie.

In een actueel streven het vertrouwen tussen de gemeentelijke organisatie en de lokale gemeenschap te verbeteren, is er vanuit de gemeentelijke organisatie veel aandacht voor een open en transparante communicatie met de burgers van Schiedam. Hierdoor staan de onderwerpen inspraak en participatie ook na de verkiezingen van 2014 en het aantreden van het nieuwe college van B&W nog steeds hoog op de bestuurlijke agenda. Er wordt veel aandacht besteed aan het realiseren van een cultuurverandering in de organisatie, waarbij inspraak en participatie meer en meer gemeengoed moeten worden. Bij verschillende ambtenaren zijn deze onderwerpen al heel 'gewoon'. Met name de wijkprocesmanagers en ook verschillende projectleiders besteden aandacht en zorg aan het betrekken van bewoners bij het beleid. Ook wordt aan inwoners zelf veel ruimte gegeven in het opzetten van nieuwe initiatieven. Maar tegelijkertijd is geconstateerd dat dit nog geen gemeengoed is binnen de gehele organisatie. Het college geeft wat dit betreft het goede voorbeeld door bij elk B&W-voorstel een paragraaf op te nemen waarin wordt aangegeven welke mogelijkheden aan de inwoners is geboden om invloed uit te oefenen en wat met de meningen en opvattingen van de burgers is gedaan.

Op papier en aan de voorkant is er dus veel aandacht voor het inspraak- en participatiebeleid. In dat licht is het opmerkelijk dat vooralsnog de ervaringen met participatietrajecten niet structureel worden geëvalueerd. Ook worden zowel de positieve als de negatieve ervaringen niet organisatiebreed gedeeld.

Voor dit onderzoek zijn vier recente participatietrajecten nader bestudeerd, ter verdieping op de ambities en het 'papieren' beleid van de gemeente Schiedam. Het gaat om zelfbeheer in het wijkcentrum De Brug en in de seniorenvoorziening Hof in Zuid. Daarnaast zijn de ervaringen bij de herinrichting van Kethel-Oost en de renovatie van het Julianapark nader bekeken.

Bij het analyseren van de vier participatietrajecten komt een overwegend positief beeld van de gang van zaken naar voren. Inwoners en overige participanten hebben in de vier trajecten relatief veel ruimte gekregen om hun meningen en opvattingen te geven, en voelen zich goed gesteund door de gemeente. Overigens herkennen de participanten dat dit vooral een kwaliteit is geweest van de direct betrokken ambtenaren. Als er al aandachtspunten voor de gemeentelijke organisatie zijn, dan zitten die vooral in de verankering van de resultaten en de transparantie over het al dan niet kunnen of willen gebruiken van de ideeën van de participanten.

3 Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en de bestudeerde participatietrajecten heeft de RKC de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1 .Wees bij aanvang duidelijk over welke betekenis de inbreng van participanten heeft en de (mate van) invloed die zij hebben in het uiteindelijke besluitvormingsproces en.

Ten behoeve van het 'verwachtingenmanagement' is het nodig om bij aanvang van een participatieproces nadrukkelijk aan de deelnemers aan te geven welk gewicht de inbreng van participanten in het besluitvormingsproces zal hebben.

Aanbeveling 2. Als er gaandeweg sprake is van veranderingen in (de mate van) invloedsmogelijkheden in het participatietraject, maak dat dan aan alle betrokkenen tijdig en voldoende duidelijk.

Het inspraak- en participatiebeleid in Schiedam is permanent in ontwikkeling. Hierdoor veranderen, soms ook tijdens een participatietraject, de doelstellingen en ambities, en daarmee ook de mogelijkheden die bewoners hebben om invloed uit te oefenen. Dit kan er toe leiden dat gaandeweg een project verwachtingen die de inwoners en de gemeentelijke organisatie hebben ten aanzien van de inbreng van bewoners uiteen gaan lopen.

Aanbeveling 3. Draag zorg voor een structurele en systematische procedure voor de evaluatie van inspraak- en participatieprocessen.

Hoewel geregeld ervaringen over inspraak- en participatieprocessen worden gedeeld, bijvoorbeeld door betrokken ambtenaren met hun collega's, vindt een echte evaluatie van deze processen meestal niet plaats. Ervaringen worden niet structureel verzameld en hierdoor wordt onvoldoende geleerd van de eerdere ervaringen.

Bovenstaande aanbevelingen impliceren dat er nog het nodige te verbeteren is. Tegelijkertijd heeft de rekenkamercommissie vastgesteld dat er binnen de gemeentelijke organisatie in de afgelopen jaren structureel aandacht is voor het versterken van de inbreng van bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in het beleid van de gemeente. Hierop wordt nadrukkelijk gestuurd door college van B&W en directie. Deze aandacht draagt bij aan een positieve ontwikkeling van het inspraak- en participatiebeleid in Schiedam.

4 Bestuurlijke reactie



gemeente
Schiedam

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen
Postbus 1002
3130 EB Vlaardingen

Burgemeester en wethouders

Postbus 1501 3100 EA SCHIEDAM
Stadskantoor Stadserf 1 3112 DZ SCHIEDAM
T 14 010 F 010 473 70 21 W www.schiedam.nl

UW KENMERK

RKC 2015-040

UW BRIEF VAN

9 maart 2015

ONDERWERP

Bestuurlijk wederhoor onderzoek Inspraak en Burgerparticipatie

ONS KENMERK

15UIT04076

DOORKIESNUMMER

010-2191021

DATUM

10 april 2015

E-MAIL

a.verzijl@schiedam.nl

Geachte dames, heren,

Op 9 maart jl. heeft uw organisatie het rapport 'Onderzoek naar Inspraak en Burgerparticipatie in Schiedam' aangeboden aan het college van B&W voor bestuurlijk wederhoor. Met deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie op bovenvermeld rapport.

U constateert dat er veel ten goede verandert op participatiegebied in Schiedam, in projecten, factor C, SchiedamsDOEN etc., met als rode draad een andere houding en gedrag vanuit de gemeente. De aanbevelingen geven richting aan verdere verbetering.

We zijn blij met het positieve beeld dat in het rapport wordt geschetst over de ontwikkelingen t.a.v. participatie in Schiedam. Het verheugt ons dat uit de door u onderzochte trajecten blijkt dat dit niet alleen een beeld is dat binnen de gemeente leeft, maar dat ook door de betrokken inwoners en organisaties in de stad wordt onderschreven. In de door u gebruikte belevingsmonitor scoren de onderzochte trajecten allen positief.

We gaan hieronder concreet in op uw conclusies en aanbevelingen:

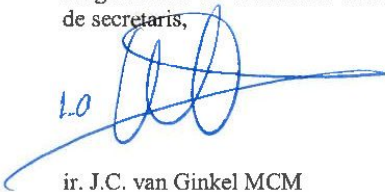
1. 'Wees bij aanvang duidelijk over welke betekenis de inbreng van participanten heeft en de (mate van) invloed die zij hebben in het uiteindelijke besluitvormingsproces':
Er zal bij de start van projecten en activiteiten (nog) explicieter aandacht worden besteed aan verwachtingenmanagement ('wat wordt van u gevraagd, en wat kunt u verwachten?');
2. 'Als er gaandeweg sprake is van veranderingen in (de mate van) invloedsmogelijkheden in het participatietraject, maak dat dan aan alle betrokkenen tijdig en voldoende duidelijk':
Er zal tussentijds meer aandacht worden besteed aan het checken of het proces nog volgens de afspraken, c.q. naar tevredenheid, van de betrokkenen verloopt;
3. 'Draag zorg voor een structurele en systematische procedure voor de evaluatie van inspraak- en participatieprocessen':
Het College onderschrijft deze aanbeveling. Inspraak- en participatieprocessen worden wel geëvalueerd, maar niet structureel en systematisch. We zijn in een lerende fase en er is nog veel diversiteit op dit punt.



