

# Burgers aan zet in Heemstede

Rapport rekenkamercommissie Heemstede

versie definitief  
datum 3 november 2016

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Deel I De kern</b>	
<b>1. Aanleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. Begripsbepaling</b>	<b>3</b>
<b>3. Onderzoeksopzet en -aanpak</b>	<b>4</b>
3.1 Vraagstelling	4
3.2 Opzet van het onderzoek	4
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>6</b>
4.1 Beantwoording deelvragen	6
4.2 Conclusies	9
4.3 Aanbevelingen	10
<b>5. Bestuurlijke reactie college</b>	<b>12</b>
<b>6. Reactie raads werkgroep burgerparticipatie</b>	<b>14</b>
<b>7. Nawoord van de rekenkamercommissie</b>	<b>17</b>
<b>Deel II Onderzoeksresultaten</b>	
<b>8. Visie en beleid</b>	<b>19</b>
8.1 Ambities voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven	19
8.2 Ervaringen van medewerkers	20
8.3 Leergang Overheidsparticipatie	22
8.4 De uitvoering van het beleid	23
8.5 Beeld van het beleid	25
8.5.1 Ervaringen van participanten	28
<b>9. Nadere verkenning van de praktijk</b>	<b>32</b>

9.1	Havenlab	32
9.1.1	Aanleiding en aanpak	32
9.1.2	Ervaringen vanuit de praktijk	33
9.2	Reggelaan	34
9.2.1	Aanleiding en aanpak	34
9.2.2	Ervaringen vanuit de praktijk	35
9.3	Manpadslaangebied	36
9.3.1	Aanleiding en aanpak	36
9.3.2	Ervaringen vanuit de praktijk	37
9.4	Verdieping van de bevindingen in de drie projecten	38
<b>10.</b>	<b>Opvattingen binnen de raad</b>	<b>40</b>
10.1	Uitgangspunten en spelregels voor burgerparticipatie(trajecten)	40
10.2	Controle en opvolging van burgerparticipatie(trajecten)	40
<b>Bijlage A</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Bestudeerde documentatie</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Overzicht van burgerparticipatietrajecten</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Checklist adviesgroepen</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>Participatieladder</b>	<b>48</b>

## Samenvatting

Deze zomer heeft de rekenkamercommissie onderzocht wat de effectiviteit van burgerparticipatie in Heemstede is en hoe die wordt ervaren. De aanleiding voor het onderzoek was drieledig:

- enige onvrede (bij raadsleden en participanten) over het verloop en de resultaten van participatietrajecten;
- de vraag wat is gedaan met de aanbevelingen van het rekenkamercommissieonderzoek uit 2008 naar dit onderwerp;
- de behoefte te weten hoe de gemeente anticipeert op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van overheids- en burgerparticipatie.

We hebben onderzocht welke ervaringen en inzichten het college, de ambtelijke organisatie, de raad en de participanten in burgerparticipatietrajecten op dit vlak hebben. Dit hebben we gedaan met behulp van een documentanalyse, online enquêtes bij de ambtelijke organisatie en de participanten, en door middel van mondelinge interviews met ambtenaren, het college en raadsleden. Tenslotte zijn verdiepende sessies gehouden met enerzijds participanten en projectleiders en anderzijds met een twaalfstal raadsleden. Uit het onderzoek komt naar voren dat alle betrokkenen (college, raad, ambtenaren en participanten) vinden dat burgerparticipatie belangrijk is en constateren dat dit in toenemende mate plaatsvindt. Er zijn regelmatige en goede contacten tussen participanten en gemeente (ambtenaren, raad en college) en men ontwikkelt gezamenlijk creatieve aanpakken. Men is daar overwegend tevreden over. Het animo voor burgerparticipatie bij alle betrokkenen is de afgelopen jaren sterk gestegen en dat geldt ook voor de steun ervoor.

Het college is positief over de verdere ontwikkeling van het participatiebeleid. De raad is dat ook over haar (gedelegeerde) rol bij het herijkingsproces van dit beleid. De ambtenaren krijgen de ruimte om te experimenteren en zich te professionaliseren. De participanten tenslotte voelen zich gehoord, serieus genomen en vinden dat de gemeente (ambtenaren, college/wethouder en raad) naar hen luistert. Er worden verschillende vormen van burgerparticipatie ingezet. In feite wordt bijna altijd maatwerk geleverd, toegespitst op het probleem en de context; maatwerk dat in hoofdzaak wordt bepaald door de professionaliteit van de betrokken ambtenaar, de betrokken leidinggevende en diens portefeuillehouder. De mogelijke inefficiëncy die nu eenmaal samengaat met maatwerk kan zoveel mogelijk opgeheven worden door intervisie (bijvoorbeeld in de Leergang Overheidsparticipatie), nascholing en systematische evaluatie.

Zowel de raad, een deel van de geïnterviewde ambtenaren als de participanten plaatsen de kanttekening dat aan het begin en aan het eind van burgerparticipatietrajecten nog wel wat losse einden zitten: er zijn twijfels over hoe ideeën en aanbevelingen doorwerken in beleid en besluitvorming. Men heeft daarnaast behoefte aan duidelijkere uitgangspunten en spelregels voor inspraak en participatie, vastgelegd in een vooraf geformuleerd procesplan. Hiermee kunnen de blijken van ontevredenheid (raad en participanten) die vooral aan het eind van de burgerparticipatietrajecten worden geconstateerd, worden verkleind. Tot slot vindt de raad het proces dat moet leiden tot herijking van het participatiebeleid niet erg duidelijk. Dat heeft te maken met een niet altijd eenduidige communicatie tussen de raad en de raads werkgroep Burgerparticipatie en met het feit dat de aandacht van genoemde raads werkgroep grotendeels naar het experimentele traject 'Havenlab' is gegaan, waardoor het uitvoeren van het op 30 september 2014 vastgestelde plan van aanpak voor de verdere ontwikkeling van het participatiebeleid op de achtergrond is geraakt.

Alle betrokkenen zien de doorontwikkeling van burgerparticipatie als een leerproces. Hieraan wil de rekenkamercommissie met dit onderzoek, inclusief conclusies en aanbevelingen, een bijdrage leveren.

# 1. Aanleiding

Recent bleek in Heemstede bij enkele burgerparticipatietrajecten sprake te zijn van enige onvrede (bij betrokken raadsleden en bij participanten aan de burgerparticipatietrajecten) over het verloop en de resultaten van die trajecten. Tevens leefde de vraag wat met de drie aanbevelingen uit het rekenkamercommissieonderzoek uit 2008 naar burgerparticipatie was gedaan.

Kort samengevat pleitte de toenmalige rekenkamercommissie ervoor dat de gemeentelijke ambitie om burgers meer inbreng te geven in beleid **beter gestructureerd en geborgd** zou moeten worden met het oog op een professionele werkwijze.

Na 2008 zijn de maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsontwikkelingen op het gebied van inspraak en meer actieve en intensieve vormen van betrokkenheid van burgers bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering doorgestaan. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop gemeentes omgaan met de invloed van inwoners op het beleid en de uitvoering ervan. Het wordt *overheidsparticipatie* genoemd als het initiatief bij de lokale gemeenschap ligt en *burgerparticipatie* als het initiatief bij de gemeente ligt.

De genoemde onvrede, de behoefte om te weten wat is gedaan met de aanbevelingen uit het rekenkamercommissierapport van 2008 en de vraag in welke mate de gemeente anticipeert op de actuele ontwikkelingen rond burger- en overheidsparticipatie vormen bij elkaar de aanleidingen voor een nieuw onderzoek naar burgerparticipatie.

Het onderzoek is uitgevoerd van mei tot en met september 2016. Dit rapport laat de bevindingen zien.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 definiëren we de begrippen burger- en overheidsparticipatie. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 4 behandelen we de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 5 beschrijven we de visie en het beleid van de gemeente Heemstede op het gebied van burgerparticipatie. Vanaf hoofdstuk 8.5.1 wordt de aandacht verlegd naar de ervaringen en inzichten van participanten in burgerparticipatietrajecten. Na de ervaringen van de participanten (hoofdstuk 8.5.1) behandelen we in hoofdstuk 9 drie concrete praktijkvoorbeelden: Havenlab, Reggelaan en Manpadslaangebied. In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de positie van de raad.

## 2. Begripsbepaling

De gemeente Heemstede heeft de ambitie om haar inwoners en bedrijven actief te betrekken bij het initiëren, ontwikkelen of uitvoeren van (beleids-)plannen. Dit wordt wel aangeduid met de term burgerparticipatie.

**Burgerparticipatie** is te definiëren als *het betrekken van bewoners bij het initiëren, ontwikkelen of uitvoeren van (beleids-)plannen*. Binnen de publieke sector worden ook wel andere aanduidingen voor burgerparticipatie gebruikt, zoals interactief beleid of inspraak. Het verschillend gebruik van de termen gebeurt meestal om een andere intensiteit van de inbreng van bewoners aan te geven.

Binnen de gemeentelijke sector is sinds een paar jaar de ontwikkeling zichtbaar dat meer ruimte wordt gegeven aan initiatieven die in de lokale gemeenschap ontstaan. De rol van de gemeente blijft dan beperkt tot die van één van de deelnemers aan een initiatief. Dit wordt ook wel **overheidsparticipatie** genoemd. Het verschil met burgerparticipatie is daarmee als volgt: bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de gemeente, bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij de lokale gemeenschap.

In beide gevallen dient, na het ontstaan van het initiatief, sprake te zijn van een proces waarbij burgers en lokale overheid informatie, opvattingen, ideeën en plannen uitwisselen en uiteindelijk tot besluitvorming komen. Voor het proces maakt het in essentie niets uit waar het initiatief ligt. In het vervolg van dit rapport zullen daarom de term burgerparticipatie gebruiken voor alle participatieprocessen.

## 3. Onderzoeksopzet en -aanpak

### 3.1 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

**Wat is de effectiviteit van de verschillende vormen van burgerparticipatie in Heemstede en hoe wordt deze ervaren?**

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn drie thematische vragen met enkele deelvragen geformuleerd:

Deelthema's	Deelvragen
A. Wat is de visie van de gemeente ten aanzien van burgerparticipatie?	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wat is gedaan met de adviezen van het rekenkameronderzoek 'Voor en door burgers' uit 2008?</li><li>2. Welke visie ligt ten grondslag aan de huidige wijze van burgerparticipatie?</li></ol>
B. Welke instrumenten voor burgerparticipatie zet de gemeente in?	<ol style="list-style-type: none"><li>3. Welke instrumenten worden gebruikt bij burgerparticipatie en hoe hebben deze instrumenten hun uitwerking?</li><li>4. Welke klankbord- of participatiegroepen zijn er in Heemstede, wat is hun status en welke indelingscriteria worden er gebruikt?</li><li>5. In hoeverre is het onderscheid tussen de verschillende instrumenten en klankbord- of participatiegroepen voldoende helder voor de gemeentelijke organisatie en voor de deelnemers?</li></ol>
C. Hoe zou de aanpak van burgerparticipatie verbeterd kunnen worden?	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Welke aanbevelingen voor het realiseren van verbeteringen kunnen uit de bevindingen worden afgeleid?</li></ol>

### 3.2 Opzet van het onderzoek

Zoals gebruikelijk bij onderzoeken van de rekenkamercommissie van Heemstede, heeft bij de start van het onderzoek een **oriënterend gesprek** plaatsgevonden met enkele **raadsleden**. Het doel van dit gesprek was om aandachtspunten in het voorgenomen onderzoek aan te scherpen. Vervolgens is **deskresearch** uitgevoerd; een overzicht van de geraadpleegde documenten is weergegeven in bijlage B.

Om een algemeen beeld te krijgen van de binnen de gemeentelijke organisatie bekende trajecten waar burgers actief bij zijn betrokken, is in een volgende stap een aantal **ambtenaren en bestuurders** benaderd met een **vragenlijst**. Hierin is gevraagd naar voorbeelden van projecten met burgerparticipatie, naar algemene beleidsuitgangspunten en naar concrete ervaringen. In de vragenlijst hebben zij hun ervaringen met en beoordeling van projecten kunnen aangeven.

Deze algemene verkenning is gevolgd door enkele **verdiepende interviews met ambtenaren en bestuurders** die betrokken zijn bij participatietrajecten.

In het onderzoek is bovendien nadrukkelijk aandacht besteed aan de opvattingen en ervaringen van **inwoners** van Heemstede die betrokken zijn geweest bij participatietrajecten. Vervolgens zijn 48 inwoners die actief betrokken waren bij 30 projecten benaderd met een **vragenlijst**.

Vervolgens hebben over drie praktijktrajecten **aanvullende interviews** plaatsgevonden, namelijk over de trajecten Havenlab, Manpadslaangebied en Reggelaan Enkele deelnemers aan de drie geselecteerde participatietrajecten hebben vervolgens deelgenomen aan een **discussiebijeenkomst** waarbij ook ambtenaren van de gemeente aanwezig waren. Het doel van deze bijeenkomst was om inzichten verder te verdiepen. Op verzoek van de WMO-adviesraad<sup>1</sup> heeft bovendien een gesprek plaatsgevonden met twee leden van deze raad.

Tot slot heeft een **inhoudelijke discussie met twaalf raadsleden** plaatsgevonden. Met hen is besproken hoe zij hun rol en verantwoordelijkheid zien bij burgerparticipatie(trajecten) en hoe ze daar in de huidige praktijk invulling aan geven.

---

<sup>1</sup> De WMO-adviesraad heeft zich op het standpunt gesteld dat de vragenlijst 'te algemeen was' om hun opvattingen over en ervaringen met burgerparticipatie goed te kunnen meegeven aan de onderzoekers. Op hun verzoek heeft daarom een gesprek met twee leden van deze raad plaatsgevonden.



## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Beantwoording deelvragen

Aan de hand van de antwoorden op de paragraaf 3.1 gestelde deelvragen kunnen we een beeld schetsen van het beleid en de aanpak van burgerparticipatie in Heemstede en daaruit conclusies trekken. De deelvragen gaan over de visie van de gemeente op burgerparticipatie, de inzet van instrumenten en de mogelijke verbeteringen in de aanpak. Op basis van de onderzoeksbevindingen kunnen deze deelvragen als volgt worden beantwoord:

#### **1. Wat is gedaan met de adviezen van het rekenkameronderzoek 'Voor en door burgers' uit 2008?**

- Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gedeeltelijk gevolg is gegeven aan de drie aanbevelingen uit het rekenkamercommissieonderzoek uit 2008. Deze aanbevelingen betroffen
  - (1) het formuleren van een gedeelde visie op participatie,
  - (2) professionaliseren burgerparticipatie en inbedding in politiek-bestuurlijke besluitvorming
  - (3) het vergroten van de planmatige aanpak (maak bij participatietrajecten een procesplan met bijbehorende spelregels).

In de periode van 2008 tot 2014 is geen nieuwe gedeelde visie opgesteld. De ambtelijke organisatie heeft wel aan de professionalisering van de aanpak van burgerparticipatie gewerkt zoals blijkt uit de communicatienota van 2011 en het ontwikkelen van de Leergang Overheidsparticipatie. In de communicatienota wordt inhoudelijk ingegaan op de aanbevelingen uit het RKC onderzoek van 2008. In de paragrafen 3.2 en 5 van de communicatienota wordt een summier beleid richting gegeven voor burgerparticipatie. In de bijlagen van de nota worden instrumenten geïntroduceerd voor burgerparticipatie en actieplannen voorgesteld. De communicatienota is in 2011 in de commissie Middelen behandeld. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de aanbeveling over "planmatige aanpak van burgerparticipatietrajecten" nader is uitgewerkt.

- Vanaf 2014 is er aantoonbaar meer aandacht binnen de politiek en de ambtelijke organisatie voor de wijze waarop inwoners betrokken kunnen worden bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. De in 2015 opgestarte Leergang Overheidsparticipatie is daar een voorbeeld van. In deze leergang wordt aandacht geschonken aan het werken met de principes van burgerparticipatie en burgerinitiatieven, en worden handvatten aangereikt voor de praktijk. De leergang is ook het platform om lopende participatietrajecten te bespreken en zo de burgerparticipatie te verbeteren naar de toekomst.
- Tot op heden is er in de raad geen recente gedeelde visie op participatie vastgesteld. Ook is in deze periode de voltallige raad slechts beperkt betrokken bij de doorontwikkeling en professionalisering van de aanpak van burgerparticipatie.