Wat het college betreft wordt evalueren een vast onderdeel van participatieprocessen. Waarbij tevens aanbevelingen 1 en 2 kunnen worden gemonitord, indien gewenst tussentijds. Gedacht wordt aan een praktische insteek, waarbij gevraagd wordt aan de participanten hoe zij het proces tot nu toe ervaren, of zij zich voldoende gehoord voelen en of zij zich voldoende eigenaar voelen van het proces. Dit past bij de nieuwe rol en houding die wij in de veranderende samenleving nastreven in contacten met de stad..

Het rapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad. Het is met name aan de leden van de gemeenteraad om hierop te reageren.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Schiedam,
de secretaris,

1.0 
ir. J.C. van Ginkel MCM

de burgemeester,


C.H.J. Lamers

5 Visie, beleid en de inrichting van inspraak en participatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de visie, de doelstellingen en de inrichting van het beleid van de gemeente Schiedam op het gebied van inspraak en participatie aan de orde. In het bijzonder worden de ontwikkelingen in het beleid vanaf 2010 inzichtelijk gemaakt. Dit gebeurt op basis van beschikbare beleidsdocumenten en met gebruikmaking van de interviews met betrokken ambtenaren en de portefeuillehouder Burgerparticipatie.

De gemeente Schiedam heeft door de jaren heen veel aandacht besteed aan inspraak en burgerparticipatie. Daarbij was in het bijzonder een rol weggelegd voor de wijkprocesmanagers in Schiedam.

5.2 Visie, beleid en inrichting door de jaren heen

2010-2014: Ambities én structureren

Al voor 2010 was er gestructureerde aandacht voor burgerparticipatie in Schiedam. Toentertijd gaven het Protocol Interactieve Beleidsvorming en de Kadernota wijkgericht werken richting aan de interactie met de inwoners. In 2010 zijn zowel in het Coalitieakkoord, de Programmabegroting en het Collegewerkprogramma van de gemeente Schiedam de ambities voor burgerparticipatie weergegeven.

In het Coalitieakkoord en het Collegewerkprogramma van 2010 wordt het principe van 'beginspraak' geïntroduceerd als leidraad en doel voor participatie. Beginspraak wil zeggen: het in een vroeg stadium betrekken van burgers bij beleid en projecten. Dit wil de gemeente onder meer realiseren door:

- participatie, ook digitaal, te ondersteunen;
- het meetbaar en zichtbaar maken van de effectiviteit van burgerparticipatie;
- een toetsingskader voor burgerparticipatie te ontwikkelen;
- nieuwe doelgroepen – via nieuwe methoden – te bereiken;
- het vergroten van de zeggenschap van burgers op de inzet van een deel van de onderhouds- en veiligheidsbudgetten in de wijken.

In de Communicatienota 2010-2015 is er ook uitgebreid aandacht voor burgerparticipatie. De belangrijkste doelen die Schiedam met burgerparticipatie heeft, zijn het benutten van de kennis en betrokkenheid van haar inwoners en investeren in draagvlak voor de activiteiten in de stad en de wijken. Op die manier wil de gemeente Schiedam de verhouding tussen de gemeente en de inwoners verbeteren. Om dit te realiseren is, naar mening van betrokken bestuurders, een open en integere houding van de gemeente van belang, evenals duidelijke informatie over de rol die inwoners wel en niet hebben en een duidelijke rol van de raad. Ook stelt de gemeente vast dat participatie een vast onderdeel van de werkprocessen moet worden.

Een en ander wordt in de Programmabegroting 2012 geconcretiseerd in het voornemen om een conceptprotocol voor interactie met de stad op te stellen. In februari 2012 is er een Participatieprotocol BOR (Beheer Openbare Ruimte) voor ruimtelijke projecten ontwikkeld en aangeboden aan de raad. Zoals blijkt uit de naamgeving, richt dit protocol zich primair op projecten in het ruimtelijk domein. De ontwikkeling van dit protocol is mede op verzoek van de raad gebeurd, toen de raad signalen ontving dat bij een aantal projecten de participatie, ondanks de goede intenties, niet goed verliep.¹

In het protocol wordt de procedure rondom participatie geschetst, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen beginspraak, inspraak en afspraak. Dit protocol moet zo bijdragen aan betere ruimtelijke plannen en grotere tevredenheid bij inwoners. Het participatieprotocol BOR legt tevens de basis voor een algemeen Participatiekader, dat van toepassing dient te zijn voor de volle breedte van het gemeentelijk beleid. Dit algemene kader is in 2012 vastgesteld. Voor andere beleidsterreinen moet het

¹ Dit signaal was met name gebaseerd op de eerste ervaringen bij de herinrichting van de wijk Kethel-Oost. Dit komt in hoofdstuk 4 nog uitgebreider aan de orde.

kader nog wel in concrete protocollen worden uitgewerkt.

Het algemene Participatiekader is bedoeld om alle interactieve beleidsprocessen op dezelfde manier vorm te geven. Uitgangspunt is dat vóór de start van een interactief proces het voor alle betrokken partijen duidelijk is hoe het proces zal verlopen, welke rol de verschillende participanten daarin spelen en hoe college of raad met de uitkomsten van het proces zullen omgaan. Het Participatiekader geldt voor alle typen activiteiten van de gemeente: beleidsprocessen, beleidsuitvoering en programma's en projecten. Het kader sluit aan bij de treden op de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. De werkwijze in het Participatiekader wordt hieronder omschreven.

Werkwijze participatiekader:

1. *Participatieparagraaf: bij ieder bestuursadvies en raadsvoorstel wordt een participatieparagraaf toegevoegd;*
2. *Checklist: een checklist om te beoordelen of een participatief traject zinvol is;*
3. *Vorbereiding traject: ter voorbereiding op een participatief traject moeten een aantal zaken worden gedaan:*
 - a. *Vaststellen project- of beleidsdoel, waarbij tevens duidelijk moet zijn of inspraak wettelijk verplicht is en als dat niet het geval is of toch inspraak wordt voorgesteld.*
 - b. *Rol van het bestuur: hierbij wordt aangegeven wat de rol van het college en de raad is.*
 - c. *Krachtenveldanalyse: een analyse waarbij alle belanghebbenden in beeld worden gebracht.*
 - d. *Niveau van participatie: het bepalen van het gewenste participatieniveau op de participatieladder.*
 - e. *Actoren met bijbehorende kernboodschap: het formuleren van kernboodschappen voor actoren.*
 - f. *Planning: een planning waarin de verschillende fasen van het beleidsvormingsproces uiteengezet worden/*
 - g. *Participatiemiddelen en methoden: de keuze van participatiemiddelen en –methoden.*
 - h. *Plan van aanpak: bovenstaande mondt uit in een plan van aanpak. Bij een groot traject wordt tevens een communicatie / participatieplan gemaakt.*
 - i. *Vaststellen plan van aanpak: het plan van aanpak wordt ambtelijk vastgesteld in overleg met de portefeuillehouder en als het buiten het kader valt of op als het traject op initiatief van de raad gebeurt, door het college.*
 - j. *Interactief traject uitvoeren: het traject wordt uitgevoerd.*
 - k. *Besluit: na uitvoering van het traject wordt een besluit genomen.*

(Bron: Participatiekader Gemeente Schiedam, 2012.)

In het participatiekader worden verschillende verantwoordelijkheden benoemd. Gesteld wordt dat de afdelingen integraal verantwoordelijk zijn voor de juiste toepassing van het participatiekader. De afdeling Communicatie adviseert over de wijze van communicatie en het team Wijkontwikkeling adviseert over de wijze van interactie met de wijken.