#### **2. Welke visie ligt ten grondslag aan de huidige wijze van burgerparticipatie?**

De visie op burgerparticipatie kan worden gedestilleerd uit het collegeakkoord van 2014-2018 en het coalitieakkoord van juni 2016, waarin de ambitie wordt uitgesproken dat de gemeente bereid moet zijn om beslisruimte aan inwoners te geven. In genoemde akkoorden wordt gesproken over "omarmen, aanmoedigen, samenwerken, faciliteren en steunen". De gemeente kiest meer voor een regierol in plaats van zelf het initiatief te nemen.

In het collegeakkoord 2014-2018 is opgenomen dat het participatiebeleid zal worden herijkt. Het college stelt op 30 september 2014 "het plan van aanpak en bouwstenen herijking (burger)participatie vast", dat moet leiden tot een nieuw participatiebeleid (in januari 2015 voor burgerparticipatie en eind 2015 voor overheidsparticipatie).

Het plan van aanpak is besproken in de commissie Middelen (22 oktober 2014) die aangeeft dat “zorgvuldigheid boven snelheid” moet gaan en dat daarom gedurende deze raadsperiode het college en de ambtelijke organisatie de ruimte krijgen om ervaringen op te doen met nieuwe vormen van burger- (en overheids-)participatie.

Navraag (september 2016) bij raadsleden levert op dat dit plan van aanpak nauwelijks bekend is buiten de leden van de commissie Middelen en de leden van de raads werkgroep Burgerparticipatie.

In december 2014 wordt tijdens een raadsessie over burgerparticipatie de Burgerparticipatie ingesteld. In de raads werkgroep zijn alle fracties vertegenwoordigd. De raads werkgroep krijgt als opdracht mee het participatiebeleid te herijken. De raads werkgroep besluit in februari 2015, tijdens haar eerste bijeenkomst, om niet direct een participatienota te schrijven (“een nota is een anachronisme”) maar thema’s te benoemen waarop geëxperimenteerd kan worden, een beslisboom en spelregels te formuleren en een palet van andere vormen van spreekrecht te inventariseren.

De raads werkgroep besluit voor het experimenteren het Havenlab te kiezen. Ze wordt gedelegeerd opdrachtgever (10 november 2015).

Uit het onderzoek blijkt dat lang niet alle raadsleden zich bewust zijn van het feit dat de raads werkgroep Burgerparticipatie, naast het Havenlab, het gehele participatiebeleid zou herijken.

Er is op dit moment binnen de gemeente Heemstede geen recente, vastgelegde, in de raad besproken nota met visie en uitgangspunten. Wel blijkt dat in toenemende mate wordt geacteerd volgens uitgangspunten en ambities zoals geformuleerd in het vorige en huidige coalitieakkoord alsook in de communicatiecoach en de paragraaf “burgerparticipatie” uit de communicatienota van 2011<sup>2</sup>.

Overigens is de opvatting binnen het college en de ambtelijke organisatie dat het beïnvloeden van de houdings- en gedragscomponenten van de medewerkers van de organisatie minstens van even groot belang is voor het slagen van participatietrajecten. De leergang overheidsparticipatie is een operationalisering van deze opvatting. De leergang professionaliseert medewerkers op het gebied van burgerparticipatie en is tevens het platform om te leren van lopende participatietrajecten.

### **3. Welke instrumenten worden gebruikt bij burgerparticipatie en hoe hebben deze instrumenten hun uitwerking?**

Er bestaan instrumenten die tot doel hebben de ambtelijke organisatie te ondersteunen bij het inrichten van participatietrajecten. Deze instrumenten zijn te onderscheiden in de *participatiemethoden* (ook wel participatievormen) en de *instrumenten* die gebruikt worden binnen een burgerparticipatietraject.

Bij *participatiemethoden* wordt gebruikt gemaakt van klankbordgroepen, adviesgroepen, discussiefora, inloopsessie, inspreken in commissies, subgroepen, enquêtes.

*Instrumenten* die binnen participatiemethoden worden gebruikt:

- Inbrengen en uitwerken in de Leergang Overheidsparticipatie
- De Participatieladder, een document waarin verschillende vormen van participatie worden beschreven en kan helpen bij de overwegingen voor één van die vormen (zie bijlage E)
- een checklist/beslisboom (2011) (kennisbank intranet)

---

<sup>2</sup> In feite ligt deze visie c.q. uitgangspunt in lijn met eerder geformuleerde uitgangspunten in de paragrafen 3.2 en 5 over burgerparticipatie in de communicatienota (2011). Daar wordt gesteld “doelstelling is om door een permanente dialoog samen beleid tot stand te brengen dat wordt gedragen en begrepen en dat energie oproept in plaats van weerstand. Met als resultaat een soepel procesverloop en betere, snellere besluitvorming”. In de communicatiecoach die als bijlage aan de communicatienota is toegevoegd wordt het nader uitgewerkt.

- een checklist 'Klankbordgroepen' die ontwikkeld is voor de adviesgroep Duurzaamheid
- de CommunicatieCoach (bijlage bij Communicatienota, 2011)
- checklist 'Adviesgroepen' (zie bijlage D)
- checklist 'Succes met adviesgroepen'

Deze instrumenten worden, zo is in het onderzoek gebleken, niet structureel door medewerkers van de gemeentelijke organisatie gebruikt. Deze situatie biedt de organisatie de ruimte om een grote variatie aan vormen van burgerparticipatie in te zetten en te benutten. Er wordt – met name binnen het ruimtelijk domein – veel gewerkt met klankbordgroepen en adviesraden. In het geval van het traject voor de herinrichting van de haven is een groep van betrokken burgers zelf aan zet om plannen te bedenken en uit te werken: het Havenlab.

#### ***4. Welke klankbord- of participatiegroepen zijn er in Heemstede, wat is hun status en welke indelingscriteria worden er gebruikt?***

Op basis van een inventarisatie binnen de gemeentelijke organisatie zijn er 30 recente burgerparticipatieprojecten aan te wijzen waar inwoners van Heemstede bij betrokken zijn (geweest), in de vorm van adviesraden, klankbordgroepen of anderszins. Zie bijlage C voor een volledig overzicht. Er bestaan (advies-)raden die in de beleidsvoorbereiding een vaste rol hebben en geregeld advies uitbrengen over beleidsvoornemens voor 'hun' onderwerp. Verder bestaat binnen de gemeentelijke organisatie de gewoonte om bij (herinrichtings-)projecten in de openbare ruimte klankbordgroepen in te stellen. Er zijn ook klankbord- of werkgroepen die door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om zelf plannen uit te werken en de verantwoordelijkheid te nemen voor (een deel van) de uitvoering.

#### ***5. In hoeverre is het onderscheid tussen de verschillende instrumenten en klankbord- of participatiegroepen voldoende helder voor de gemeentelijke organisatie en voor de deelnemers?***

Er is sprake van een grote variatie in de inzet, samenstelling en mate van invloed van de diverse klankbord- en participatiegroepen en instrumenten. Ook is er geen vast kader dat aangeeft wanneer welk instrument of welke soort klankbordgroep moet worden ingezet. De medewerkers van de gemeentelijke organisatie kiezen de aanpak op basis van hun professionele inzicht en ervaring en in afstemming met hun leidinggevende en portefeuillehouder. Uit het onderzoek zijn geen uitspraken af te leiden hoe participanten de verschillende instrumenten ervaren.

#### ***6. Wat is de effectiviteit van de verschillende vormen van burgerparticipatie in Heemstede en hoe wordt deze ervaren?***

In het onderzoek is allereerst naar voren gekomen dat de aanpak van de gemeente veel ruimte laat voor variatie in het gebruik van participatievormen en -instrumenten. De ambtelijke medewerkers kiezen samen met hun leidinggevende en portefeuillehouder de vorm die zij willen gebruiken en die het beste past bij de maatschappelijke uitdaging in kwestie en bij de wensen van de betrokken bewoners. Het laat ook veel ruimte voor goede communicatie tussen de deelnemers en de medewerkers van de gemeente. Hierdoor blijkt het mogelijk dat burgers en medewerkers van de gemeente gezamenlijk goede, creatieve aanpakken ontwikkelen. Wat dit betreft is de geconstateerde aanpak dus effectief. Uit het onderzoek komt echter tegelijkertijd naar voren dat de bevindingen over de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak minder positief zijn als het gaat over de ruimte die participanten momenteel ervaren in een traject. Bovendien hebben de participanten twijfels over de mate waarin hun suggesties, ideeën of aanbevelingen daadwerkelijk doorwerken (in nieuw beleid). Ook de voor dit onderzoek gesproken raadsleden hebben aangegeven dat het hen niet bij voorbaat duidelijk is hoe zij de uitkomsten van participatietrajecten kunnen beoordelen en waar zij wel en niet over mogen besluiten.

## 4.2 Conclusies

### 1. Toenemend animo en brede steun voor burgerparticipatie

Het onderzoek heeft tot het inzicht geleid dat binnen de gemeentelijke organisatie meer en meer draagvlak is ontstaan voor het omarmen van en meedenken met initiatieven van inwoners zelf. De organisatie neemt participatie door de inwoners serieus en wil daar ruimte voor bieden. Verschillende respondenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd noemen dat in Heemstede relatief veel inwoners ervaring hebben met (gemeentelijk) beleid en besluitvormingsprocessen. Dit biedt naar de mening van betrokkenen in de organisatie een goed uitgangspunt om (een deel van) de verantwoordelijkheid voor initiatieven aan inwoners van Heemstede toe te vertrouwen. Overigens hebben verschillende actieve bewoners in de interviews aangegeven dat niet zonder meer veel vertrouwen kan worden gesteld in de betrokkenheid en inzet van bewoners. Hun tijd en specifieke kennis van het beleidsterrein zijn immers meestal beperkt.

### 2. Aanbevelingen uit 2008 deels opgevolgd

Tussen 2008 en 2014 heeft in Heemstede op politiek niveau een betrekkelijke windstilte geheerst op het terrein van burgerparticipatie. Op ambtelijk niveau is de aanbeveling tot professionalisering uitgewerkt in de Communicatienota van 2011 met in de bijlage verschillende instrumenten en actieplannen. Er is vanaf 2014 is ook op politiek niveau aantoonbaar meer aandacht ontstaan voor de wijze waarop burgers betrokken kunnen worden bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Visie en uitgangspunten zijn echter niet vastgelegd en vastgesteld in een nota.

### 3. Proces tot herijking van burgerparticipatie behoeft verduidelijking

In het proces om via een plan van aanpak tot herijking van het participatiebeleid te komen is er een fors verschil tussen de relevante documentatie en de feitelijke bekendheid bij raadsleden en de betrokken ambtenaren. De planningsdata die genoemd zijn in het plan van aanpak, namelijk dat in januari 2015 een nieuwe participatienota aan de raad zou worden voorgelegd (1), dat in het eerste kwartaal van 2015 de uitgangspunten in de gemeentelijke werkwijze doorgevoerd zouden worden (2) en dat eind 2015 het ontwikkeltraject geëvalueerd zou worden waarna concrete aanbevelingen en uitgangspunten aan de participatienota zouden worden toegevoegd (3), zijn niet gehaald. Dit komt doordat de raads werkgroep Burgerparticipatie in haar eerste bijeenkomst in februari 2015 koos voor een andere aanpak. Er lijkt een collectieve blinde vlek te bestaan over de procesgang sinds najaar 2014. Deze situatie lijkt mede veroorzaakt te worden doordat de raads werkgroep zich tot nog toe uitsluitend op het Havenlab heeft gericht.

### 4. Maatwerk vereist continue professionalisering

De instrumenten die de ambtelijke organisatie ondersteunen bij het inrichten van participatietrajecten zoals de participatieladder en checklists, worden wel bepaald in overleg met management en portefeuillehouder, maar worden niet structureel door medewerkers van de gemeentelijke organisatie gebruikt. De keuze van participatiemethoden, de werkwijze en inzet van instrumenten zijn afhankelijk van de ervaringen en expertise van individuele medewerkers van de organisatie. Dit maakt de processen van burgerparticipatie uniek, maar ook kwetsbaar. Continue professionalisering door intervisie, bij- en nascholing en systematische evaluatie kan de risico's op persoonlijke voorkeuren van ambtenaren beperken en de efficiëntie vergroten

Zowel raadsleden, medewerkers van de ambtelijke organisatie als collegeleden erkennen dat er wat de ontwikkelingen in burgerparticipatie betreft, sprake is van een leerproces. Zij staan er allen open voor om mee te gaan in dit proces: struikelen of vallen mag.

## 5. Raad wil meer betrokkenheid en duidelijkere spelregels

Met de huidige werkwijze heeft de gemeenteraad weinig grip op het verloop van en de besluitvorming over een participatietraject. In de bijeenkomsten met raadsleden die voor dit onderzoek zijn gehouden blijkt dat de raad er behoefte aan heeft om goed geïnformeerd te worden over het verloop van de verschillende trajecten en ook betrokken wil zijn bij het formuleren van uitgangspunten en spelregels over trajecten. Ook in 2008 deed de rekenkamercommissie de aanbeveling om voor elk participatietraject een procesplan op te stellen waarin de spelregels van de inspraak en participatie vooraf zijn geformuleerd.

## 6. Met meer spelregels grotere tevredenheid over het proces

Het ontbreken van afspraken over uitgangspunten en spelregels kan ertoe leiden dat er onder deelnemers aan participatietrajecten ontevredenheid ontstaat over het projectverloop en de doorwerking van de opbrengsten. Deze ontevredenheid is merkbaar bij de actief betrokken inwoners, maar is ook geconstateerd bij medewerkers van de gemeentelijke organisatie en raadsleden. Vooral de actief betrokken inwoners noemen met enige regelmaat dat voor hen onduidelijk is wat de gemeente van hen verwacht, hoe ver hun invloed mag gaan en wat er uiteindelijk met de opbrengsten zal gebeuren. Raadsleden geven aan dat zij actieve burgers niet willen teleurstellen, maar ook de ruimte willen behouden om zelfstandig een beslissing te nemen over de uitkomsten van burgerparticipatietrajecten. Naar de mening van de raadsleden is het juist daarom van belang om dit vooraf te benadrukken in de uitgangspunten van burgerparticipatie(trajecten).

## 4.3 Aanbevelingen

Burgerparticipatie in Heemstede kan in zekere mate effectief genoemd worden, met name gelet op de goede creatieve aanpakken en het maatwerk waarvoor de ruimte wordt geboden. Deze effectiviteit wordt soms weer teniet gedaan doordat de inwoners weinig ruimte ervaren in trajecten, doordat zij twijfelen over de mate waarin hun ideeën worden meegenomen en doordat raadsleden niet weten hoe zij de uitkomsten van participatietrajecten kunnen beoordelen en waarover zij wel en niet mogen beslissen.

Vandaar de volgende aanbevelingen aan de raads werkgroep, college en raad:

### 1. Raadswerkgroep Burgerparticipatie:

- Maak een voorstel voor de actualisatie van het plan van aanpak voor de herijking van het participatiebeleid (Collegebesluit 2014) en voorzie die van een nieuwe planning.
- Doe een voorstel voor een korte notitie met uitgangspunten en instrumenten voor participatie. Het afwegingskader van ProDemos<sup>3</sup> kan daarbij behulpzaam zijn.
- Besluit in de raad over deze voorstellen.
- Communiceer ze daarna breed met alle betrokkenen bij het participatieproces dus zowel inwoners, ambtenaren als raadsleden.

### 2. College:

- Geef bij elk project aan welk proces van burgerparticipatie passend is en waarom. Maak van tevoren duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zich verhoudt ten opzichte van de deelnemers. Maak transparant wie de uiteindelijke beslissing neemt bij de afronding van een burgerparticipatietraject. Leg ook helder uit waarom de verantwoordelijkheden er als zodanig uitzien.
- Stel bij elk project met burgerparticipatie van tevoren de planning en de marsroute inclusief de besluitvormingsmomenten vast.

---

<sup>3</sup> ProDemos is het 'Huis voor democratie en rechtsstaat'. ProDemos legt uit wat de spelregels zijn van de democratie en de rechtsstaat en laat zien wat je zelf kunt doen om invloed uit te oefenen – in de gemeente, de provincie, het land en Europa. Zie [www.prodemos.nl](http://www.prodemos.nl)

- Rond elk project met burgerparticipatie af met een evaluatie. Gebruik de evaluaties als bouwstenen voor de leerervaringen vanuit de burgerparticipatietrajecten en maak deze periodiek bespreekbaar met zowel ambtelijk medewerkers, raadsleden, collegeleden en wellicht ook de deelnemers zelf. Op die manier blijft het onderwerp altijd goed op de agenda staan en is er voortdurend de mogelijkheid om de aanpak waar nodig aan te passen of bij te sturen.  
Bespreek de voortgang van het plan van aanpak in combinatie met de leerervaringen eens per jaar met de raad.

## 5. Bestuurlijke reactie college

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Hierbij treft u de reactie van het college van B&W op het rapport 'Burgers aan zet in Heemstede'.

We hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitkomsten van het onderzoek. Uit het Coalitieakkoord 2016-2018 'Duurzaam, Daadkrachtig en Dienstbaar' spreekt dat wij veel waarde hechten aan goede burgerparticipatie met inwoners en overige belanghebbenden. Wij willen een naar buiten gerichte gemeente zijn die weet wat er speelt in de samenleving. En die burgers en organisaties actief betreft binnen gemeentelijke projecten en bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Wij zien het rapport daarom als een kans om het belang van burgerparticipatie verder onder de aandacht te brengen. Daarbij is het belangrijk om een beeld te hebben van hoe wij daar nu in de praktijk invulling aan geven en op welke onderdelen wij ons kunnen verbeteren. Het rapport geeft dit inzicht.

Wij kunnen ons vinden in de aanbevelingen die in het rapport gedaan worden. Deze geven praktische handvatten om onze kennis en vaardigheden met betrekking tot participatie én het bewust daarnaar handelen, verder te versterken. Of het daarbij gaat om burger- of overheidsparticipatie is minder relevant. We willen vanuit een open, uitnodigende houding onze inwoners betrekken bij het vormgeven van de Heemstedse samenleving. De ene keer zal de gemeente daarvoor het initiatief nemen, een andere keer weer de burger.

Voor goede burgerparticipatie zijn regels en procedures niet zaligmakend. Wij denken dat de essentie juist is dat er geen vast script bestaat. Het is steeds weer maatwerk. Want de context waarbinnen gemeenten functioneren is divers en complex. Dat brengt verschillende rollen met zich mee die ook haaks op elkaar kunnen staan. Burgers worden aangemoedigd actief te participeren, maar de gemeente moet ook handhaven. In de kern komt het er altijd op neer dat de gemeente individuele belangen moet wegen tegen het algemeen belang. En dus keuzes moet maken waarbij mensen teleurgesteld kunnen worden.

Burgerparticipatie is ook afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en de tijdgeest. En laat zich daarom niet in strikte kaders of beleid vangen. Om die reden maakt burgerparticipatie structureel onderdeel uit van de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Heemstede. Dat er tussentijds geen nieuw beleid is opgesteld was een bewuste keuze. Want burgerparticipatie is een continu leerproces. Daarbij experimenteren we om praktische ervaring en vaardigheden op te doen.

Alle opgedane ervaringen en inzichten kunnen samen met de aanbevelingen uit het rapport op enig moment resulteren in het formuleren van uitgangspunten voor het Heemstedse participatiebeleid. In welke vorm – bijvoorbeeld een nota, checklist, afwegingskader en/of participatiekit – en de planning hiervoor, bepalen wij graag in overleg met de raads werkgroep en de gemeenteraad.

Belangrijk is in ieder geval dat voordat gestart wordt met een participatieproces, voor iedereen duidelijk is wat de spelregels en uitgangspunten zijn. Helder moet zijn wat de geboden participatieruimte is (wie beslist waar over), wat de verschillende rollen van deelnemers binnen het proces zijn, welke instrumenten ingezet worden, hoe de representativiteit gewaarborgd is en op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt. Ook moet tijdig de raad betrokken worden zodat zij mee kunnen bepalen welke participatieaanpak gewenst is. En we moeten na afloop met elkaar reflecteren hoe het traject in de praktijk daadwerkelijk is verlopen.

Participatietrajecten moeten daarvoor projectmatig aangepakt worden. Deze constatering sluit goed aan op de nieuwe projectmatige werkwijze die binnen de gemeentelijke organisatie in gebruik is genomen.

Tot slot:

Wij hebben sinds 2008 veel energie gestoken in het professionaliseren en moderniseren van onze participatie. We hebben daarbij buiten de geijkte paden, voor een innovatieve aanpak gekozen die aansluit op maatschappelijke ontwikkelingen. Een aanpak waarvoor ook vanuit andere gemeenten veel belangstelling blijkt te zijn. Dat kon alleen omdat wij daarvoor de ruimte hebben gekregen van de voltallige gemeenteraad en de politieke fracties. En door de inzet en betrokkenheid van de raads werkgroep burgerparticipatie. Daardoor konden en kunnen we met elkaar verkennen hoe het nieuwe samenspel tussen gemeentebestuur, ambtelijke organisatie en de Heemstedse samenleving moet worden ingericht. Een traject waar durf, vertrouwen in elkaar en doorzettingsvermogen voor nodig is.

Op deze ingeslagen weg willen wij voortvarend aan de slag gaan met de aanbevelingen uit het rapport. Ook dat doen wij graag in nauwe samenwerking met de raads werkgroep, de gemeenteraad en onze inwoners.

Met vriendelijke groeten,

burgemeester en wethouders van Heemstede,  
de secretaris,                      de burgemeester,

mr. W. van den Berg      mw. drs. M.J.C. Heeremans



## 6. Reactie raadswerkgroep burgerparticipatie

Aan de rekenkamercommissie Heemstede

U heeft commentaar van de raadswerkgroep burgerparticipatie gevraagd op uw rapport "Burgers aan zet", omdat de raadswerkgroep de regie (gedelegeerd gekregen) heeft over het herijken van het participatiebeleid. De raadswerkgroep stelt op prijs dat u ons deze gelegenheid geeft.

Heemstede is, als relatief kleine gemeente, bewust en professioneel bezig met participatie, al is de praktijk weerbarstig. Het is daarom bemoedigend dat de rekenkamercommissie in het onderzoek heeft vastgesteld dat er overwegend tevredenheid is bij college, raad, ambtenaren én participanten.

### ***Herijking participatiebeleid: collectieve blinde vlek***

Aandachtspunt aan het adres van de raadswerkgroep is dat uit het onderzoek naar voren komt dat het Plan van Aanpak voor de herijking van het participatiebeleid op de achtergrond zou zijn geraakt. De planning waarbij in januari 2015 een nieuwe nota aan de raad zou worden voorgelegd is niet gehaald. De raad zou vinden dat het proces van de herijking niet erg duidelijk is. En dat zou te wijten zijn aan niet altijd eenduidige communicatie tussen raad en raadswerkgroep. Er zou sprake zijn van een collectieve blinde vlek.

De raadswerkgroep participatie heeft de regie over de herijking van het participatiebeleid. De raadswerkgroep vat dat niet op als de opdracht om een nota op te leveren. Sterker nog, er wordt bewust nu géén nota geschreven. Er is juist met open ogen voor gekozen om een experiment te doen en daarvan te leren.

De rekenkamercommissie concludeert ten onrechte dat het aan een nota ontbreekt, aangezien expliciet is besloten de herijking niet te starten met een papieren exercitie. Het werd effectiever en waardevoller geacht het beleid te herijken op basis van enkele ervaringen met participatietrajecten in de praktijk. Het traject om ervaring in op te doen is gevonden in de vorm van het Havenlab.

Deze aanpak is besproken met de voltallige raad op 1 juni 2015 tijdens een sessie over overheidsparticipatie bij Mixed Hockeyclub Alliance. De intentieverklaring tot het Havenlab is door de raad vastgesteld in de raadsvergadering van 28 juni 2015. Het Plan van Aanpak van het Havenlab is vastgesteld in de raad van november 2015.

Bij de leden van de raadswerkgroep bestaat geen blinde vlek: het experiment Havenlab is ons leerproces en de werkgroep zal er lessen uit trekken om het participatiebeleid mee aan te (laten) vullen en aan te (laten) passen. Er is nog niets besloten over de dan best passende vorm: een nota, een notitie, een toolkit of nog iets geheel anders. Wel kan de raadswerkgroep zich voorstellen dat de rest van de Raad zich dat niet meer realiseert.

In de raadswerkgroep zijn alle fracties vertegenwoordigd. Deze raadsleden nemen deel met kennis van de zienswijzen en aandachtspunten in hun eigen fractie. Fracties kunnen hun eigen vertegenwoordiger bevragen en de vertegenwoordiger koppelt terug in de fractie, in elk geval op punten waarvan hij/zij weet dat het in de fractie van belang is. Het risico dat de voltallige raad niet echt aangesloten blijft, is door de gekozen vorm inderdaad aanwezig.

In het rapport is niet terug te vinden waar sprake zou zijn van niet eenduidige communicatie tussen raad en raadswerkgroep. Maar de raadswerkgroep verstaat de boodschap dat expliciet gecommuniceerd moet worden met de overige leden van de raad om meer binding te realiseren van alle raadsleden aan het leerproces met het Havenlab. De raadswerkgroep zal graag overleggen met de overige leden van de raad hoe dat het beste vorm kan krijgen.

### ***Naar een nieuwe gedeelde visie***

Het rapport stelt dat er in de periode 2008-2014 geen nieuwe gedeelde visie is opgesteld, hoewel de communicatienota van 2011 wél in deze periode is vastgesteld. De nota van 2011 biedt nog steeds actuele handvatten voor burgerparticipatie.

Een recent gedeelde visie in de raad op participatie zou tot op heden niet zijn vastgesteld. Het rapport stelt dat in deze periode de voltallige raad slechts beperkt betrokken is bij de doorontwikkeling van de aanpak van burgerparticipatie.

Vanaf 2014 is er een sprong voorwaarts gemaakt in de aanpak van burgerparticipatie. Zowel door de raad en het College als ambtelijk is gekozen voor een praktische aanpak; door te ervaren leert men. En zoals u ook in uw rapport verwoordt: struikelen of vallen mag.

De voltallige raad is betrokken geweest bij de start van de herijking: tijdens een sessie met raadsleden, collegeleden en ambtenaren in december 2014 in het eetwerkcafé van het Raadhuis en in een sessie in juni bij Mixed Hockeyclub Alliance. Daarbij heeft een werkgroep van raadsleden de regie genomen over de herijking. De werkwijze waarbij een raads werkgroep de regie heeft voor het herijken van beleid is nieuw. De rekenkamercommissie duidt met de conclusie dat de raad slechts beperkt betrokken is bij de doorontwikkeling van burgerparticipatie, wellicht op de voltalligheid. Aansluitend aan de raadsvergadering van 27 oktober jl is er in elk geval een gezamenlijke bijeenkomst van de voltallige raad met het Havenlab geweest over de ontwerpen van het Havenlab. Er is in gezamenlijkheid gewerkt om het voorkeursontwerp zo kansrijk mogelijk te maken.

Het is conceptueel onhandig dat de rekenkamercommissie alle vormen van participatie definieert als burgerparticipatie, terwijl de gemeente bewust omgaat met verschillende vormen van participatie: vormen waarin het initiatief bij de overheid ligt, maar ook vormen waarbij het initiatief bij burgers ligt. Omgaan met deze initiatieven vanuit burgers is een bestuurlijk dilemma en een zoektocht. Een open bestuur vraagt om goede omgangsvormen voor deze initiatieven. Daar doet de raad bewust ervaring mee op.

We hebben met het Havenlab, al veel geleerd over deze omgangsvormen en er zijn ook factoren aan het licht gebracht die maken dat het soms schuurt in processen van participatie. Het leerproces is nog in volle gang en zal input leveren voor de herijking, waaraan wordt gewerkt. Hiervan is logischerwijs nog niets terug te vinden in uw rapport. Met uw constatering dat er geen recente gedeelde visie is vastgesteld diskwalificeert u de mindset die de afgelopen jaren is ontstaan. Het gaat uiteindelijk meer om de houding ten opzichte van participatie, dan om de beleidsregels die de raad erover op zou willen schrijven. Het is jammer dat het rapport dat niet nadrukkelijk benoemt en vooral inzoomt op het schrijven van een nota.

### ***Aanbevelingen aan de raads werkgroep***

U heeft de volgende aanbevelingen aan de raads werkgroep:

1. Raads werkgroep:
  - Maak een voorstel voor de actualisatie van het plan van aanpak voor de herijking van het participatiebeleid (Collegebesluit 2014) en voorzie die van een nieuwe planning.
  - Doe een voorstel voor een korte notitie met uitgangspunten en instrumenten voor participatie.
  - Besluit in de raad over deze voorstellen.
  - Communiceer ze daarna breed met alle betrokkenen bij het participatieproces dus zowel inwoners, ambtenaren als raadsleden.

De raads werkgroep neemt de aanbeveling om het Plan van Aanpak te actualiseren over, met de aantekening dat het Havenlab een eigen planning heeft gemaakt en zijn eigen tijd mag nemen. De voorgenomen stappen kunnen in een geactualiseerd Plan van Aanpak worden opgenomen en worden voorgelegd aan de raad.

De raads werkgroep zal aanbevelingen doen over de meest passende inhoud en vorm van een visie op participatie, zowel participatie op initiatief van de overheid als reagerend op initiatieven van burgers, nadat lessen zijn getrokken uit de leerervaring met het Havenlab.

In de conclusies van de bijeenkomst van de raads werkgroep van 4 februari 2015 is benoemd dat het formuleren van een beslisboom en de spelregels, alsook het inventariseren van andere vormen van spreekrecht onderdeel zijn van de herijking van het beleid.

Wij zien uit naar een goed gesprek in de raad over uw rapport en de verdere herijking van het participatiebeleid.

Met vriendelijke groet,  
de leden van de raads werkgroep burgerparticipatie,

Dhr J.H. Maas (voorzitter)  
Mw A.P. van der Have  
Dhr H.J.M. van Zon  
Dhr C.G.T.F.J. Leenders  
Dhr E.J.M. van Vlijmen  
Dhr E. de Zeeuw

## 7. Nawoord van de rekenkamercommissie

We stellen als rekenkamercommissie de reacties van het college en de raads werkgroep burgerparticipatie bijzonder prijs, mede omdat zij volgens ons een raadsdiscussie kunnen aanscherpen.

Onze kanttekeningen bij de reacties zijn -puntsgewijs- als volgt:

### **Eens over aanbevelingen**

Het doet ons genoegen, dat zowel het college als de raads werkgroep onze aanbevelingen in grote lijnen onderschrijven.

Immers, het uiteindelijke doel van een rekenkameronderzoek is om met aanbevelingen te komen, die daadwerkelijk tot een verdere verbetering van het overheidshandelen leiden. Politieke instemming is daarvoor cruciaal.

### **Definitie van het begrip participatie**

De raads werkgroep burgerparticipatie vindt het “conceptueel onhandig”, dat we alle vormen van participatie onder het begrip burgerparticipatie scharen.

Wij menen, dat het voor het gemeentelijk handelen in essentie niet uitmaakt of het overheids- dan wel burgerparticipatie betreft.

De reactie van het college geeft dat goed weer: “Of het daarbij gaat om burger- of overheidsparticipatie is minder relevant. Wij willen vanuit een open, uitnodigende houding onze inwoners betrekken bij het vormgeven van de Heemstedse samenleving.”

### **Maatwerk of een vast script?**

Het college wijst terecht op een diverse en complexe omgeving, waarin de gemeente functioneert. Dat zou maatwerk nodig maken.

Dat is tot op zekere hoogte juist. Maar dan wel binnen een aantal spelregels en uitgangspunten, die voor ieder project behoren te gelden: helderheid vooraf over participatieruimte, over financiële randvoorwaarden, over rollen etc. Dus: maatwerk binnen een zekere bandbreedte.

Zie ook onze aanbevelingen op dat punt.

Er liggen prima instrumenten voor het grijpen, zoals de participatieladder, de checklist e.d. (zie de bijlagen bij de communicatienota). Maar uit interviews met de organisatie bleek, dat deze instrumenten in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks worden gebruikt.

### **Wel of geen nota?**

Naar de mening van de raads werkgroep zoomt het rapport vooral in op het schrijven van een nota en gaat het voorbij aan de in de afgelopen jaren ontstane mindset.

Die invalshoek herkennen wij niet: het rapport is op diverse plaatsen lovend over de doorontwikkeling van de participatie, qua attitude, betrokkenheid, professionaliteit en enthousiasme.

Daarnaast hebben wij gewezen op de aanbeveling uit het vorige onderzoek (2008) om een participatievisie op papier te zetten en breed te delen. Die is er naar ons idee onvoldoende van gekomen.