Het Participatiekader wordt later uitgewerkt in een 'toolkit'. Deze moet helpen om de afweging te maken op welk niveau van de participatieladder trajecten het beste kunnen worden opgepakt en wat dit aan verwachtingenmanagement vraagt, waarbij de gemeente Schiedam steeds streeft om inwoners op het hoogste niveau te laten participeren. De volgende vragen zijn hierbij leidend:

Vragen uit Toolkit Participatie:

- *Wat is het belang van het project voor de buurt of voor de stad? Naarmate het belang groter is, kan het participatieniveau stijgen.*
- *Hoe groot is het effect op de leefbaarheid en de veiligheid? Naarmate het effect groter is, kan het participatieniveau stijgen.*
- *Is de input (van kennis) vanuit de doelgroepen gewenst? Naarmate de input uit de doelgroep wenselijk is, kan het participatieniveau stijgen.*
- *Hoe groot is de beïnvloedingsruimte? Naarmate de beïnvloedingsruimte groter is, kan het participatieniveau stijgen.*
- *Zijn er factoren die participatie belemmeren zoals tijd, geld of personele inzet? Naarmate de belemmerende factoren meer en groter zijn kan het participatieniveau dalen.*

(Bron: <http://www.schiedam.nl/participatie>.)

Na de uitwerking van het participatiekader in 2012 wordt in diverse nota's en programmabegrotingen steeds het belang van participatie bevestigd, vooral voor het versterken van het vertrouwen tussen gemeentebestuur en de lokale gemeenschap

2014 – en verder: Versterking van de ambities en de nadrukkelijke rol voor wijkprocesmanagers

Met de installatie van de nieuwe raad en college komt er in 2014 een nieuw Bestuurs- en Beleidsakkoord. De ingezette lijn aangaande participatie wordt gecontinueerd, waarbij er veel aandacht is voor de houding van bestuurders:

Het doel: Burgerparticipatie in woord, daad en houding van bestuurders uitmuntend vorm te geven en beleidsvoorbereiding en besluitvorming zodanig in te richten dat burgers en andere betrokkenen vroegtijdig invloed zullen hebben.

(Bron: Samen Schiedam vernieuwen – Bestuurs- en beleidsakkoord 2014-2018.)

In het Schiedamse participatiebeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de wijkprocesmanagers. Deze moeten participatie faciliteren, en er voor zorgen dat alle geledingen in (vijf) gebieden in de stad in de gelegenheid worden gesteld om kennis te nemen van voorgenomen beleid en daar hun mening over te geven.

Onder meer worden daartoe in vijf onderscheiden gebieden in Schiedam enkele keren per jaar (oorspronkelijk zes, thans vijf) wijkoverleggen georganiseerd. Primair doel van deze overleggen is dat veel informatie wordt gewisseld over ontwikkelingen, uitdagingen en problemen in de wijk. Aan deze wijkoverleggen nemen naast 'professionals' (zoals het opbouwwerk, welzijnswerkers, de politie en sportverenigingen), de bestaande bewonersorganisaties en ook vertegenwoordigers van actieve groeperingen in de buurt deel. Incidenteel zijn er ook raadsleden bij aanwezig. Het aantal wijkoverleggen is verminderd naar 5 per jaar, waardoor er (ambtelijke) capaciteit vrijkomt voor het bereiken van andere groepen bewoners, het vormen van nieuwe netwerken en het leggen van nieuwe verbindingen. Als voorbeeld is te noemen dat er recent meer aandacht is voor 'winkelstraatmanagement', waarbij overleg plaatsvindt met plaatselijke ondernemers.

In 2012 heeft de raad, tegen de algemene trend van bezuinigingen in, stimuleringsbudgetten voor 'eigen beheer-projecten' ter beschikking gesteld, alsmede de ondersteuning voor vrijwilligers uitgebreid. Tevens is begonnen met het project 'Schiedams Doen'. In dit project is het de ambitie dat initiatieven van burgers, organisaties en ondernemers in de stad positief worden ontvangen door de gemeente ('ja tenzij') en dat de mogelijkheden om deze initiatieven door de gemeente te ondersteunen serieus worden onderzocht. Schiedammers worden in het kader van dit programma gestimuleerd om voorstellen aan de gemeente te doen. Dit heeft sindsdien geleid tot meer dan honderd van dergelijke voorstellen uit de stad.

5.3 Visie, beleid en de inrichting van inspraak en burgerparticipatie: een tussenbalans

Het inspraak- en participatiebeleid in Schiedam kent een gestage ontwikkeling. Al voor 2010 was er aandacht voor het onderwerp. Het beleid is vooral rond 2012 geconcretiseerd, waarvan het participatieprotocol (BOR) het meest in het oog springt. Dit protocol gold in aanvank vooral voor projecten in de openbare ruimte. Gaandeweg is dit protocol van toepassing geworden voor alle beleidsvoornemens van de gemeente en geldt nu als 'gedragscode' voor de hele organisatie.

In de interviews is gebleken dat de aandacht voor het inspraak- en participatiebeleid in 2014 veel nieuwe impulsen heeft gekregen. Het versterken van het vertrouwen tussen gemeentelijke organisatie (zowel raad, college als ambtelijke organisatie) enerzijds en de lokale gemeenschap anderzijds heeft hoge prioriteit gekregen. Burgers serieus nemen en hun de ruimte bieden vormt een belangrijk onderdeel in het streven om de relatie tussen burgers en bestuur te herstellen. Deze onderliggende ambitie heeft als effect dat het inspraak- en participatiebeleid veel aandacht heeft en dat er nadrukkelijk op wordt gestuurd door het college. Het streven is de burgers van Schiedam steeds in staat te stellen om mee te beslissen over voorgenomen beleid. Bij elk beleidsvoorstel moet de betrokken afdeling aantoonbaar maken dat inwoners zijn geraadpleegd. Eveneens moet worden aangegeven wat met de ideeën en opvattingen van de inwoners is gedaan.

Binnen de gemeentelijke organisatie loopt inmiddels een programma om alle medewerkers hiervan bewust te maken en om hun gedrag hierop zo nodig aan te passen. Direct betrokken ambtenaren constateren namelijk dat het beleid in de periode 2010-2014 vele vastgelegde ambities kende, maar dat dit niet altijd in de gehele gemeentelijke organisatie werd herkend en nagestreefd. Ook is het college van B&W met de raad in gesprek om burgerparticipatie een nog grotere rol toe te delen in de beleidsvoorbereiding en –uitvoering.

Hoe zijn de visie, het beleid en de inrichting van de mogelijkheden voor inspraak en burgerparticipatie te beoordelen? Op basis van het onderzoekskader sommen wij hieronder de belangrijkste analyses op.

Norm: “De visie en de doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.”

Tussenbalans: In Schiedam is relatief veel vastgelegd over de ambities en de visie op het inspraak- en participatiebeleid. De ambitie bestaat om het participatieprotocol gemeentebreed ingang te laten vinden. Dit kan worden gelezen als een streven naar concretisering van de visie en doelstellingen. Tegelijkertijd is duidelijk dat deze ambitie nog niet (volledig) is gerealiseerd. In het algemeen is de doelstelling geformuleerd dat inwoners de mogelijkheid moeten hebben om mee te praten over voorgenomen beleid. Verdere concretisering is niet aangetroffen.

Norm: “De gemeente heeft het realiseren van de doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie op een duidelijke, transparante manier georganiseerd.”

Tussenbalans: Het Participatiekader BOR is uitgewerkt in een toolkit. Dit weer heeft de basis gelegd onder een meer algemeen Participatieprotocol. In het nieuwe collegeprogramma (2014-2018) is verdere ontwikkeling van het participatiebeleid aangekondigd. Het participatieprotocol, oorspronkelijk ontwikkeld voor fysieke en ruimtelijke projecten, moet een organisatiebrede werking en status gaan krijgen. Tevens spelen de wijkprocesmanagers een belangrijke rol in de interactie tussen de gemeente en inwoners.

Norm: “De gemeente heeft inspraak- of burgerparticipatietrajecten op een duidelijke, transparante manier ingericht.”

Tussenbalans: Het Participatiekader BOR geldt vanaf 2014 als ‘gedragscode’ voor de gehele gemeente. Dit kader geeft aan inwoners en ondernemers een duidelijk beeld van de voorgestane werkwijze bij participatieprocessen.

Norm: “De gemeente evalueert de wijze van inspraak en burgerparticipatie. Aan de evaluatie van de wijze van inspraak en burgerparticipatie worden eventuele consequenties verbonden, die concreet worden geïmplementeerd.”

Hiervan is ons in het onderzoek niets gebleken. In 2012 heeft de gemeente Schiedam de doelstelling geformuleerd om de effectiviteit van burgerparticipatie meetbaar en zichtbaar te maken. Voor zover ons is gebleken is deze doelstelling nadien niet uitgewerkt of gerealiseerd. Wel bestaat er vanaf 2012 aandacht voor de effectiviteit van onder andere bewonersparticipatie in het kader van het traject ‘outcomesturing’. Dit weer vormt een onderdeel van het subsidiebeleid vanuit welzijn en wijkontwikkeling. De aandacht voor ‘outcomesturing’ is nog niet zodanig verbreed dat het gemeentebreed wordt toegepast.

6 Praktijkervaringen

6.1 Vier voorbeelden van participatietrajecten

Voor dit rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie is een klein aantal recente participatietrajecten nader onderzocht. Deze ‘casusonderzoeken’ hebben tot doel de meer algemene bevindingen over het inspraak- en participatiebeleid uit hoofdstuk 3 verder te verdiepen en te concretiseren. In de casusonderzoeken stonden niet de specifieke doelstellingen en opbrengsten van de trajecten centraal, maar is de aandacht uitgegaan naar het proces. Welke ambities had de gemeente met het betrekken van de burgers in deze trajecten? Hoe is dit proces verlopen en hoe hebben de deelnemers het proces ervaren? Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn eerst afzonderlijke gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren en participanten. Vervolgens zijn de ervaringen van zowel de gemeentelijke organisatie als de betrokken burgers in een gezamenlijke bijeenkomst nader besproken.

Bij het selecteren van de vier trajecten zijn enkele selectiecriteria gehanteerd. Zo is er naar gestreefd de projecten te spreiden over verschillende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, welzijn en zorg etc.). Tevens is geprobeerd om spreiding te realiseren in trajecten waar enerzijds het initiatief meer bij de gemeente lag en anderzijds trajecten waar de burgers zelf initiatieven hebben genomen. Ook is in goed overleg met de gemeentelijke organisatie gestreefd om niet louter projecten te selecteren die in de beeldvorming van betrokkenen succesvol zijn verlopen. Immers: meestal kan juist van projecten waarvan de uitvoering stroever is verlopen, relatief veel worden geleerd.

Dit heeft geresulteerd in nadere aandacht voor de volgende projecten:

a. *Wijkcentrum De Brug (2009-heden)*

Wijkcentrum De Brug was voorheen een sociëteit van stichting Seniorenwelzijn. Vanwege bezuinigingen dreigde sluiting van de sociëteit. Op initiatief van de gemeente zijn allerlei betrokkenen met elkaar het gesprek aangegaan om gezamenlijk een (ontmoetings)ruimte in stand te houden en het beheer in eigen hand te nemen. Dit is in de loop van 2013 gerealiseerd.

b. *Seniorenvoorziening Hof in Zuid (2009-heden)*

In 2009 heeft bewonersvereniging Schiedam-Zuid met behulp van SOBO een huis-aan-huis enquête uitgezet. De belangrijkste uitkomst was: de wens om een eigen ruimte voor ouderen te krijgen. Senioren moesten tot voorheen namelijk één en dezelfde ontmoetingsplek met inwoners van allerlei andere leeftijden delen, dat in de praktijk niet goed verliep. Bewonersvereniging Schiedam-Zuid is daarom met enkele professionele organisaties en de gemeente aan de slag gegaan met een eigen seniorenvoorziening.

c. *Herinrichting Julianapark (2012-2014)*

In de loop van de jaren is het Julianapark verrommeld en is kwaliteit achteruit gegaan. De gemeente heeft daarom in 2012 besloten een grote renovatie van het park uit te voeren. Van begin af aan zijn omwonenden en gebruikers uitgenodigd om mee te denken over de herinrichting van dit park.

d. *Herinrichting Kethel-Oost (2010-heden)*

De herinrichting van de wijk Kethel-Oost betreft het ophogen en navenant geheel herinrichten van de wijk. Dit project is al in 2010 gestart, maar verliep in eerste instantie niet goed. De bewoners waren het niet eens met de oorspronkelijke plannen van de gemeente en vonden zich te weinig gehoord. Mede op initiatief van de gemeenteraad zijn de bewoners veel actiever betrokken bij de invulling en uitvoering van de herinrichting.

In de volgende paragrafen wordt de gang van zaken in deze vier trajecten meer uitgebreid beschreven. Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn de doelstelling van het traject, een beschrijving van het proces en de deelnemers, de rol van de raad en het college en een typering van het resultaat.

6.1.1 Wijkcentrum De Brug



Vanwege overcapaciteit in de beschikbare voorzieningen dreigde sluiting van het wijkcentrum De Brug. De gemeente kon en wilde het beheer niet meer zelf uitvoeren. Vervolgens zijn bijeenkomsten met (potentiële) gebruikers georganiseerd waarin de mogelijkheden voor 'zelfbeheer' door de gebruikers zijn verkend. Uiteindelijk bleek in die bijeenkomsten voldoende draagvlak te bestaan om dit avontuur aan te gaan, onder meer omdat op basis van de bijeenkomsten er een hechte groep van vrijwilligers tot stand was gekomen.

Met ondersteuning van de SOBO is een vereniging opgericht, die verantwoordelijk is voor het beheer van het wijkcentrum. In de vereniging zijn wijkbewoners en leden van de bewonersvereniging Woudhoek actief. De gemeente heeft dit proces mede begeleid, in de persoon van de wijkprocesmanager en met gebruik van het budget 'Eigen Beheer'. Momenteel is de gemeente één van de gebruikers van het Wijkcentrum. In het beheer speelt de gemeente geen actieve rol. Wel informeert de wijkprocesmanager geregeld naar ontwikkelingen en bekijkt of de gemeente, indien nodig, ondersteuning kan bieden.

De raad en het college hebben geen actieve rol gehad in de oprichting van de voorziening en het beheer van het wijkcentrum. Het traject is niet geëvalueerd.

6.1.2 Seniorenvoorziening Hof in Zuid

In Schiedam-Zuid ontstond de behoefte om een seniorenvoorziening te realiseren. Mede ondersteund door de wijkprocesmanager is een proces van overleggen gefaciliteerd, met zowel bewoners als Woonplus en de twee betrokken welzijnsinstellingen. In dit proces zijn de behoefte en de bereidheid om een voorziening daadwerkelijk te ondersteunen bij betrokken bewoners en organisaties verkend. Uiteindelijk hebben verschillende betrokken wijkbewoners zelf een beheerstichting opgericht, om zo'n seniorenvoorziening te kunnen realiseren en beheren. De gemeente neemt niet deel aan deze



sichting. Wel biedt de gemeente op verschillende manieren ondersteuning. Zo wordt de huur van de voorziening gesubsidieerd door Woonplus, gemeente en welzijnsinstellingen. Tevens biedt de gemeente deskundigheidstrainingen aan en toetst de wijkprocesmanager met enige regelmaat of andere ondersteuning door de gemeente gewenst is.