We bevelen nu geen nota aan, maar een korte notitie met uitgangspunten en instrumenten voor participatie. En die aanbeveling blijkt het college en raads werkgroep aan te spreken.

### **Collectieve blinde vlek?**

We constateren slechts, dat in de dagelijkse praktijk en door de huidige focus op het Havenlab de grote ontwikkelingslijn van de participatie niet bij iedereen prominent voor in het geheugen ligt.

Vandaar onze aanbeveling van een meer expliciete communicatie tussen de raad en de werkgroep.

**Rode draad**

Samengevat concluderen wij, dat er sinds het onderzoek 2008 zeker in de laatste jaren een grote sprong voorwaarts is gemaakt qua instelling, betrokkenheid (ook van de participanten!), professionaliteit en enthousiasme.

Het proces kan nog aan kracht, draagvlak en effectiviteit winnen door een breed gedeelde en gedragen update van het Plan van Aanpak van september 2014 voor de herijking van het participatiebeleid (wie doet wat wanneer). Alsook door heldere spelregels, evaluatie (= leren!) van de trajecten en een expliciet verwachtingenmanagement bij de start van ieder participatieproces.

Vandaar onze conclusies en aanbevelingen.

Namens de rekenkamercommissie,

Joost van Eijnsden,  
voorzitter

## 8. Visie en beleid

### 8.1 Ambities voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven

In hoofdstuk 1 is verwezen naar de drie aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 om het inspraak- en participatiebeleid van de gemeente Heemstede meer structuur te geven en de werkwijze te professionaliseren. Het college biedt de raad aan in haar bestuurlijke commentaar op het RKC rapport 2008, om te helpen bij het ontwikkelen van een visie op participatie. In het collegeakkoord 2010-2014 worden geen verwijzingen gevonden naar burgerparticipatie. In maart 2011 verschijnt de communicatienota van de gemeente Heemstede. In deze nota geven de hoofdstukken 3.2 en 5 een visie c.q. uitgangspunten voor burgerparticipatie en worden in de bijlagen instrumenten en actieplannen gepresenteerd. De nota is op 13 april behandeld in de commissie Middelen als B-stuk. Het commentaar van de commissie Middelen is door het college verwerkt en de communicatienota is op 24 mei 2011 als C-stuk in de commissie Middelen ingebracht. Voor zover bekend (op basis van documentonderzoek en de interviews) is dit het enige document over burgerparticipatie dat door de raad behandeld is in de periode tot en met 2013.

In 2013 is binnen de gemeente Heemstede, in aansluiting op de kadernota, een discussie gestart over de veranderende rol van de overheid. Samengevat wordt gesteld dat de gemeente zich meer terug moet trekken uit de samenleving, burgers weer meer eigen verantwoordelijkheid moet geven en burgers echt in hun eigen kracht moet zetten. Kortom, zoals enkele voor dit onderzoek geïnterviewde medewerkers het hebben geformuleerd: *“de blik moet naar buiten, we moeten oog hebben voor de initiatieven van de burgers en bedrijven en die zoveel mogelijk ondersteunen”*. En ook: *“het is niet meer de overheid die bedenkt wat goed werkt, maar de samenleving die aangeeft wat nodig is en wat effectief is”*.

In 2014, bij de start van de zittingsperiode van de huidige raad, bevatte het collegeakkoord de volgende ambities op het gebied van burgerparticipatie en overheidsparticipatie: *“Inwoners van Heemstede moeten actief betrokken worden bij de bestuurlijke besluitvorming en initiatieven vanuit inwoners moeten aangemoedigd en omarmd worden. Om hier invulling aan te geven zal het participatiebeleid worden herijkt. Dit moet resulteren in een nieuwe participatienota.”* Hoewel de verbinding niet expliciet wordt gelegd, sluit deze ambitie aan bij de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie van 2008. In dit onderzoek wordt de gemeente opgeroepen een visie over burgerparticipatie te formuleren en vast te stellen, alsmede om de bijbehorende werkwijze uit te werken.

In september 2014 heeft het college van B&W een plan van aanpak voor de herijking van burgerparticipatie vastgesteld. In het collegebesluit over het plan van aanpak staat beschreven dat het college een praktisch afwegingskader voor burgerparticipatietrajecten wil ontwikkelen en dat het wil werken aan houding en gedrag. De gemeente moet bereid zijn om beslisruimte te geven aan inwoners. Ook is te lezen dat het college in de nieuw op te stellen nota aandacht wil schenken aan de ontwikkeling van burger- naar overheidsparticipatie, waarbij de overheid zich verder terugtrekt en meer ruimte geeft aan particulier initiatief.<sup>4</sup> De commissie Middelen ondersteunt het initiatief van het college in hun vergadering van 22 oktober 2014. Het voorstel van het college van B&W kent ook een checklist voor adviesgroepen (zie bijlage D).

In de voor dit onderzoek uitgevoerde interviews geven zowel raadsleden, het college en ambtelijk medewerkers aan dat voor een goed proces van burgerparticipatie wellicht de houding, gedrag en het handelen van medewerkers van de organisatie belangrijker zijn dan (nieuw vastgelegd) beleid. In sommige gevallen wordt zelfs gemeld dat het vastleggen van beleid wellicht contraproductief kan uitpakken, en de

---

<sup>4</sup> Gemeente Heemstede, Collegebesluit 'Plan van aanpak en bouwstenen herijking (burger)participatie', 30 september 2014.

ruimte voor maatwerk zal beperken. Vanuit de ambtelijke organisatie is ingezet op het opdoen van praktijkervaringen met verschillende vormen van participatie en om deze te verbinden met een sterkere nadruk op het veranderen van houding en gedrag van ambtenaren.

In juni 2016 hebben D66, VVD en het CDA een nieuw coalitieakkoord 2016-2018 gepresenteerd, getiteld 'Duurzaam, Daadkrachtig & Dienstbaar'. De coalitie wil onder meer een bestuur zijn dat samenwerkt met haar inwoners. De term burgerparticipatie wordt niet gebruikt, wel de term burgerinitiatieven. Te lezen is: *"Gekozen volksvertegenwoordigers en actieve burgers, gesteund en gefaciliteerd door de gemeente, vullen elkaar aan. Openstaan voor de eigen kracht van onze inwoners biedt kansen! Maar wel met van tevoren gemaakte duidelijke afspraken en heldere verwachtingen."*

Volgens enkele voor dit onderzoek geïnterviewde medewerkers van de gemeentelijke organisatie hebben burgerparticipatie, burgerinitiatieven en overheidsparticipatie tot doel om inwoners en andere partijen te laten zien dat de overheid echt de ruimte aan hen wil geven om mee te denken en mee te praten. Zoals één van de geïnterviewde medewerkers het zegt: *"En als inwoners en andere partijen die ruimte ervaren, tonen ze zich betrokken, wordt het vertrouwen tussen burger en overheid sterker en kan een gemeente met haar beleid mogelijk ook meer bereiken."*

Ook in de enquête die in de zomer van 2016 in het kader van dit onderzoek is uitgezet onder de medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij burgerparticipatie wordt dit beeld bevestigd. Vrijwel al deze medewerkers zijn van mening dat de gemeentelijke organisatie burgers vroegtijdig wil betrekken bij beleid en tegelijkertijd ook gebruik wil maken van de kennis die aanwezig is in de gemeenschap en transparant wil zijn. Het vergroten van het draagvlak voor beleid speelt daarbij tevens een rol. Een aantal quotes geeft de ambities en visie goed weer: *Inwoners (vroeg)tijdig betrekken bij besluitvorming en daardoor betere kwaliteit en meer draagvlak voor besluiten... Van buiten naar binnen denken... Burgers de ruimte geven om door eigen inzet een bijdrage te leveren op het vlak van leefbaarheid of maatschappelijke binding, waarbij de gemeente faciliterend optreedt.*

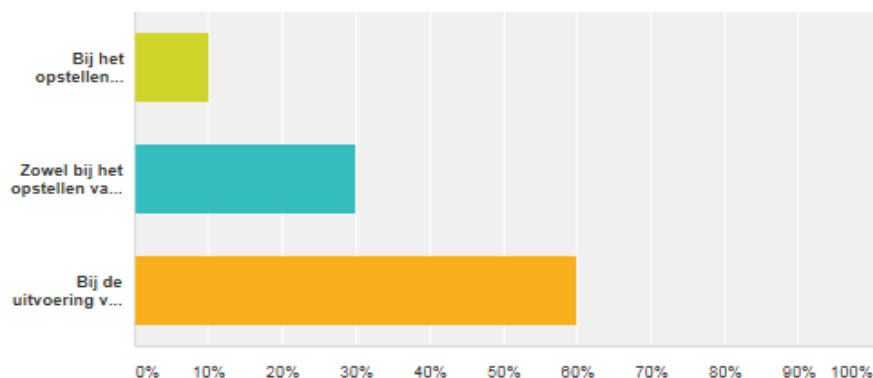
## 8.2 Ervaringen van medewerkers

In overleg met medewerkers van de gemeentelijke organisatie van Heemstede heeft de secretaris van de rekenkamercommissie bij aanvang van het onderzoek een overzicht opgesteld van alle binnen de organisatie bekende projecten waar inwoners van Heemstede bij betrokken zijn. Dit resulteerde in een lijst van dertig projecten. Bij al deze projecten zijn ook (ambtelijk) contactpersonen onderscheiden. In juni 2016 is een vragenlijst verzonden naar deze medewerkers van de gemeente Heemstede. Tevens is de enquête verzonden naar betrokken bestuurders. Soms was een contactpersoon betrokken bij verschillende projecten, zodat het aantal contactpersonen uiteindelijk lager ligt dan het aantal projecten. Aan twintig medewerkers binnen de organisatie is de vragenlijst verzonden. Van twaalf personen is een inhoudelijke reactie verkregen. Daarmee is dus geen sprake van een volledige respons. Uit sommige reacties bleek dat een klein aantal van de onderscheiden contactpersonen zich niet tot nauwelijks betrokken achtte bij een project en daarom afzagen van een reactie. In één geval was er sprake van een vergissing en was een verkeerde persoon uitgenodigd voor deelname. Al met al kan worden gesteld dat zelfs met twaalf reacties toch een breed inzicht is verkregen in de algemene opvattingen over burgerparticipatie.

De respondenten betreffen overwegend afdelingshoofden en beleidsmedewerkers. Een klein aantal van hen was betrokken bij het formuleren van uitgangspunten voor participatiebeleid, het merendeel (60%) voornamelijk bij de uitvoering van concrete projecten.

## Op welke wijze bent u betrokken bij het burgerparticipatiebeleid van de gemeente?

Beantwoord: 10 Overgeslagen: 2



De intentie van de vragenlijst is geweest om een algemeen beeld te verkrijgen van uitgangspunten, werkwijzen en ervaringen binnen de organisatie met burgerparticipatie.

In reactie op de vraag welke doelstellingen de gemeente heeft met burgerparticipatie blijkt echter dat vrijwel alle respondenten de opvatting delen dat de

gemeente vooraleerst burgers vroegtijdig bij beleid wil betrekken. Andere genoemde doelstellingen zijn het doen van een beroep op kennis en expertise die in de lokale gemeenschap aanwezig zijn en de wil om transparant en responsief te zijn. Ook is genoemd dat de gemeente zo het draagvlak onder besluiten wil versterken. Een aantal (2) respondenten merkte op dat zij hun betrokkenheid vooral zien in overheidsparticipatie, waarbij ruimte wordt gegeven aan initiatieven van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De respondenten onderscheiden verschillende uitdagingen in het participatiebeleid. Zo wordt er soms getwijfeld of individuele medewerkers wel voldoende mogelijkheden krijgen om echt werk te maken van burgerparticipatie. Als belemmeringen worden ervaren dat leidinggevenden er niet altijd voor open staan, dat het interne draagvlak verbeterd kan worden of dat onduidelijk is welke inzet mogelijk is. Soms is het ook gewoon een kwestie of de medewerkers er voldoende tijd voor beschikbaar hebben. Er wordt ook een aantal keer genoemd dat het een uitdaging is om de raad goed te betrekken bij burgerinitiatieven. Als mogelijke verbetering wordt gesuggereerd dat betere communicatie tussen de raad en de burger hiervoor nodig is en de raad zich moet beraden op haar rol richting de burger.

In de enquête is ook uitgebreid gevraagd naar concrete projecten. De respondenten noemden projecten die ook voorkwamen in de inventarisatie van de secretaris van de rekenkamercommissie (zie bijlage C). Uit de beantwoording van aanvullende vragen over de projecten blijkt een grote verscheidenheid in procedures en instrumenten. Zo wordt er gesproken over enquêtes, vergaderingen, bijeenkomsten, individuele gesprekken, raads werkgroepen, inspreken bij een commissie, het vaststellen van randvoorwaarden en kaders, informeren via krant, brief of e-mail en afspreken in subgroepjes. Dit lijkt er op te wijzen dat er binnen Heemstede geen vaste aanpak bestaat voor dergelijke trajecten, maar dat de aanpak gebaseerd is op de professionaliteit en ervaring van de medewerkers.

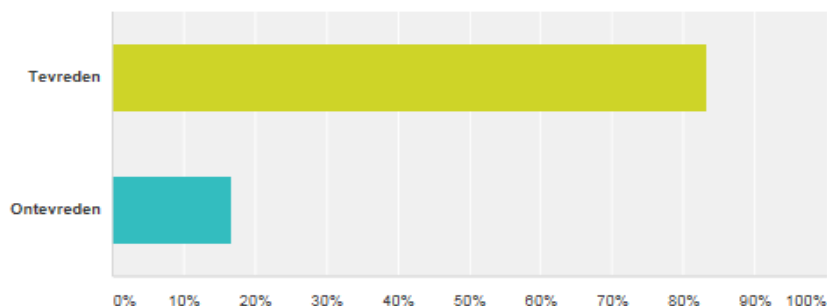
De helft van de respondenten gaf aan dat er zich knelpunten hadden voorgedaan tijdens het traject. Genoemd worden onder meer uiteenlopende verwachtingen, gebrekkige betrokkenheid van belanghebbenden, vertraging bij de vergunningverlening, verslechterde relatie tussen betrokkenen, wantrouwen, te weinig budget, onduidelijkheid over besluitvorming, randvoorwaarden en financiële gevolgen.

Ondanks de genoemde knelpunten, gaven de meeste respondenten aan dat zij tevreden zijn over het verloop van het traject. Dit had volgens hen onder andere te maken met de grote mate van inzet en kennis, de goede contacten, positieve resultaten en de mate van betrokkenheid.



### Bent u over het algemeen tevreden of ontevreden over het traject? Wilt u uw antwoord toelichten?

Beantwoord: 6 Overgeslagen: 6



Vier respondenten gaven aan dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden van het traject. In het ene traject gebeurde dit door middel van een logboek, bij het andere door middel van persoonlijke gesprekken of een bijeenkomst. Lessen die hieruit worden getrokken hebben onder andere te maken met het doorpakken van de ambtenaar en het hebben van één duidelijk aanspreekpunt.

## 8.3 Leergang Overheidsparticipatie

Ingegeven door de discussies over het 'teruggeven van het burgerschap', 'ruimte voor initiatieven van burgers' en 'het meer van buiten naar binnen werken' is vanuit de ambtelijke organisatie van Heemstede een initiatief gestart om een 'Leergang Overheidsparticipatie' te ontwikkelen. Hierin werkt Heemstede samen met Bloemendaal. Beide gemeenten hebben zich laten inspireren door de gemeente Hellendoorn, die eerder al een soortgelijke leergang ontwikkelde.

De leergang is in maart 2015 formeel gestart en heeft zes thema's<sup>5</sup>:

- Eén lijn trekken versus maatwerk: elk probleem vraagt om een eigen oplossing.
- Hoe ga je om met maatschappelijke initiatieven? Geef ruimte en moedig aan.
- Op pad gaan en uitzoeken waar het vonkt: ga naar buiten!
- Geen initiatieven op bestelling: het is wat het is.
- Uitnodigend in de samenleving: geef initiatieven een warm welkom.
- Dienstverlener versus partner: bewoners worden ook producent van hun leefomgeving en zijn niet enkel 'klant' meer.