De raad en het college hebben geen actieve rol gehad in de realisatie van de stichting en het beheer van de voorziening. Het traject is niet geëvalueerd. Wel wordt regelmatig bekeken in hoeverre alle betrokkenen voldoende in staat zijn om goede invulling te geven aan ieders specifieke rol.

6.1.3 Herinrichting Julianapark

Binnen de gemeentelijke organisatie bestond direct al bij aanvang van het proces om tot renovatie van het Julianapark over te gaan, de behoefte om hier zowel omwonenden als gebruikers bij te betrekken. Gebruikers betreffen in dit verband onder meer omwonenden, een culturele stichting die enkele keren per jaar evenementen organiseert en een jeu-de-boule vereniging. De gemeente heeft er actief op gestuurd een klankbordgroep in te stellen, bestaande uit omwonenden en gebruikers. Gekozen is voor

een aanpak waarbij achtereenvolgend sprake was van 'beginspraak' (informer) – 'inspraak' – 'afspraken'. Deze klankbordgroep had in eerste instantie een adviesrol. In de praktijk verschoof de rol van adviseren naar meebeslissen/ coproduceren. Zo is onder meer een prijsvraag uitgeschreven, waarbij mensen zelf ontwerpen konden indienen voor de entree van het park en heeft een omwonende die zelf ervaring heeft in het groenbeheer voorstellen gedaan voor beplantingen. Er is met name extra aandacht besteed aan de verschillende gebruikersgroepen van het park, met hun wensen.



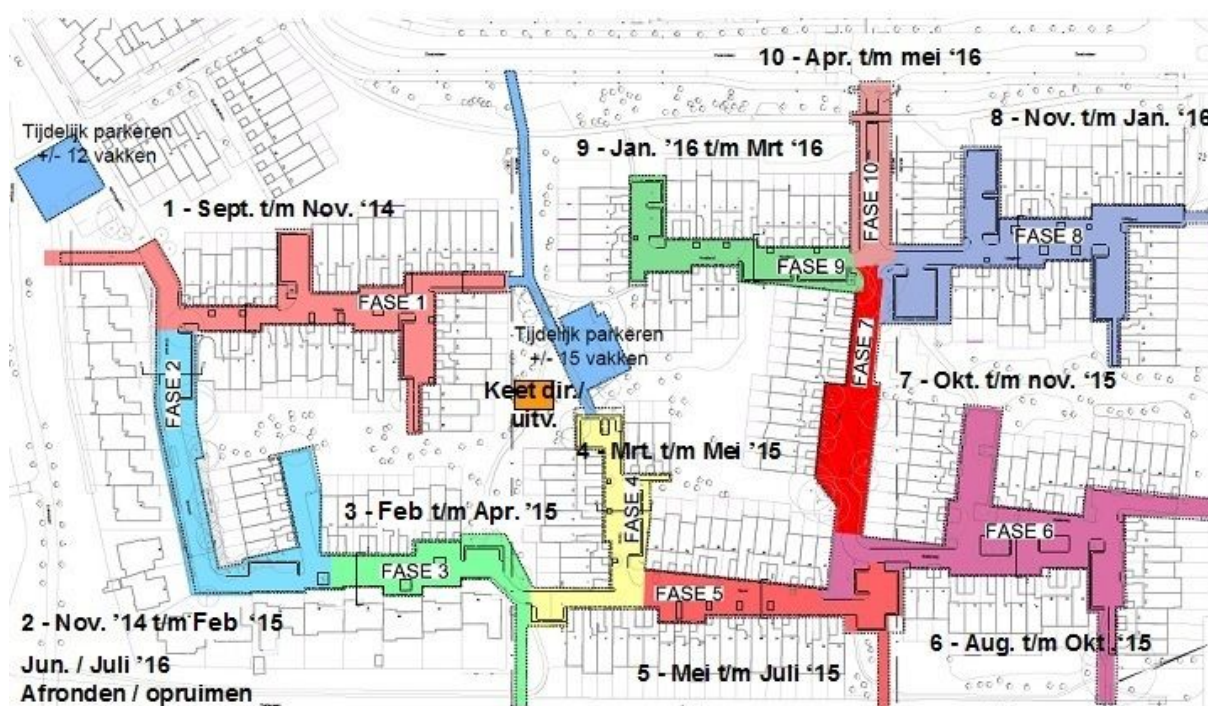
In een raadsbijeenkomst is verslag gedaan van het participatieproces. Daarbij is ook ingegaan op de rol en het functioneren van de ambtelijke organisatie en op de rol en positie van de raad. Raadsleden zijn ook regelmatig aanwezig geweest bij de wijkoverleggen waarin de plannen en ideeën werden besproken. Inmiddels is het nieuwe park ook 'opgeleverd'.

De inzichten over de participatie bij de herinrichting van het Julianapark zijn gedeeld met het Managementteam (MT) en in het team van wijkontwikkeling. Het project is niet met de participanten zelf geëvalueerd, wel heeft er met het bewonersoverleg een nabespreking plaatsgevonden.

6.1.4 Herinrichting Kethel-Oost

Ophogen Kethel Oost

Fasering en indicatieve planning (d.d. 23-01-2015)



De start voor de herinrichting van de wijk Kethel-Oost, gezien de noodzaak tot ophoging, verliep in 2010 stroef. Bewoners waren ontevreden over de plannen én over hun mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen. Mede op initiatief van de gemeenteraad zijn de mogelijkheden voor bewoners om invloed uit te oefenen op de plannen vanaf 2011 verruimd. Uiteindelijk mochten de leden van de klankbordgroepen over verschillende aspecten van de herinrichting ook daadwerkelijk meebeslissen. Dat betreft onder meer de keuze voor het ophogingsmateriaal en de structuur van de fietspaden. Uiteindelijk is zo, met actieve inbreng van de bewonersvereniging, een structuur van verschillende klankbordgroepen ontstaan, gegroepeerd rond diverse thema's, zoals 'groen' of 'ophoging'. Het definitieve plan voor de herinrichting is samen met een notitie waarin het gevolgde inspraak- en participatieproces is beschreven, aangeboden aan het college. Het college heeft dit plan vastgesteld.

De verantwoordelijke wethouder is nauw betrokken geweest bij de overleggen met de klankbordgroep en bij bewonersavonden. De raad is geregeld geïnformeerd over de voortgang. De ervaringen die de betrokken projectleider van de gemeente in het project heeft opgedaan zijn wel gedeeld met collega's, maar een formele evaluatie heeft (nog) niet plaatsgevonden.

Het valt op dat ook nu de fase van uitvoering van de plannen is begonnen, de inwoners nog steeds actief worden betrokken. Onder meer is er veel ruimte en aandacht om aan bewoners informatie te verstrekken over de voortgang en planning.



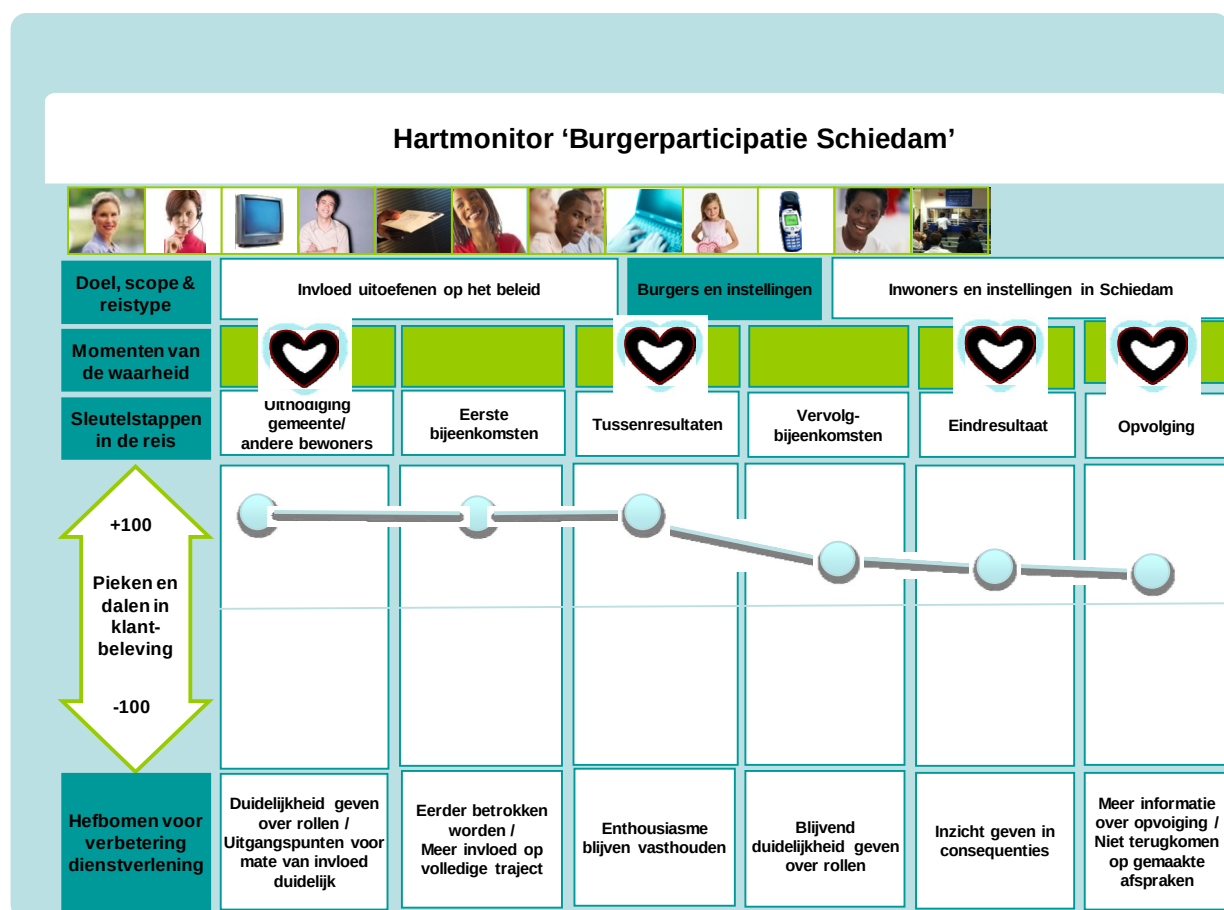
6.2 Praktijkervaringen: de Hartmonitor

6.2.1 De ervaringen samengevat in een Hartmonitor

Voor dit onderzoek zijn de ervaringen met de vier onderzochte trajecten van zowel de betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie als van de participanten zelf in beeld gebracht. De verhalen en de ervaringen van de participanten zijn samengevat in een zogenoemde 'Hartmonitor'. De term hartmonitor verwijst er niet alleen naar dat het gaat om het in beeld brengen van een proces dat de deelnemers 'aan het hart gaat'. In een hartmonitor wordt het participatieproces in stappen uiteengehaald, en wordt per stap aangegeven of de deelnemer hier positief of negatief op terugkijkt. Een hartmonitor laat dus zien:

- Het doel van de participant om deel te nemen aan een participatietraject
- De stappen in het participatieproces
- Momenten van de waarheid: welke stappen zijn voor de participant het belangrijkste?
- De pieken en de dalen in het proces: wat ervaren de participanten als positief, wat als negatief?
- Hefbomen voor verbetering: wat kan beter, hoe kan het 'slimmer'?

Vanuit de interviews met de participanten zijn per stap in het participatietraject de verschillende ervaringen weergegeven in één gebundelde hartmonitor. De ervaringen vanuit de vier separate trajecten hadden namelijk steeds op dezelfde stappen in het proces betrekking. Het resultaat is weergegeven in de volgende figuur:



Hieronder lichten wij de opbouw van de Hartmonitor toe.

Stappen in het proces: de kolommen

Zoals gezegd staan in bovenstaande figuur de afzonderlijke stappen in het participatieproces centraal, weergegeven per kolom:

- de eerste stap is de *uitnodiging* of het initiatief om te komen tot een participatieproces,
- de volgende stap betreft de *eerste bijeenkomsten*, waarbij vaak al op hoofdlijnen een beeld ontstaat van de eerste (*tussen-)*resultaten,
- daarna volgen meestal nog *vervolgbijeenkomsten* en –activiteiten,
- vervolgens wordt het *eindresultaat* van het traject gepresenteerd,
- tot slot is het dan nog van belang in hoeverre dit eindresultaat (bijvoorbeeld het advies) wordt *opgevolgd* door de gemeentelijke organisatie en andere betrokkenen.

Pieken en dalen in de beleving van de participanten: de grafische lijn

De grafische lijn die in en tussen deze stappen is weergegeven, bevindt zich in alle stappen in een positief deel van de monitor. De lijn daalt licht naarmate het proces vordert. Dat betekent dat de eerste stappen (het initiatief tot deelname, de eerste bijeenkomsten en de tussenresultaten) door de deelnemers als overwegend goed worden beoordeeld. Onder de deelnemers aan alle vier de trajecten neemt in de latere stappen (het eindresultaat en de opvolging) de tevredenheid licht af. Dit komt vooral omdat soms onduidelijkheid bestond over de manier waarop de inbreng van de participanten in het uiteindelijke resultaat was terug te zien of omdat er in sommige gevallen onverwachts werd teruggekomen op eerdere gemaakte afspraken.

Momenten van de waarheid: rode harten

In de figuur zijn vier stappen als 'momenten van waarheid' gemarkeerd, in de vorm van een rood hart. Daarmee wordt bedoeld dat dit in de beleving van de deelnemers cruciale fasen zijn geweest voor hun waardering van het gehele proces.

Ideeën voor verbetering: de hefbomen

Op basis van de gevoerde gesprekken zijn ook per stap suggesties voor verbeteringen opgenomen: de hefbomen. Deze zijn weergegeven in de onderste rij van de hartmonitor. Als de gemeente die suggesties door zou voeren, zou de beoordeling door de participanten kunnen verbeteren.

6.2.2 Positieve en negatieve ervaringen nader toegelicht

In de vorige paragrafen zijn de ervaringen met de vier participatietrajecten nog enkel op hoofdlijnen en met behulp van een grafische lijn in de hartmonitor in beeld gebracht. In deze paragraaf lichten wij die positieve en negatieve ervaringen van de participanten toe. Ook zetten wij hun ervaringen af tegen de belevingen van de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie.

6.2.2.1 Wijkcentrum De Brug

Wijkcentrum De Brug	Ervaringen van de participanten	Ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente
Positief ☺	De vrijwilligers hebben veel steun gekregen van het SOBO, onder meer bij de oprichting van de vereniging. Ook de gemeente bood en biedt veel hulp aan bij het oprichten, inrichten en beheren van het wijkcentrum.	Waarneembaar voor de gemeente is dat het verenigingsbestuur in zijn rol groeit en ondertussen zelf meer en meer verantwoordelijkheid durft te nemen.
Negatief ☹	De realisatie van het wijkcentrum bracht veel en soms heel complexe vraagstukken met zich mee. De vrijwilligers hebben zich daar in eerste instantie erg in vergist. Hier had wellicht vooraf meer duidelijkheid over moeten worden gegeven.	Uiteindelijk moet de gemeente wel blijven bewaken dat er genoeg vrijwilligers zijn en dat zij genoeg ondersteund worden bij complexe(re) vraagstukken. Anders gaan vrijwilligers wellicht toch afhaken.