Bij een sessie die begin 2015 was belegd om de basis te leggen onder deze leergang waren naast ambtelijk medewerkers ook enkele raadsleden en inwoners aanwezig. Zij hebben kunnen aangeven welke thema's zij belangrijk vinden in een leergang over overheidsparticipatie. Met enige regelmaat vinden bijeenkomsten van de leergang plaats op locatie; bijvoorbeeld bij een burgerparticipatieproject. Incidenteel worden zowel raadsleden als inwoners uitgenodigd om over hun ervaringen of dilemma's te vertellen, om vervolgens in gezamenlijk overleg te komen tot de formulering van leerpunten. Daarnaast is er sprake van een raadswerkgroep die nauw betrokken is bij een praktijkproef binnen de leergang: het Havenlab (zie hieronder en in hoofdstuk 5).

De leergang heeft tot doel om de 'mindset' van ambtenaren over de samenwerking met inwoners en bedrijven te veranderen. Zoals één van de geïnterviewden het uitlegt: *"De Leergang Overheidsparticipatie moet alle collega's aanzetten om op een andere manier te gaan denken en werken. De leergang is bedoeld om te ontdekken wat er speelt in de samenleving, om echt te leren luisteren naar de inwoners en om inwoners te faciliteren bij het verder brengen van hun initiatieven. Inwoners doen steeds meer zelf en*

<sup>5</sup> Gemeente Heemstede, Presentatie: Scoutingssessie Overheidsparticipatie in de praktijk, maart 2015.

*nemen allerlei initiatieven. Dat vraagt een andere houding van de gemeente.”* Een andere geïnterviewde medewerker van de organisatie benadrukt dat de leergang een heel praktisch karakter heeft. Dat uit zich in twee zaken. In de eerste plaats zijn de activiteiten binnen de leergang heel praktisch van opzet, met creatieve en interactieve werkvormen. Ook zijn de activiteiten opgezet vanuit het principe van train-de-trainer, dat een gevoel van gezamenlijkheid kan geven: een klein groepje medewerkers van de gemeente wordt opgeleid, dit groepje leidt vervolgens weer andere medewerkers op en zo ontstaat er een olievlek. In de tweede plaats is het praktische karakter te herkennen in de werkwijze waarbij daadwerkelijk met concrete initiatieven van inwoners en bedrijven wordt gewerkt, om het geleerde meteen toe te kunnen passen. Het voorbeeld dat in alle interviews wordt genoemd is het Havenlab. Het Havenlab is een groep van bewoners en ondernemers vanuit het havengebied van Heemstede, die gezamenlijk een ontwerp maken voor een herinrichtingsplan voor het havengebied. In hoofdstuk 5 wordt dit project verder toegelicht.

De voor dit onderzoek geïnterviewde medewerkers van de gemeentelijke organisatie zijn enthousiast over de relatief informele, pragmatische aanpak van de leergang. Tegelijkertijd zien zij ook dat niet alle collega's voluit mee willen gaan in het nieuwe denken en doen.

## 8.4 De uitvoering van het beleid

In afstemming met de ambtelijke organisatie heeft de rekenkamercommissie een overzicht gemaakt van de participatiemethoden en -vormen die de gemeente onder de noemer van 'informele inspraak' heeft gebruikt in 2015 en 2016. Bijlage C laat dit overzicht zien. Er zijn 30 groepen, raden etc. te onderscheiden, waarbij het merendeel van de participatiemethoden en -vormen betrekking heeft op de openbare ruimte.

Medewerkers van de gemeente Heemstede kunnen zelf, in afstemming met hun portefeuillehouder, bepalen of en zo ja: hoe zij inwoners en bedrijven willen betrekken. Binnen de gemeente Heemstede bestaat er geen kader of stappenplan op basis waarvan ambtelijk medewerkers een keuze kunnen maken in of en zo ja: wat voor soort instrument ze kunnen gebruiken om inwoners en bedrijven te betrekken bij het initiëren, ontwikkelen of uitvoeren van beleid. In één van de interviews met een ambtelijk medewerker is hierover het volgende gezegd: *“Een leidraad over hoe burger- of overheidsparticipatie stapsgewijs ingericht kan worden en met welke instrumenten, bestaat volgens mij niet. [...] De keuze voor een specifiek instrument of werkwijze is vaak gebaseerd op eerdere ervaringen of een ‘standaardaanpak’ die bijvoorbeeld binnen de afdeling veel wordt gebruikt. Maar tegelijkertijd is het ook gewoon project- en contextafhankelijk. Elk project en elke situatie vraagt om een nieuw gesprek over welke methode of aanpak de juiste zou kunnen zijn, onderling maar ook met de inwoners zelf.”* Overigens bestaan er binnen de gemeente Heemstede wel degelijk verschillende documenten die relevant zijn voor burgerparticipatie. Deze documenten zijn opvraagbaar via de kennisbank van de gemeente, die deel uitmaakt van het gemeentelijk intranet. In de gesprekken is niet gebleken dat intensief van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

In 2015 is door de afdeling Dienstverlening (waar onder andere communicatie en burgerparticipatie belangrijke taken zijn) op basis van landelijk gangbare voorbeelden de zogenoemde 'participatieladder' in een document ten behoeve van de gehele gemeente weergegeven. Deze ladder laat zien welke soorten van participatie er zijn te onderscheiden en welke verschillende rollen en verantwoordelijkheden die hierbij horen.<sup>6</sup> Het laat niet zien onder welke omstandigheden een bepaalde soort participatie gewenst of juist minder gewenst is. In de interviews is gebleken dat de ambtelijk medewerkers deze ladder kennen maar niet gebruiken bij hun overweging(en) voor het al dan niet kiezen voor een participatiemethode of -vorm. In 2015 is er ook een notitie met een checklist voor adviesgroepen opgesteld. In de notitie wordt een aantal aandachtspunten benoemd voor een succesvolle samenwerking met adviesgroepen.

---

<sup>6</sup> Gemeente Heemstede, Participatieladder, 2015.

In de bij deze notitie behorende checklist staat een aantal vragen, welke kunnen helpen om heldere afspraken te maken, variërend van 'Wie neemt het initiatief?' en 'Wat is de opdracht?' tot 'Hoe wordt de voorzitter gekozen?' en 'Wat is er nodig van de gemeente?'.<sup>7</sup> Als eerder opgemerkt is gebleken dat de ambtelijk medewerkers weten van het bestaan van de checklist, maar deze niet vaak gebruiken.

Uit de interviews met betrokkenen binnen het beleidsdomein openbare ruimte blijkt dat er voor ruimtelijke herinrichtingsprojecten regelmatig een klankbordgroep van omwonenden wordt geformeerd. Dit gebeurt met name bij trajecten, waarbij de impact op de leefomgeving of het aantal belanghebbenden groot is. Bij kleinschaligere trajecten wordt er geen klankbordgroep ingericht, maar worden er inloop- of informatiebijeenkomsten georganiseerd waar omwonenden vragen kunnen stellen over de plannen. Eén van de geïnterviewde medewerkers van de gemeente zegt: *"Binnen de gemeente bestaat geen stappenplan of ander document op basis waarvan kan worden besloten tot het instellen van een klankbordgroep en hoe deze dan moet gaan functioneren. De keuze om wel of geen omwonenden te betrekken wordt doorgaans geïnitieerd door de projectleider, die dat vervolgens bespreekt met de portefeuillehouder. Daarbij laat de projectleider zich meestal leiden door eerdere ervaringen en de hoeveelheid betrokkenen of belanghebbenden. Maar de keuze om inwoners actief te betrekken kan ook gewoon pragmatisch zijn, bijvoorbeeld doordat er nog budget over is en dus ruimte voor nieuwe ideeën van inwoners."*

Een aantal medewerkers van de gemeente zegt in de interviews dat de afdeling communicatie, meer dan nu het geval is, een rol zou kunnen vervullen bij de inrichting van participatietrajecten. "Er worden communicatieadviseurs betrokken bij participatietrajecten, liefst in een vroegtijdig stadium. Dat is nog niet altijd vanzelfsprekend maar gaat wel steeds beter." Communicatieadviseurs kunnen een waardevolle rol spelen in het meedenken over de in te zetten instrumenten en de inrichting van projecten. De afdeling wordt nu geïnformeerd over projecten en denkt soms mee, maar, zo geeft een andere respondent aan, zou een wat stevigere adviesrol kunnen oppakken.

Uit de enquête die gehouden is onder ambtelijk medewerkers blijkt dat op een wisselende manier gebruik is gemaakt van instrumenten variërend van een enquête onder inwoners, tot brieven, informatieavonden, gesprekken, vergaderingen met betrokken partijen op het raadhuis, informeren via de (social) media.

Eerder is verwezen naar de betrekkelijk nieuwe ontwikkelingen die aangeduid worden met de term 'overheidsparticipatie'. In dit verband heeft de rekenkamercommissie aandacht besteed aan de vraag hoe de gemeente Heemstede in de dagelijkse praktijk omgaat met initiatieven die niet vanuit de gemeente worden geïnitieerd, maar door inwoners of bedrijven. Ook hier is zichtbaar geworden dat de gemeentelijke organisatie heel bewust heeft gekozen voor een pragmatische aanpak. Medewerkers krijgen op basis van hun professionaliteit de ruimte om zelf op een verstandige en goede manier met de initiatieven van inwoners en bedrijven om te gaan. Hier bestaat geen vaste procedure of aanpak voor. Eén van de medewerkers van de gemeente zegt het als volgt: *"Er bestaat binnen de gemeentelijke organisatie bewust geen vast proces of werkwijze voor hoe wij met initiatieven uit de gemeenschap om moeten gaan. Belangrijk is dat de collega's een vraag vanuit de gemeenschap herkennen, daar serieus mee omgaan en daar vervolgens in de organisatie het gesprek over op gang laat komen. Iemand moet zich eigenaar voelen van het proces en dat verder brengen. Dat hoeft niet volgens een vaste routine te zijn. We willen dat niet bureaucratiseren."* Eén van de andere geïnterviewde medewerkers van de organisatie zegt hierover: *"Er is geen vastomlijnde omschrijving van hoe te handelen wanneer burgers met initiatieven aankloppen bij de gemeente. Meestal onderzoeken we eerst het draagvlak voor het initiatief bij de omwonenden. Uiteindelijk blijken er altijd wel kaders en wettelijke regelingen van toepassing te zijn waar de initiatiefnemers rekening mee hebben te houden. In sommige gevallen wordt de initiatiefnemers*

---

<sup>7</sup> Gemeente Heemstede, Succes met adviesgroepen en Checklist adviesgroepen, maart 2014.

*gevraagd hun initiatieven verder uit te werken, in andere gevallen trekt de gemeente het initiatief naar zich toe om er verdere uitvoering aan te geven.”*

## 8.5 Beeld van het beleid

De informatie die verkregen is uit de vragenlijsten, aangevuld en verdiept met de gevoerde interviews, resulteert in het navolgende beeld van het actuele beleid van de gemeente Heemstede met betrekking tot burgerparticipatie.

De gemeente Heemstede heeft de ambitie om met haar inwoners en bedrijven samen te werken en open te staan voor hun initiatieven. Het belangrijkste doel hiervan is het creëren van betrokkenheid, vertrouwen en uiteindelijk effectiever beleid. Tegelijkertijd wordt deze ambitie ingegeven door de gedachte binnen de gemeentelijke organisatie dat de rol van de gemeente verandert. De gemeente moet meer open durven staan voor de initiatieven van inwoners en bedrijven, hen meer in hun kracht zetten en echt de verantwoordelijkheden teruggeven. Er is sinds het rekenkameronderzoek van 2008 geen visiedocument of nota verschenen waarin deze ambities als zodanig zijn vastgelegd. Het College van B&W heeft in september 2014 wel besloten dat het participatiebeleid herijkt zal worden. Het doel was een nieuwe participatienota vast te stellen, die in januari 2015 aan de raad zou worden voorgelegd. Deze participatienota is echter nooit verschenen. Een overweging daarbij was, blijkt ook uit een aantal interviews met medewerkers van de gemeente, om een mogelijke formalisering in burgerparticipatie te voorkomen. Dit is in de raads werkgroep besloten.

Na het collegebesluit in september 2014 heeft er in oktober van dat jaar overleg plaatsgevonden binnen de commissie middelen van de raad. Daar is indertijd gesteld dat de commissie het initiatief van het college van B&W om te komen tot een nieuwe participatienota steunt, maar dat deze commissie hecht aan 'zorgvuldigheid en kwaliteit boven snelheid'. In december 2014 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden met raadsleden, collegeleden en enkele ambtenaren. Deze bijeenkomst was bedoeld als start voor het proces om te komen tot een nieuwe participatienota. Tijdens de bijeenkomst wordt door de deelnemers ervaren dat het inderdaad verstandig is om goed de tijd te nemen voor het opstellen van een nota. Daarom wordt besloten tot de instelling van een raads werkgroep, die geacht wordt de regie te nemen bij het herijken van de participatienota. Tijdens de eerste bijeenkomst van deze raads werkgroep, in februari 2015, wordt de conclusie getrokken dat vooralsnog geen nota opgesteld zal worden. In plaats daarvan worden thema's benoemd waar sprake kan zijn experimenten met burgerparticipatie. Tevens heeft de raads werkgroep de ambitie om een 'beslisboom' en spelregels te formuleren.

Ongeveer in dezelfde periode wordt het initiatief genomen voor de Leergang Overheidsparticipatie. In het kader van deze leergang ontstaat in het voorjaar van 2015 het idee om de initiatieven met betrekking tot de herinrichting van de haven een centraal thema te maken in de leergang. Deze herinrichting van de haven (Havenlab) wordt ook door raadsleden herkend als een thema om mee te experimenteren en om daar lessen uit te trekken. In het najaar van 2015 wordt dan de bestaande werkgroep uit de raad door de voltallige raad aangewezen als 'gedelegeerd opdrachtgever' voor de herinrichting van de haven. Uit deze schets van de gang van zaken zijn in de context van het onderzoek de volgende gevolgtrekkingen te maken:

- In het najaar van 2014 bestonden er concrete ambities om tot herijking van het participatiebeleid te komen;
- In overleg met (commissies uit) de raad is besloten om de tijd te nemen voor deze herijking. Deze tijd diende onder meer te worden benut om experimenten met participatiebeleid te ontwikkelen. Hier zouden dan vervolgens lessen uit kunnen worden getrokken;

- De herinrichting van de haven (Havenlab) diende zich in het voorjaar van 2015 aan als interessant en relevant experiment;
- Bovendien is dit experiment gebruikt binnen de Leergang Overheidsparticipatie, als casus waar (leer-)ervaringen aan ontleend kunnen worden;
- De bestaande raads werkgroep die ingesteld is om het proces om te komen tot herijking van het beleid voor te bereiden, is zich gaandeweg meer en meer gaan richten op de herinrichting van de haven. Door de raad is deze werkgroep benoemd als ‘gedelegeerd opdrachtgever’ voor deze herinrichting.
- Uit de gesprekken die met verschillende raadsleden in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, komt naar voren dat de oorspronkelijke doelstelling van deze raads werkgroep, het voorbereiden van een nota, uit het oog is verloren. Noch deelnemers aan deze werkgroep, noch de overige raadsleden lijken zich in 2016 bewust van deze oorspronkelijke doelstelling. In het verlengde daarvan is ook het in 2014 overeengekomen proces om tot herijking van het beleid te komen buiten beeld geraakt.

In 2016 is er al met al dus geen sprake van formeel vastgesteld, actueel participatiebeleid. Er is wel sprake van een algemene stelregel, die bijvoorbeeld is verwoord in de begroting van 2016: *“Initiatieven vanuit onze inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties worden aangemoedigd en omarmd. In 2015 is de gemeente gestart met een politieke en ambtelijke oriëntatie op overheidsparticipatie. Uitgangspunt daarbij is het geven van ruimte en het delen van verantwoordelijkheden met burgers. Met als doel zicht te krijgen op welke maatschappelijke initiatieven er spelen en hoe wij burgers, indien gewenst, kunnen helpen om deze te realiseren.”*<sup>8</sup>

Als opgemerkt wordt de Leergang Overheidsparticipatie ervaren als een invulling van de ambitie om de omgang met participatie-initiatieven te veranderen. In deze Leergang Overheidsparticipatie wordt de nadruk gelegd op ‘anders denken en doen’. De leergang moet helpen bij het beantwoorden van de vraag hoe je kunt of moet omgaan met de ideeën en de kracht van inwoners en bedrijven zelf. De leergang wordt, zo blijkt uit de interviews, binnen de gemeentelijke organisatie als waardevol en nuttig ervaren. De pragmatische werkwijze van de gemeente Heemstede om met het onderwerp burgerparticipatie en overheidsparticipatie aan de slag te gaan, zorgt voor veel enthousiasme bij de medewerkers die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Medewerkers waarderen het dat er geen dikke nota’s worden geschreven, maar dat de gemeentelijke organisatie echt letterlijk aan het werk is. Volgens één van de geïnterviewde medewerkers past deze werkwijze goed bij de cultuur van de ambtelijke organisatie van Heemstede: *“De focus ligt op de werkvloer, de managementlagen zijn beperkt. Binnen de gemeente krijgen medewerkers veel vrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Van hen wordt verwacht dat ze zelf initiatieven nemen.”*

Op basis van de interviews, mede onderbouwd door bevindingen uit de vragenlijsten die door medewerkers van de gemeente zijn ingevuld, is een aantal risico’s te benoemen:

- Een aantal medewerkers is enthousiast begonnen aan de Leergang Overheidsparticipatie. Zij zijn bereid om anders te denken en te doen en zien dat het in de praktijk goed werkt. Tegelijkertijd zijn er ook medewerkers die niet meedoen aan de leergang, of bij wie het niet lukt om het geleerde in de praktijk te brengen. Dit kan een risico zijn voor het succes van de leergang.
- Er zijn geen afspraken gemaakt over de eventuele doorwerking van de resultaten van de leergang (en het Havenlab als praktijkproef). Daardoor is er geen garantie dat de inzichten en opbrengsten van de leergang beklijven bij alle medewerkers.

---

<sup>8</sup> Stimuleren van burgerinitiatieven. Gemeente Heemstede. Programmabegroting 2016. Blz. 20.

- Er is binnen de organisatie eind 2014 een checklist voor burgerparticipatie ontwikkeld en vastgesteld (zie bijlage D). Deze checklist is echter bij de meeste medewerkers niet bekend of wordt niet gebruikt.
- Een aantal respondenten worstelt met de manier waarop zaken en verantwoordelijkheden geregeld zijn. Ondanks het feit dat een checklist is ontwikkeld voor het omgaan met adviesgroepen vanuit de gemeente, ervaren sommige medewerkers dat er geen duidelijk kader is, waarbinnen invulling kan worden gegeven aan burgerparticipatie.
- Verschillende ambtelijke medewerkers hebben de ervaring dat het lastig is te schatten hoe de raad zal reageren op en gevolg zal geven aan de opbrengsten van burgerparticipatietrajecten. Zij zijn zich er van bewust dat de raad alle ruimte en bevoegdheden heeft om inderdaad een eigen positie in te nemen. Dat neemt niet weg dat zij het voor hun projecten, en in het bijzonder voor de relatie met de in het project actieve inwoners, als een risico ervaren.

## 8.5.1 Ervaringen van participanten

Naast een enquête onder betrokken ambtenaren heeft ook een enquête plaatsgevonden onder burgers die betrokken waren bij participatietrajecten. Denk daarbij aan omwonenden en ondernemers. Van ambtenaren die betrokken zijn geweest bij projecten waarbinnen ook burgers actief waren, zijn contactgegevens verkregen van die actieve burgers.<sup>9</sup> In totaal zijn zo de namen en gegevens verkregen van 48 burgers. Zij zijn allen uitgenodigd om mee te werken aan een korte vragenlijst waarin is gevraagd naar hun opvattingen en ervaringen. Enkel van hen waren betrokken bij dezelfde projecten. De uitnodiging tot medewerking is verzonden aan het begin van de zomer van 2016. Ondanks de vakantieperiode valt op dat een groot aantal van de aangeschreven burgers de tijd en moeite heeft genomen de vragen te beantwoorden. In totaal geldt dat voor 36 burgers. Dit is 75% van alle aangeschreven personen. Omdat bewust en nadrukkelijk is aangegeven dat de gegeven antwoorden niet herleidbaar zijn naar personen, is ons niet bekend bij welke projecten deze respondenten betrokken zijn geweest en in hoeverre verschillende van de respondenten hun antwoorden baseren op een betrokkenheid bij hetzelfde project.

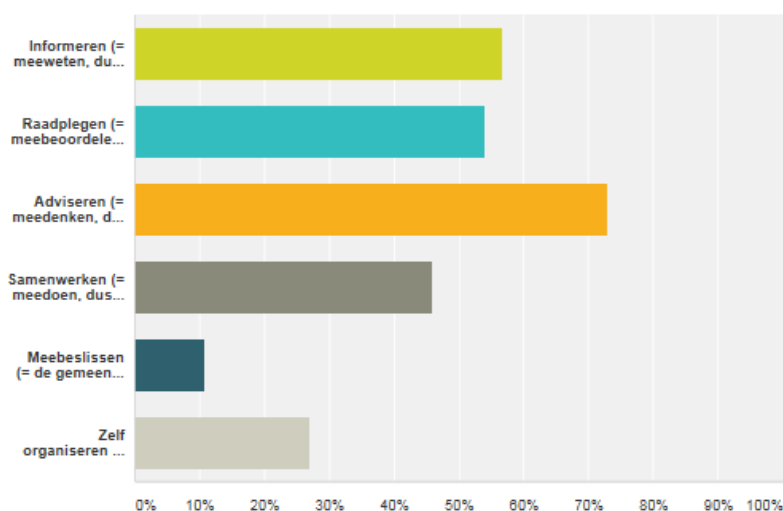
De situatie had zo kunnen ontstaan dat bij sommige projecten relatief veel respondenten zijn benaderd en bij andere slechts een enkeling. Daardoor hadden de ervaringen in projecten waarvan verhoudingsgewijs veel respondenten hebben meegewerkt aan de enquête ook een onevenredig zwaar gewicht in de schaal kunnen leggen bij het bepalen van de resultaten. Uit de context van de beantwoording van sommige vragen is soms af te leiden op welk project de antwoorden betrekking hebben. Uit dergelijke antwoorden is niet de indruk verkregen dat respondenten antwoorden onderling hebben afgestemd. Er is daarmee voldoende reden om aan te nemen dat een veelzijdig beeld is verkregen van de ervaringen van de deelnemers aan de burgerparticipatietrajecten in Heemstede.

De eerste vraag heeft betrekking op de wijze waarop burgers in het project werden betrokken, daarbij variërend in intensiteit. Denk aan het informeren van burgers, raadplegen, adviseren, samenwerken, meebeslissen of het project zelf organiseren. De respondenten konden daarbij voor meer dan één antwoord kiezen.<sup>10</sup>

Opvallend is dat de inbreng van de burgers verder ging dan louter adviseren, het meest gekozen antwoord. Immers, zeventien respondenten noemen ook samenwerken, vier meebeslissen en negen 'zelf organiseren'. Informeren en raadplegen worden respectievelijk eenentwintig en twintig keer genoemd (de respondenten konden meerdere antwoorden geven). Hoewel men uit de beantwoording van deze vraag zou kunnen afleiden dat veel respondenten veel inbreng hebben ervaren in deze projecten, is dat beeld genuanceerd door de toelichting van enkele respondenten over hun rol. Enkel geven aan dat zij weliswaar op papier inbreng 'mochten' hebben, maar in de praktijk, naar hun mening, onvoldoende recht is gedaan aan hun inbreng.

### Op welke wijze mag uw organisatie meepaten en/of meedoen aan het opstellen of uitvoeren van gemeentelijk beleid? Hierbij zijn meerdere antwoorden mogelijk.

Beantwoord: 37 Overgeslagen: 0



<sup>9</sup> Daarbij hebben de ambtenaren eerst aan betrokken burgers gevraagd of zij er mee in konden stemmen dat hun bereikbaarheidsgegevens verstrekt werden aan de onderzoekers.

<sup>10</sup> Dit impliceert dat er meer antwoorden zijn dan respondenten.

Zo wordt door sommigen gesteld dat de gemeente vasthield aan de eigen koers, weinig ruimte bood aan de belangen van burgers en weinig het voornemen leek te hebben om serieus te luisteren naar andere opvattingen. Het gedifferentieerde beeld over het optreden van de gemeente blijkt ook bij andere vragen.

Zo wordt de informatieverstrekking over projecten (waarbij onderscheid wordt gemaakt naar aspecten als tijdigheid en volledigheid) door het merendeel van de respondenten als voldoende beoordeeld, maar is ongeveer een kwart van de respondenten hierover ontevreden. Ook geeft 20% van de respondenten aan dat de gemeente de benodigde documenten niet tijdig toestuurde (tegenover 61% van de respondenten die positief antwoordt).

Opmerkelijk is verder dat een minderheid van de respondenten (42%) stelt dat hun rol vooraf duidelijk was. Een ongeveer even grote groep geeft aan dat dit niet het geval was. Ook het proces was bij aanvang voor een minderheid duidelijk (44%) tegenover een derde van de respondenten die het onduidelijk vond. 23% is van mening dat het project zich volgens hun verwachting heeft ontwikkeld. Bijna de helft van de respondenten meldt dat hun verwachtingen over het verloop van het traject niet zijn uitgekomen.

#### **Enkele citaten uit de enquête die illustreren hoe respondenten hun betrokkenheid waarden:**

- "Ik vind het moeilijk om te weten wat er precies van ons wordt verwacht."
- "De politiek gaat na de adviezen zijn eigen rol spelen en gebruikt c.q. misbruikt de inbreng van participanten."
- "Gemeente is voorbeeldig waar het gaat om bekendmaken van voornemens. Het participatieproces daarna verloopt veelal stroperig."
- "Pas na interventie van de buurt leek het erop dat we mee mochten gaan praten. Daarna kwam alles goed en zijn we tevreden over de uitkomst."
- "Na al die jaren dat het traject loopt denk ik dat de gemeente ook niet meer blij is met onze kritische inbreng."

Hoewel de eerder vermelde resultaten lijken te wijzen op onduidelijkheid, geeft tegelijkertijd een meerderheid (56%) aan tevreden te zijn over de terugkoppeling van de gemeente over het traject en wat er met de inbreng van de deelnemers is gebeurd. In een toelichting op de antwoorden blijkt dat verschillende respondenten vooral kritisch zijn over de politieke besluitvorming over de adviezen waar bewoners bij betrokken zijn geweest.

Over het algemeen blijkt dat de informatieverstrekking, de samenwerking met vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie en de bereidheid van de vertegenwoordigers om daadwerkelijk te luisteren tijdens het traject positief worden gewaardeerd. Zo geeft een respondent aan dat er ook echt wordt geluisterd en opmerkingen terug te vinden waren in gespreksverslagen, een ander meldt dat de betreffende wethouder over het algemeen bereid is tot een luisterend oor.

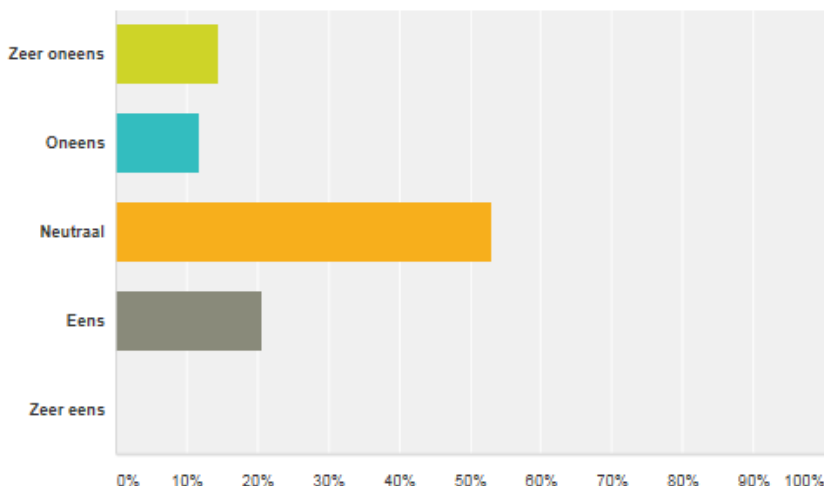
Ook geeft 44% aan het gevoel te hebben dat de inbreng door de gemeente wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd klinken ook hier kritische geluiden en zijn er respondenten die zich niet gehoord voelen of vinden dat inspraak slechts een papieren tijger is.



De ontevredenheid steekt echter sterker de kop op als wordt geïnformeerd naar wat er met de inbreng van burgers is gebeurd. Zo is er geen enkele respondent die kiest voor het antwoord 'zeer eens', in reactie op de stelling of de gemeente de inbreng van de participanten meeneemt in het beleid. Slechts 18% van de respondenten kiest bij deze stelling voor het antwoord 'eens', een meerderheid kiest voor het antwoord 'neutraal'. Dat betekent dat 27% van de respondenten kiest voor 'oneens' en 'zeer oneens'.

### Onze inbreng wordt over het algemeen meegenomen in nieuw gemeentelijk beleid of een nieuwe gemeentelijke aanpak.

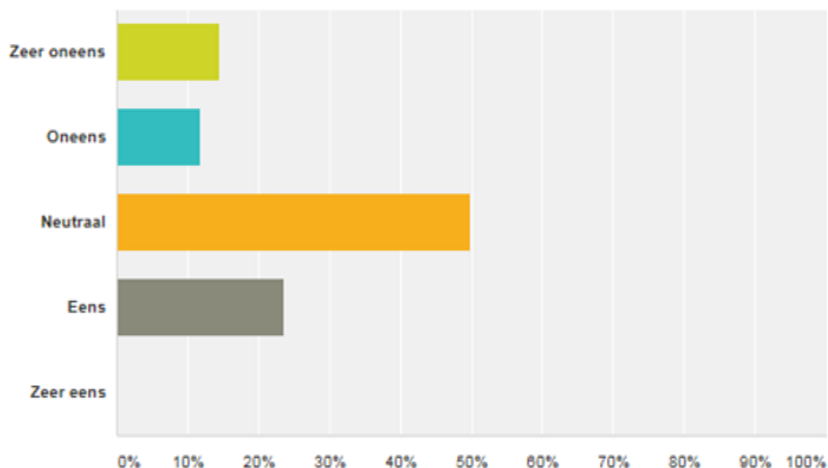
Beantwoord: 34 Overgeslagen: 3



Naar de mening van de respondenten slaagt de gemeente er lang niet altijd in om goed uit te leggen waarom de gemeente bepaalde keuzen heeft gemaakt. De helft van de respondenten antwoordt hierop 'neutraal' en meer dan een kwart geeft een negatief antwoord. Zo geeft één respondent aan dat de toelichting op een besluit op een bepaalde werkwijze een mededeling was en geen degelijke onderbouwing kende. Ook geeft een respondent aan dat er weliswaar in het voortraject goed is gecommuniceerd maar tijdens het traject verschillende afdelingen langs elkaar heen werkten. Hoewel een kwart van de respondenten de vragen positief beantwoordt, blijkt zowel uit de gegeven toelichting als uit het feit dat 25% van de respondenten het oneens of zeer oneens is met de stelling, dat men toch tamelijk kritisch is over de uitleg van de gemeente.

### De gemeente legt duidelijk uit of en waarom onze inbreng (wel of niet) wordt meegenomen in nieuw beleid of een nieuwe aanpak.

Beantwoord: 34 Overgeslagen: 3



Uit deze eerste inventarisatie onder deelnemers aan participatietrajecten komt het beeld naar voren dat de gemeente in aanvang ruimte biedt aan inspraak en participatie. De inbreng kent vele gradaties, in de trajecten zelf is in het algemeen sprake van goede informatie-uitwisseling en aandacht – vanuit de

organisatie – voor de opvattingen van de deelnemers. Naar de mening van verschillende respondenten schiet de gemeente tekort als het er om gaat daadwerkelijk gevolg te geven aan de opvattingen van de deelnemers en kan de gemeente ook niet goed uitleggen waarom dat niet gebeurt. Al met al blijkt er toch relatief veel ontevredenheid te bestaan over de afloop en uitkomst van de diverse trajecten.