Uit de interviews met zowel de betrokken bewoners als de wijkprocesmanager blijkt dat (pas) gaandeweg het traject het idee ontstond om zelf het wijkcentrum te gaan beheren. Dit proces is als positief en motiverend ervaren. Maar nu het beheer daadwerkelijk invulling heeft gekregen, ervaren de betrokken bewoners dat dit een zware verantwoordelijkheid is, waar veel bij komt kijken. De vrijwilligers stellen in dit verband de betrokkenheid van de gemeente, in de persoon van de wijkprocesmanager, zeer op prijs. Zij hebben het gevoel dat zij indien nodig altijd een beroep kunnen doen op ondersteuning door de gemeente. Ook zijn zij goed te spreken over de ondersteuning die het SOBO heeft geboden.

6.2.2.2 Seniorenvoorziening Hof in Zuid

Seniorenvoorziening Hof in Zuid	Ervaringen van de participanten	Ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente
Positief ☺	Voor de betrokken bewoners voelt het als heel prettig dat zij te allen tijde de wijkprocesmanager kunnen inschakelen bij vragen of problemen.	Volgens de gemeentelijke organisatie loopt het beheer van de voorziening goed doordat dit echt vanuit en door de bewoners zelf is gerealiseerd. Er is daardoor sprake van gelijkwaardigheid. Er is vanuit allerlei professionele organisatie meegedacht en meegewerkt aan de realisatie van de voorziening.
Negatief ☹	De betrokken bewoners hebben een heel lastige, complexe klus gehad aan het realiseren van de seniorenvoorziening. De complexiteit leidde regelmatig tot onzekerheid en frustratie bij de vrijwilligers. In eerste instantie leek er bij de professionele organisaties weerstand te bestaan over de ideeën voor een seniorenvoorziening.	

Net als bij het Wijkcentrum De Brug hebben betrokkenen het proces om te komen tot een seniorenvoorziening in Schiedam-Zuid als positief ervaren. De begeleiding door de gemeente is gewaardeerd. Ook voor dit traject geldt dat het daadwerkelijk beheer veel van betrokkenen vergt en dat dit als een flinke uitdaging wordt ervaren. De betrokkenen voelen zich daarbij goed gesteund door de gemeente en andere betrokken organisaties, maar dat neemt niet weg dat er soms twijfels zijn of het beheer langdurig volgehouden kan worden. Om het draagvlak te versterken, hebben de vrijwilligers aansluiting bij enkele betrokken professionele organisaties gezocht. Het beheer draait nog relatief kort (nog geen jaar), zodat het te vroeg is om te stellen of het beheer inderdaad een langdurig karakter zal behouden.

6.2.2.3 Herinrichting Julianapark

Herinrichting Julianapark	Ervaringen van de participanten	Ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente
Positief ☺	Er was altijd alle ruimte voor de ideeën van bewoners en andere betrokkenen.	Er was sprake van een goede samenwerking tussen de betrokken bewoner en, in eerste instantie, de wijkprocesmanager. Gaandeweg zijn ook inhoudelijk betrokken ambtenaren de meerwaarde van de inbreng van burgers en andere betrokkenen gaan zien. Daarmee is er ook in de organisatie meer draagvlak gekomen voor het participatieprotocol en het goed inzetten van burgerparticipatie. De participatie heeft geleid tot draagvlak en een kwalitatief goed plan voor de herinrichting.

Herinrichting Julianapark	Ervaringen van de participanten	Ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente
Negatief ☹️	Er was geregeld sprake van wisselingen in het projectleiderschap, waardoor het soms leek alsof het proces steeds opnieuw moest beginnen. Niet alle afspraken in de werkgroep werden door de gemeente nagekomen, bijvoorbeeld omdat sommige afspraken opzij werden geschoven door andere (leidinggevende) personen in de gemeentelijke organisatie. De communicatie over waarom ideeën wel of niet werden overgenomen, was niet altijd transparant.	Sommige inhoudelijke ambtenaren hadden er moeite mee om zoveel ruimte te geven aan bewoners.

Bij de herinrichting en renovatie van het Julianapark heeft de gemeente Schiedam er voor gekozen om de mogelijkheden voor betrokkenen om ideeën in te brengen gaandeweg het proces steeds verder te verruimen. Betrokkenen hebben dat gewaardeerd, maar waren toch ook af en toe wat onzeker over de inrichting van het proces. Zij hadden er niet altijd zicht op of en op welke wijze er vervolg werd gegeven aan hun suggesties. Ook waren er de wisselingen in projectleiderschap, waardoor betrokkenen wel eens het gevoel hadden dat eerder gemaakte afspraken niet werden nagekomen. De betrokkenen vanuit de gemeente hebben aangegeven dat het soms moeite kostte om andere ambtenaren in de gemeentelijke organisatie er van te overtuigen dat bewoners ook inbreng mochten en konden hebben. Niet in alle gevallen is dat gelukt.

6.2.2.4 Herinrichting Kethel-oost

Herinrichting Kethel-Oost	Ervaringen van de participanten	Ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente
Positief ☺️	Participanten zijn blij dat de gemeente altijd probeert uit te leggen waarom de gemeente al dan niet mee wil of kan gaan in de ideeën van inwoners. De gemeente wil luisteren, maar geeft ook duidelijk aan dat niet alles kan. Dat geeft duidelijkheid over de rollen en de verwachtingen die inwoners kunnen hebben.	Samen met de klankbordgroepen is in tweede instantie een echt co-creatieproces doorlopen, met veel ruimte voor de plannen, ideeën en wensen vanuit de betrokken bewoners.
Negatief ☹️	In de eerste jaren van het project, in 2010, werd er geen gebruik gemaakt van de kennis en ideeën van de wijkbewoners. Toen werd het ophogingsplan gewoon maar 'gedropt', zonder te bekijken welke kennis in de wijk aanwezig was. Dat leverde veel irritatie op bij de inwoners.	Het in 'samenspraak' met de bewoners ontwikkelen van een herinrichtingsplan is voor inhoudelijk betrokken ambtenaren niet altijd makkelijk geweest. Sommige inhoudelijke ambtenaren hebben moeite gehad met de inwoners die zich willen bemoeien met 'hun' vakgebied.

Zoals al eerder is genoemd kende het traject rondom de herinrichting van Kethel-Oost een zeer moeizame start. Toen de gemeente de bakens wilde verzetten, kostte het veel moeite om het vertrouwen terug te winnen. Door de inzet en betrokkenheid van de direct verantwoordelijke ambtenaren is dit uiteindelijk wel gelukt. Dit vergde zowel inzet in de richting van de bewoners als in de richting van vakinhoudelijk betrokken collega's. Momenteel kijken de bewoners met tevredenheid terug op het proces. Wel benadrukken zij dat dit vooral te danken is aan de inzet van enkele ambtenaren en sleutelpersonen in de bewonersorganisatie. Voor de gemeente Schiedam is het project aanleiding geweest om het participatieprotocol voor de openbare ruimte (BOR) opnieuw te

bezien en hieraan grotere bekendheid te geven in de organisatie. Voor de gemeente was het van belang te voorkomen dat een vergelijkbaar project ook in aanvang niet goed opgepakt zou worden.

6.3 De praktijkervaringen: een tussenbalans

Hoe zijn de praktijkervaringen met de Schiedamse mogelijkheden voor inspraak en burgerparticipatie te beoordelen? Op basis van het onderzoekskader sommen wij hieronder de belangrijkste analyses op.

Norm: “Burgers en ondernemers zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de gemeentelijke organisatie inspraak en burgerparticipatie heeft georganiseerd. Daarbij zijn minimaal de volgende aspecten relevant: een constructieve houding, afspraak is afspraak en goede communicatie over zowel de inhoudelijke resultaten als het proces.”

Tussenbalans: Bij het analyseren van de vier participatietrajecten in Schiedam komt een overwegend positief beeld van de gang van zaken naar voren. Inwoners en overige participanten hebben in de verschillende trajecten relatief veel ruimte gekregen om hun meningen en opvattingen te geven. Dit was echter niet in alle projecten van begin af aan de intentie, en is soms pas gaandeweg (zoals in het traject van de herinrichting Julianapark) of vanwege grote weerstand (zoals in het traject van de herinrichting Kethel-Oost) tot stand gekomen. In het geval van het zelfbeheer van het Wijkcentrum De Brug en de seniorenvoorziening Hof in Zuid werd er juist zoveel ruimte aan bewoners geboden, dat deze achteraf wat ‘beduusd’ zijn van de verantwoordelijkheden die ze op zich hebben genomen. Maar al met al hebben de participanten een constructieve houding van de gemeente ervaren, waarbij bewoners ook tevreden zijn over de inhoudelijke opbrengsten. Wel geven betrokkenen aan, met name in de casus van de renovatie van het Julianapark, dat meer transparantie in het proces wenselijk was geweest. Er had meer duidelijkheid moeten zijn over wat exact met de inbreng van de betrokkenen werd gedaan en hoe dit verankerd moest worden binnen de (andere afdelingen van de) ambtelijke organisatie.

De participanten bevestigden ook tijdens de gezamenlijke gespreksavond die voor dit onderzoek is georganiseerd, tevreden te zijn over de door de gemeente geboden ruimte en de mogelijkheden om hun ideeën en initiatieven te verwezenlijken. Tegelijkertijd herkennen de participanten dat dit vooral een kwaliteit is geweest van de direct betrokken ambtenaren. Zowel bewoners als direct betrokken ambtenaren geven aan dat de bereidheid om veel ruimte te bieden aan ideeën van bewoners (nog) geen gemeengoed is voor de voltallige gemeentelijke organisatie. Hier wordt momenteel wel actief op gestuurd vanuit het college van B&W en het management van Schiedam, onder meer met organisatiebrede trainingen.

Bijlage A – Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Datum
1	Masterplan Dienstverlening gemeente Schiedam 2009 - 2015	2009
2	Communicatienota 2010-2015 Schiedam 'Communicatie; een factor van belang'	2010
3	Coalitieakkoord 2010	2010
4	Collegewerkprogramma 2010-2014	2010
5	Visienota Sociaal Domein gemeente Schiedam	14-3-2012
6	Raadstukken bij raadsbesluit participatiekader	31-5-2012
7	Jaarstukken gemeente Schiedam 2012	2012
8	Participatiekader gemeente Schiedam	2012
9	Programmabegroting 2012-2015 gemeente Schiedam	2012
10	Participatieprotocol BOR	2012
11	Burgerjaarverslag gemeente Schiedam 2012	8-10-2013
12	Kadernota Sociaal Domein gemeente Schiedam	6-11-2013
13	Jaarstukken gemeente Schiedam 2013	2013
14	Programmabegroting 2013-2016 gemeente Schiedam	2013
15	Toolkit participatie	2013
16	Stadsvisie 2030	Onbekend
17	Woonvisie 2030	Onbekend
18	Kompas 2014-2018, Collegewerkprogramma gemeente Schiedam	jul-14
19	Bestuurs- en Beleidsakkoord 2014 – 2018	2014
20	Begroting 2014 gemeente Schiedam	2014
21	Zomernota 2014	2014

Bijlage B – Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie
1	20-08-2014	Mw. A. Verzijl	Programmamanager 'Schiedams Doen'
2	24-9-2014	Dhr. J. Spruijt	Programmamanager wijkactie- en wijkuitvoeringsprogramma's
		Dhr. J. Vellinga	Teamleider Wijkontwikkeling
3	3-10-2014	Dhr. C. Lamers	Burgemeester en portefeuillehouder Burgerparticipatie
		Dhr. J. Vellinga	Teamleider Wijkontwikkeling
4	6-11-2014	Mw. B. Scheepe	Wijkprocesmanager Schiedam-West
		Dhr. N. Edelenbosch	Projectleider herinrichting Julianapark
5	6-11-2014	Mw. B. Scheepe	Wijkprocesmanager Schiedam-West
		Mw. M. Wijsman	Projectleider herinrichting Kethel-Oost
6	20-11-2014	Dhr. M. Kreuger	Wijkprocesmanager Zuid, Spaland-Sveaparken en Woudhoek

Bijlage C – Onderzoekskader

Thema	Uitgangspunten (indicatoren)
A. Visie, beleid en doelstellingen	De visie en de doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.
B. Organisatie en uitvoering	De gemeente heeft het realiseren van de doelstellingen op het gebied van inspraak en burgerparticipatie op een duidelijke, transparante manier georganiseerd: - Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd. - Procedures zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd. De gemeente heeft inspraak- of burgerparticipatietrajecten op een duidelijke, transparante manier ingericht: - Keuzes maken en onderbouwen: De gemeente maakt duidelijk en motiveert waarom ze belanghebbenden wel of niet betreft bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering. - Participatie(proces) in kaart: De gemeente maakt duidelijk en motiveert op welke manier belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering: - o Wie? - o Wanneer? - o In welke rol? - o Binnen welke randvoorwaarden? - o Binnen welke beleidsruimte? - o Met welk doel? - Conform wet- en regelgeving en beleid: De gemeente geeft het betrekken van belanghebbenden bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering conform de geldende wet- en regelgeving en beleid vorm. - Rollen in kaart: De gemeente maakt duidelijk en motiveert de verschillende rollen in het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering en committeert zich hier aan: - o De rol(len) van de belanghebbenden? - o De rol(len) van het college? - o De rol(len) van de raad? - Afspraken vastleggen en communiceren: De gemeente heeft alle kaders en afspraken over de wijze van participatie in de beleids- en besluitvorming of uitvoering vastgelegd in een startnotitie en communiceert deze aan alle betrokkenen. De gemeente evalueert de wijze van inspraak en burgerparticipatie. Aan de evaluatie van de wijze van inspraak en burgerparticipatie worden eventuele consequenties verbonden, die concreet worden geïmplementeerd.

Thema	Uitgangspunten (indicatoren)
C. Ervaringen van inwoners en ondernemers	Burgers en ondernemers zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de gemeentelijke organisatie inspraak en burgerparticipatie heeft georganiseerd. Daarbij zijn minimaal de volgende aspecten relevant: - Constructieve houding: De gemeente hanteert tijdens de beleids- en besluitvorming of uitvoering een constructieve houding: - o De gemeente is geïnteresseerd in wat belanghebbenden naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. - o De gemeente spant zich in om belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden. - Afspraak is afspraak: De gemeente houdt zich aan de vooraf gemaakte afspraken over de manier waarop belanghebbenden worden betrokken en de verschillende rollen in het proces, of de gemeente motiveert waarom hij van de gemaakte afspraken afwijkt. - Communicatie: De gemeente draagt tijdens het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering zorg voor een goede communicatie naar alle belanghebbenden: - o De gemeente maakt duidelijk en motiveert op welke manier zij de inbreng van de belanghebbenden wel of niet gebruikt. - o De gemeente informeert belanghebbenden ook over het (lang) stilliggen, uitstellen of wijzigen van de voornemens of plannen van de gemeente.