## 9. Nadere verkenning van de praktijk

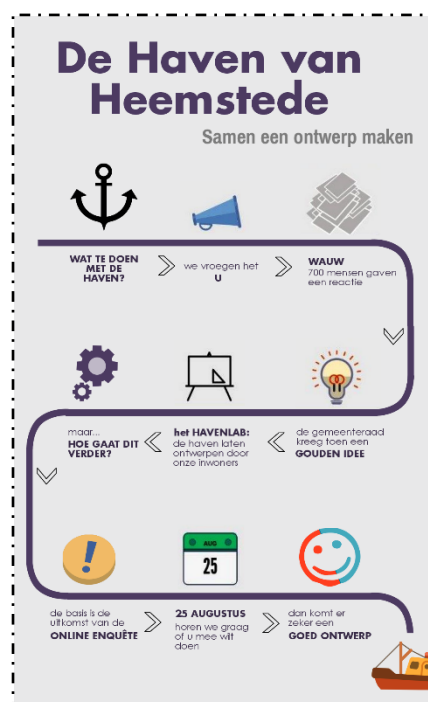
Om het onderzoek meer diepgang te geven, is er voor gekozen om drie praktijktrajecten nader te bekijken. Uit de 30 trajecten is gekozen voor twee grote trajecten en één klein traject (Reggelaan). Bij de grote trajecten is gekozen voor één traject waarin de participatieruimte groot is (Havenlab) en voor een traject dat al langer loopt (Manpadslaangebied). In deze paragraaf lichten we de trajecten nader toe en beschrijven we tevens de ervaringen met de trajecten vanuit zowel het perspectief van de gemeentelijke organisatie als van enkele participanten.

### 9.1 Havenlab

#### 9.1.1 Aanleiding en aanpak

In het voorjaar van 2015 is onder inwoners en ondernemers in Heemstede een enquête uitgezet, met als doel om hen ideeën aan te laten dragen voor de herinrichting van het havengebied in Heemstede. Dit leverde veel reacties op. De gemeente heeft naar aanleiding van de grote hoeveelheid reacties daarna een inloopbijeenkomst georganiseerd, waar geïnteresseerden over een aantal thema's konden doordenken. Het doel was uiteindelijk om een groep van bewoners enthousiast te krijgen om daadwerkelijk aan de slag te gaan met de herinrichting van de haven.<sup>11</sup>

Tegelijkertijd was binnen de gemeentelijke organisatie de Leergang Overheidsparticipatie gestart. De deelnemers van de leergang zagen de grote hoeveelheid reacties op de enquête over het havengebied als een mooie kans om concreet aan de slag te gaan met overheidsparticipatie, en het initiatief en de uitvoering echt bij de inwoners zelf te leggen. Een van de geïnterviewde ambtelijk medewerkers zegt: *“De grote weerklank uit de gemeenschap leende zich er heel goed voor om nu eens op een andere wijze in gesprek te gaan met inwoners. Binnen de leergang werd daarom al snel geconstateerd dat het mooi zou zijn als deze casus een positie zou krijgen binnen de leergang, als voorbeeldtraject voor nieuwe vormen van overleg en samenwerking met burgers.”*



Bij de afsluiting van de eerste informatiebijeenkomst met omwonenden en andere geïnteresseerden zijn de aanwezigen daarom uitgedaagd mee te doen aan een zogenoemd Havenlab. Circa vijftien mensen hebben zich hiervoor aangemeld. Gezamenlijk zijn zij aan de slag gegaan met een ontwerp voor de herinrichting van het havengebied. In principe zijn de deelnemers van het Havenlab helemaal zelf “in the lead” om het proces naar eigen inzicht en voorkeur in te richten. In de intentieverklaring van de gemeenteraad uit juni 2015 is opgenomen: *“Nu er zoveel enthousiasme en betrokkenheid is doet de unieke kans zich voor om de Heemsteedse samenleving “eigenaar” te maken van de Haven. Niet letterlijk want dat blijft de gemeente, maar wel eigenaar van het proces om het inrichtingsplan tot stand te brengen. Daardoor wordt de Haven ingericht op basis van het ondernemerschap, de creativiteit en de expertise van de Heemsteedse gemeenschap zelf. De gemeente verandert van rol: van projectleider naar ondersteuner en procesbegeleider.”*<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Hoewel over het Havenlab soms binnen de gemeente wel wordt gesproken als ‘overheidsparticipatie’ komt uit de beschrijving van de aanleiding duidelijk naar voren dat het initiatief bij de gemeente heeft gelegen.

<sup>12</sup> Gemeente Heemstede, Raadsbesluit: Samenwerking raads werkgroep participatie en Havenlab, 26 november 2015.

Binnen het traject is er een rol weggelegd voor een werkgroep vanuit de gemeenteraad. Deze raads werkgroep is namens de raad gedelegeerd opdrachtgever voor het Havenlab en de plannen voor het havengebied. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: *“De raads werkgroep heeft er nadrukkelijk voor gekozen om alleen te kijken naar het proces en of er voldoende draagvlak bestaat voor de conceptplannen. De inhoud van het ontwerp ligt bij het Havenlab zelf.”* En een andere geïnterviewde vertelt: *“De concrete voorstellen die voortkomen uit het Havenlab zullen voor de verwezenlijking een beroep moeten doen op gemeenschapsgeld. Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen het aanwenden van financiële middelen en het maatschappelijk rendement. Daarom is het belangrijk dat de raad nu al een vinger aan de pols houdt.”* Op dit moment worden er schetsontwerpen gemaakt van een aantal varianten voor de herinrichting van de haven, die variëren van heel kleine aanpassingen tot een vergaande herontwikkeling. In september hoopt het Havenlab een aantal varianten uitgewerkt te hebben, die dan voor ongeveer 80% ingevuld zijn. Na consultatie van directe belanghebbenden, moet gekomen worden tot een definitief schetsontwerp, dat de reguliere ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocedures zal gaan doorlopen.

## 9.1.2 Ervaringen vanuit de praktijk

In de onderstaande figuur sommen we een aantal van de belangrijkste ervaringen met het Havenlab op, vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie en vanuit de geïnterviewde participanten:

Thema	Ervaringen gemeentelijke organisatie	Ervaringen participanten
Doelstelling/ opdracht	<p>“Het Havenlab mag echt helemaal zelf invulling geven aan een ontwerp voor het havengebied, daarin laten we ze als gemeente helemaal los.”</p> <p>“Als de burger verantwoordelijkheid krijgt, is de overheid niet langer monopolist maar ontstaat er een mooi samenspel tussen de overheid, burger en maatschappelijke organisaties. Wensen van burgers kunnen hierbij ruimte krijgen. Dit blijkt onder andere uit het traject van het Havenlab. Zo kan gekomen worden tot een inrichting van de haven van Heemstede die voor alle inwoners aantrekkelijk is.”</p>	<p>“Er lag niets: geen opdracht, geen budget, geen afbakening. Alleen de vraag vanuit de gemeente: ga er iets van maken. Om dan 15 mensen georganiseerd te krijgen en de opdracht scherp te krijgen, dat is heel lastig.”</p> <p>“Een belangrijke overweging om mee te gaan doen is dat op de eerste avondbijeenkomst ook alle fractievoorzitters aanwezig waren. De fractievoorzitters vertelden dat zij burgers en bedrijven de kans wilden geven om een visie en concepten voor de haven te gaan ontwikkelen, die dan na politieke instemming daadwerkelijk uitgevoerd kunnen gaan worden. Het is echt meer dan: ‘wij als gemeente hebben een plan bedacht en denk eens mee’.”</p>
Spelregels/ werkwijze	<p>“Deze mensen komen één of twee keer in de maand bij elkaar. Zij hebben zelf een plan van aanpak gemaakt voor hun werkzaamheden en bespreken de voortgang met de raads werkgroep participatie om de drie maanden.”</p>	<p>“De gemeente moet een groep zoals het Havenlab vooraf meer duidelijkheid bieden over wat de groep wel of juist niet mag.”</p> <p>“Maak als gemeente vooraf heel duidelijk wat je van inwoners en andere betrokkenen verwacht met een Havenlab. Dan kunnen inwoners ook echt weloverwogen een keuze maken om wel of niet mee te doen.”</p> <p>“De ambtelijke organisatie ondersteunt het Havenlab. Er is bijvoorbeeld altijd iemand aanwezig bij de vergaderingen van het Havenlab.”,</p>

<p>Rollen en verantwoordelijkheden</p>	<p>“De projectgroep wilde inhoudelijk sparren met de raadsleden. De raadsleden concentreerden zich echter vooral op het proces en wilden juist geen opvattingen over de inhoud geven. De raadsleden stelden zich op het standpunt dat ‘als iedereen tevreden was over het proces, de voorstellen uitgewerkt konden worden’. Onder meer betekende dit dat er wel een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd zou worden. De betrokken burgers in de projectgroep hebben dat verzoek als onplezierig ervaren.”</p> <p>“Binnen de organisatie hebben sommige mensen toch echt een stapje terug moeten doen. De uitwerking is nu volledig door burgers gedaan. Omdat iedereen heeft gezien dat de betrokken burgers daar verantwoord en verstandig mee omgaan, kunnen ze loslaten. Maar met name bij de vakinhoudelijke ambtenaren trad soms toch af en toe wat twijfel op.”</p> <p>“Het traject loopt goed. Er is een serieuze aanpak. Er is veel inzet en kennis. Omdat het een leertraject is ligt er minder druk op.”</p>	<p>“Op een gegeven moment kregen mensen hun twijfels. Ze vroegen zich af: wat is nu precies onze opdracht, wie heeft nu welke rol, hoe verhouden we ons tegen opzichte van elkaar, welke positie hebben we nu precies, wie is de opdrachtgever?”</p> <p>“Het Havenlab kreeg geen procesmatige begeleiding bij hun activiteiten, waar ik die wel had verwacht. We moeten echt alles zelf doen.”</p>
--	---	--

## 9.2 Reggelaan

### 9.2.1 Aanleiding en aanpak

Het college van B&W wilde een perceel aan de Reggelaan (met daarop een peuterspeelzaal) en de naastgelegen groenstrook verkopen. In een vergadering van de commissie Ruimte is over dit voornemen gesproken. In die vergadering hebben verschillende omwonenden aangegeven graag een andere invulling van (de verkoop van) het perceel en de groenstrook te zien. De raadscommissie Ruimte heeft het college vervolgens gevraagd samen met omwonenden nieuwe varianten te ontwikkelen. In het raadsbesluit van 12 mei 2015 is hierover het volgende te lezen: *“Bij het nadien (na de commissievergadering van 16 maart 2015, red.) vormen van varianten bleek dat bij geen van de varianten aan alle wensen wordt voldaan. Combinaties van varianten gaan in sterke mate ten koste van de kwaliteit. Omdat er nu geen sprake is van een ‘ideale variant’, en de omwonenden zich zeer bij hun buurt betrokken voelen – zoals ook bleek uit het grote aantal insprekers bij de commissievergadering en hun inbreng – is het vanzelfsprekend om samen met deze omwonenden op zoek te gaan naar nieuwe varianten. Dit willen wij doen door een schetsbijeenkomst op locatie te organiseren. De gemeente verzorgt en begeleidt de schetsbijeenkomst, maar zit zelf ook als deelnemer aan tafel.*

*Om zoveel mogelijk ruimte te geven aan alle ideeën wordt niet gewerkt met een set aan randvoorwaarden. De gemeente neemt slechts twee randvoorwaarden mee, namelijk dat de kavel van de peuterspeelzaal als bouwkaavel verkocht wordt én dat er minimaal één variant moet zijn waarbij beide kavels (zowel*

peuterspeelzaal als groenstrook) als bouw kavels verkocht worden. De resultaten van de schetsbijeenkomst worden voorgelegd aan het college, waar de beslissingsbevoegdheid ligt.”<sup>13</sup>

Bij de eerste schetsbijeenkomst blijken er twintig omwonenden mee te willen denken. Deze groep heeft zich in een aantal bijeenkomsten ingezet om gezamenlijk tot varianten te komen. Uiteindelijk is de groep tot twee varianten gekomen, waarvan zij gezamenlijk de voor- en nadelen aan hebben gegeven. Eén van de geïnterviewde

medewerkers zegt hierover: *“De inbreng van de omwonenden heeft verrassende inzichten opgeleverd.”*



Er is nog geen definitieve beslissing over de verkoop van de percelen genomen, omdat onlangs het perceel in gebruik is genomen als een woonvoorziening voor enkele statushouders. In

een raadsbesluit van 21 april 2016 is hierover het volgende geschreven: *“Wij zijn ons er van bewust dat voor dit pand en perceel een traject van overheidsparticipatie is gestart, maar laten in dit geval de huisvesting van statushouders zwaarder wegen. Zodra de wachtkamerfunctie eindigt, kan dit traject opnieuw worden voortgezet.”*<sup>14</sup>

## 9.2.2 Ervaringen vanuit de praktijk

In de onderstaande figuur sommen we een aantal van de belangrijkste ervaringen met de Reggelaan 14 op, vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie en vanuit de geïnterviewde participanten:

Thema	Ervaringen gemeentelijke organisatie	Ervaringen participanten
Doelstelling/ opdracht		“Ik kreeg een brief van de gemeente, met de vraag of ik samen met de rest van omwonenden wilde meedenken over een alternatieve invulling van de twee percelen. Uiteindelijk wilden 10 tot 12 mensen meedenken. Deze groep heeft in een jaar tijd allerlei alternatieven onderzocht, schetsen gemaakt, foto's gemaakt etc.”
Spelregels/ werkwijze	<p>“De samenwerking heeft een positieve invloed gehad op de verbinding tussen de gemeente en de inwoners.”</p> <p>“Er waren bijeenkomsten om de denkrichtingen te inventariseren en om een voorkeursvariant te bepalen. “</p>	<p>“De bewoners hadden veel vrijheid om allerlei varianten te bedenken.”</p> <p>“De bijeenkomsten waren heel praktisch ingestoken, niet te ingewikkeld en zonder lastige procedures. De omwonenden zijn letterlijk aan de slag gegaan met het schuiven van uitgeknipte, op schaal gemaakte blokjes en briefjes.”</p>

<sup>13</sup> Gemeente Heemstede, Raadsbesluit: Vervoltraject verkoop peuterspeelzaal Reggelaan 14, 12 mei 2015.

<sup>14</sup> Gemeente Heemstede, Raadsbesluit: huisvesten statushouders, 21 april 2016.

		“De bewoners hebben een jaar lang meegedacht, maar uiteindelijk wordt er dan toch iets heel anders besloten. Ik heb toch het gevoel de bewoners voor een voldongen feit zijn geplaatst. Ook overheerst het gevoel dat er verborgen agenda’s zijn geweest binnen de gemeente en de gemeenteraad, met name over de huisvesting van de statushouders.”
Rollen en verantwoordelijkheden	“Na de commissievergadering hebben we eerst zelf nog een aantal varianten uitgewerkt, maar al snel bleek dat we de bewoners zelf met ideeën moesten laten komen.”	“De rol van de bewonersgroep is niet vooraf uitgebreid uitgelegd aan de bewoners. Er is bijvoorbeeld niet concreet uitgelegd wat de verhouding van de bewonersgroep is ten opzichte van de gemeenteraad of welke bevoegdheden de groep al dan niet heeft. Maar het was voor iedereen wel duidelijk dat de gemeenteraad uiteindelijk altijd beslist. De raadsleden zijn gekozen en hebben het mandaat om namens inwoners besluiten te nemen.”

## 9.3 Manpadslaangebied

### 9.3.1 Aanleiding en aanpak

In 2001 is al nagedacht over een nieuwe bestemming van het Manpadslaangebied in Heemstede. In 2005 besloot de gemeente een werkgroep van belanghebbenden op te richten, die een lijst met eisen en randvoorwaarden voor de herontwikkeling van het gebied heeft opgesteld. In 2012 ontwikkelde de gemeente nieuwe plannen voor het gebied, waarin de focus kwam te liggen op het creëren van een natuurgebied met enige extensieve recreatie. Op verzoek van de raadscommissie Ruimte heeft de gemeente belanghebbenden uitgenodigd concreet mee te denken over de nieuwe plannen. Er bleken bij een eerste bijeenkomst in de herfst van 2012 veel geïnteresseerden te zijn. Verschillende geïnteresseerden hebben zitting genomen in een nog betrekkelijk breed samengestelde begeleidingsgroep. Vanuit die begeleidingsgroep is weer een kerngroep samengesteld. Met de leden zijn een aantal afspraken gemaakt over het doel en de werkwijze van de begeleidingsgroep. Zo is onder meer het volgende geschreven:



“De doelen zijn:

- *Advisering aan het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad van Heemstede (gevraagd en ongevraagd) over de uitvoering van het Plan van Aanpak Haalbaarheidsonderzoek & Structuurvisie Manpadslaangebied c.a. [...]*
- *Kritisch meedenken over de uitvoering van het plan van aanpak. [...]*
- *Inbreng van (gebieds-)kennis, verschillende belangen en extra creativiteit.*
- *Het geluid vanuit de omgeving of achterban te laten horen, deze inbreng bundelen en structureren.*

De afspraken over de werkwijze zijn:

- De leden van de begeleidingsgroep zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren hiervan. [..]
- De leiding is in handen van een voorzitter, die tevens lid is van de begeleidingsgroep. Hij/zij is de schakel tussen de leden van de groep en de ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeente Heemstede. [..]
- De bijeenkomsten van de begeleidingsgroep zijn besloten, tenzij daarover in de groep met elkaar andere afspraken worden gemaakt.”<sup>15</sup>

De begeleidingsgroep heeft de afgelopen jaren meerdere initiatieven, onderzoeken en rapporten aangeboden aan de raadscommissie Ruimte. Tot op heden is er nog geen definitief besluit genomen over de toekomst van het Manpadslaangebied.

### 9.3.2 Ervaringen vanuit de praktijk

In onderstaand schema is een aantal van de belangrijkste ervaringen met het Manpadslaangebied opgenomen, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit de geïnterviewde participanten:

Thema	Ervaringen gemeentelijke organisatie	Ervaringen participanten
Doelstelling/ opdracht	<p>“De groep mocht, zo was de afspraak, gevraagd en ongevraagd advies geven over de ontwikkeling van het gebied.”</p> <p>“Bij de behandeling van het besluit in de raadscommissie Ruimte is door de leden van commissie gevraagd om een begeleidingsgroep die nadrukkelijk wordt betrokken bij het opstellen van de plannen. Dit houdt in dat de groep vooraf en tijdens de planvorming, hierbij actief zal worden betrokken en op deze wijze invloed kan uitoefenen op het resultaat.”</p>	<p>“De gemeente heeft de kerngroep verzocht om proactief gevraagd en ongevraagd advies te geven over de ontwikkeling van het Manpadslaangebied.”</p>
Spelregels/ werkwijze	<p>“De begeleidingsgroep Manpadslaangebied bestaat uit belanghebbenden en belangstellenden. Hun wensen worden nadrukkelijk betrokken bij het project en zij bewaken de grenzen van wat zij toelaatbaar achten. De begeleidingsgroep kan gevraagd en ongevraagd adviezen geven aan het college van burgemeester en wethouders en de raad.”</p>	<p>“Ons advies mocht in principe over alles gaan: daarin zijn geen grenzen aangegeven.”</p> <p>“De leden van de kerngroep hebben zelf aanvullend afgesproken om geen adviezen over financiële aspecten te geven.”</p> <p>“Er zijn bij de start van de begeleidingsgroep geen toezeggingen gedaan over wat de gemeente al dan niet met het advies van de begeleidingsgroep zou doen.”</p> <p>“Het zou mooi zijn als een vertegenwoordiger van de gemeente (zoals de wethouder) direct ook zou participeren. Dan zijn de lijnen super kort en zijn echt alle belangen vertegenwoordigd in een participantengroep.”</p>

<sup>15</sup> Gemeente Heemstede, Werkwijze Begeleidingsgroep Manpadslaangebied, september 2012.



<p>Rollen en verantwoordelijkheden</p>	<p>“Vorig jaar (2015) lag er vanuit de gemeente een concept-onderhandelingsvoorstel voor de herinrichting van het gebied. De gemeente heeft de begeleidingsgroep toen geïnformeerd over de inhoud van het voorstel. Maar volgens de leden van de kerngroep sloot dat voorstel helemaal niet aan op hun eerdere visie. Volgens de leden wilde de gemeente niet luisteren naar de kerngroep en had de gemeente zelf al teveel voor ogen wat het wilde met het gebied.”</p> <p>“Duidelijk is aangegeven dat de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt in het college en de gemeenteraad.”</p> <p>“In eerste instantie zou de begeleidingsgroep helemaal zelfstandig gaan functioneren, zonder bemoeienis van de gemeente. In de praktijk bleek dit echter niet goed haalbaar. De leden van de begeleidingsgroep deden regelmatig aannames die dan niet klopten. Uiteindelijk is de gemeente zich daarom toch wat actiever gaan bemoeien met de groep. Maar wellicht had nog meer actieve bemoeienis nuttig geweest, zeker vanwege de heel complexe materie rondom de herontwikkeling van het gebied. Als gemeente hadden we echt wat meer samen met de leden op moeten trekken en hen ook meer moeten informeren over de mogelijkheden en onmogelijkheden in het gebied.”</p>	<p>“Bij de vergaderingen van de kerngroep zit er geen vertegenwoordiger die namens de gemeente kan besluiten, maar er zijn wel altijd twee personen van de gemeente bij de vergaderingen aanwezig. Zij notuleren en beantwoorden eventuele praktische vragen. Het is nooit expliciet gemaakt wat de rol van deze medewerkers precies is.”</p> <p>“Op initiatief van de voorzitter van de raadscommissie Ruimte hebben de kerngroep en de raadscommissie recent met elkaar gesproken. Er is weinig vertrouwen over en weer. Het wantrouwen lijkt vooral te komen doordat in de begeleidingsgroep ook projectontwikkelaars zitten en de kerngroep soms besloten wil vergaderen. De leden van de raadscommissie heeft er geen vertrouwen in dat dit goed werkt.”</p> <p>“Als de gemeente burgers wil betrekken, moet de gemeente daar vervolgens ook iets mee doen, ook als blijkt dat die burgers wellicht iets anders willen dan de gemeente.”</p>
--	--	---

## 9.4 Verdieping van de bevindingen in de drie projecten

De gemeente Heemstede maakt van allerlei instrumenten gebruik om inwoners en ondernemers te betrekken bij het initiëren, ontwikkelen of uitvoeren van beleid. De ambtelijk medewerkers die verantwoordelijk zijn voor een project bepalen in afstemming met hun portefeuillehouder zelf of en zo ja hoe zij inwoners en bedrijven willen betrekken. De keuze voor een specifiek instrument of werkwijze baseren zij op eerdere ervaringen of werkwijzen. De keuze is bovendien afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het project. De ambtelijk medewerkers krijgen daarmee de ruimte om vanuit hun eigen professionaliteit te handelen en keuzes te maken. Daarbij maken ze geen gebruik van een vast kader, leidraad of stappenplan. Er worden geen uitgebreide project- of procesplannen gemaakt voorafgaand aan kleinere trajecten met inwoners en ondernemers, maar bij sommige omvangrijke trajecten wordt wel een projectmatige werkwijze toegepast. Er zijn instrumenten beschikbaar, zoals een participatieladder en een checklist voor adviesgroepen, maar daar wordt in de praktijk nauwelijks actief gebruik van gemaakt. Dezelfde pragmatische aanpak wordt gebruikt als inwoners of ondernemers een plan initiëren. Het is aan de professionals binnen de organisatie om verstandig te reageren op elk initiatief

en het idee verder te brengen. De pragmatische werkwijze van de gemeente Heemstede daagt medewerkers uit om creatief en actief aan de slag te blijven gaan met burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Er is vrijheid om afhankelijk van de context en specifieke wensen van de betrokkenen voor een aanpak te kiezen. Op die manier is het altijd maatwerk.

De verkenning van de gang van zaken in deze drie concrete casussen leidt tot het onderscheiden van enkele aandachtspunten:

- Een open uitnodiging sturen aan omwonenden geeft veel onzekerheid over de uiteindelijke samenstelling van een advies- of klankbordgroep. In hoeverre is een groep van burgers voldoende representatief en in hoeverre dienen zij voldoende het algemeen belang?
- In het traject van het Havenlab heeft de gemeente(raad) er voor gekozen om de groep van bewoners en ondernemers helemaal zelf invulling te laten geven aan een ontwerp voor het havengebied. De geïnterviewde participanten reageren hier heel verschillend op. Ze waarderen het dat ze méér mogen doen dan alleen 'een beetje meedenken' en in plaats daarvan zelf een ontwerp mogen maken. Tegelijkertijd hebben zij aangegeven dat dit in de opstartfase veel vertraging en discussie heeft opgeleverd, met name over de ruimte, de spelregels, de verhoudingen en de bevoegdheden van het Havenlab.
- Een klankbord-, begeleidings- of adviesgroep instellen zou geen doel op zich zijn. In de casus van het Manpadslaangebied hebben meerdere geïnterviewde participanten het gevoel dat de gemeente een groep van bewoners aan het werk heeft gezet, maar eigenlijk niet goed heeft nagedacht over wat de gemeente dan precies met de gegeven adviezen wil doen. Zoals één van de geïnterviewde participanten het zegt: *"Het lijkt er nu regelmatig op dat de gemeente eigenlijk niets of weinig wil doen met de inhoudelijke punten van de betrokken burgers, zeker niet als die punten indruisen tegen de plannen van de gemeente."*
- Betrokkenheid van de gemeente, en vooral van de lokale politiek, wordt erg gewaardeerd door de geïnterviewde participanten. Daardoor hebben de participanten het gevoel dat ze serieus worden genomen. Tegelijkertijd kan actieve betrokkenheid vanuit de politiek ook voor twijfels zorgen, zo blijkt met name uit interviews met participanten van het Havenlab. Eén van hen zegt hierover het volgende: *"Het Havenlab zit er natuurlijk niet om politiek te bedrijven, maar we merken als groep wel dat we daar midden in zitten. Er worden regelmatig opmerkingen en tips gegeven over hoe besluitvorming verloopt en wie er nodig zou zijn om de plannen doorgang te kunnen laten vinden. Daar willen we ons echter niet door laten leiden."* In het geval van Manpadslaangebied wordt er heel divers op de betrokkenheid vanuit de politiek gereageerd: sommige participanten hadden liever meer betrokkenheid vanuit het college gezien, anderen hekelen de manier waarop de raad(scommissie) zich actief bemoeit met de adviezen van de klankbordgroep.

## 10. Opvattingen binnen de raad

Voor dit rekenkameronderzoek is er twee keer gesproken en gediscussieerd met een aantal raadsleden. Bij de start van het onderzoek zijn raadsleden in de gelegenheid gesteld om aandachtspunten voor het voorgenomen onderzoek aan te geven. In een afrondend stadium hebben twaalf raadsleden onderling van gedachten gewisseld over uitgangspunten, rollen en dilemma's bij burgerparticipatie. Ook hebben zij gesproken over de spelregels die zij hierbij belangrijk vinden. Deze tweede bijeenkomst heeft plaatsgevonden op basis van een fictieve casus, gesitueerd in de gemeente 'Fonkelveen'.

### 10.1 Uitgangspunten en spelregels voor burgerparticipatie(trajecten)

In de discussie over de uitgangspunten en spelregels voor burgerparticipatie(trajecten) hebben de aanwezige raadsleden aangegeven het belangrijk te vinden dat zij bij de start van elk burgerparticipatietraject nadrukkelijk (mee) kunnen bepalen welke uitgangspunten voor het op te starten traject worden gehanteerd. Die uitgangspunten betreffen dan de reikwijdte en doelstellingen van het traject, de randvoorwaarden die gesteld worden aan de representativiteit van de groep van deelnemers, de momenten waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang en ontwikkelingen in het desbetreffende traject en de wijze van besluitvorming

Verder kan het ook zo zijn dat de raad vooraf bepaalt dat een thema of uitdaging zich juist *niet* leent voor burgerparticipatie. Dat is bijvoorbeeld het geval als te voorzien is dat de belangen van verschillende groepen inwoners dusdanig ver uit elkaar liggen, dat onwaarschijnlijk is dat een traject van burgerparticipatie zal leiden tot een gedragen advies. Daarnaast is aangegeven dat een uitgangspunt kan zijn dat de raad zich expliciet niet zal 'bemoeien' met een traject en het voornemen aangeeft om het advies ongewijzigd over te nemen.

De aan de discussie deelnemende raadsleden stelden dat zij in de afgelopen periode zelf niet altijd voldoende aandacht hebben gevraagd voor het vaststellen van duidelijke en transparante uitgangspunten en spelregels. In de toekomst, zo stelden de aanwezige raadsleden, zou dit niet meer moeten voorkomen. Zonder duidelijke uitgangspunten en spelregels kan én mag een traject met bewoners niet starten.

Verschiedende raadsleden hebben in de tweede bijeenkomst voor dit rekenkameronderzoek aangegeven dat de ontwikkelingen rond burger- en overheids-)participatie in Heemstede voor hen een leerproces zijn. Ze realiseren zich dat ook zij in het recente verleden wellicht 'steken hebben laten vallen'. Dat kan in de toekomst voorkomen worden als bij burgerparticipatietrajecten vooraf heel nadrukkelijk de spelregels en uitgangspunten worden bepaald. Zij geven aan er voor open te staan om concrete (beleids-)regels en afspraken daarover te maken. Tevens pleiten zij er voor, mede gezien het leerproces, om in de toekomst ook met enige regelmaat te blijven reflecteren over de ervaringen die met de regels en afspraken over burgerparticipatie zullen worden opgedaan.

### 10.2 Controle en opvolging van burgerparticipatie(trajecten)

In een burgerparticipatietraject heeft de raad ook de rol van 'controleur' en 'beslisser'. De raadsleden die bij de discussieavond aanwezig waren willen in de fase van besluitvorming geïnformeerd worden over het verloop van het traject. Op basis daarvan kunnen zij toetsen of er conform de vooraf gemaakte afspraken is gewerkt. Ook willen ze weten in hoeverre er voldoende draagvlak bestaat voor het advies dat voortkomt uit het burgerparticipatietraject, kortom: wordt het door alle deelnemers gedragen of zijn er nog afwijkende meningen? Handelen de deelnemers uit algemeen belang of uit eigenbelang? Op basis daarvan kunnen de raadsleden een weloverwogen besluit nemen over het advies dat aan hen wordt voorgelegd, namelijk: nemen we het advies over of besluiten we anders?

In een traject moet er verder sprake zijn van zogenoemde 'ijkpunten' naar aanleiding waarvan de raad tussentijds wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen. De raad kan dan toetsen of de tussentijdse plannen of ambities nog steeds passen binnen de oorspronkelijk geformuleerde uitgangspunten. Op basis daarvan kunnen de raadsleden, wanneer opportuun, bijsturen. Volgens de aanwezige raadsleden zijn verder 'korte informatielijnen' over de voortgang van het traject van belang. Op basis van dat contact kunnen ze tussentijds steeds voeling houden met het verloop en de voorlopige uitkomsten van een traject.

In de discussie is ook genoemd dat het bewaken van uitgangspunten en spelregels of de procedures niet uitsluitend bij de raad hoeft te berusten. Desgewenst kunnen de uitgangspunten en spelregels binnen de raad worden bepaald en kan de 'bewaking' daarvan worden belegd bij het college van B&W.

De aanwezige raadsleden stelden in de discussie nadrukkelijk dat zij de positie hebben en willen behouden om vanuit hun eigen politieke visie een oordeel te vormen over de uitkomsten en het advies vanuit een burgerparticipatietraject. Dit moet dan wel bij de start van een traject expliciet duidelijk worden gemaakt aan de deelnemers, anders kunnen de deelnemers hier onaangenaam door verrast worden. In de afgelopen tijd is een enkele keer gebleken dat bij aanvang van een traject niet nadrukkelijk de positie en verantwoordelijkheden van de raad zijn aangegeven. Dat werd in de fase van besluitvorming als teleurstellend ervaren door de deelnemers, die dan moesten constateren dat de raad afweek van hun advies. Deze situatie willen de raadsleden in de toekomst zoveel mogelijk vermijden. Bij de start van een traject moet dus heel transparant worden gemaakt wat ieders rollen en taken zijn en dat de raad in principe altijd beslist. Tegelijkertijd ervaren de raadsleden dat zij vanuit hun positie een bijzondere verantwoordelijkheid hebben, namelijk om zoveel mogelijk rekening te houden met het algemeen belang. Die verantwoordelijkheid hebben ze zowel ten aanzien van hun directe politieke achterban (hun kiezers) als ten opzichte van mogelijke andere belanghebbenden rond het traject in kwestie.

## Bijlage A Geïnterviewde personen

### Gemeentelijke organisatie

Datum	Naam	Functie
21-6-2016	Ruud van Schaik	Beleidsmedewerker/projectleider Voorbereiding Openbare Ruimte
21-6-2016	Marieke Boor	Stedenbouwkundige en projectleider Leergang Overheidsparticipatie
21-6-2016	Marianne Heeremans Willem van den Berg	Burgemeester Gemeentesecretaris
11-7-2016	Leonie Wijker	Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
12-7-2016	Bob Jansen	Afdelingshoofd Voorbereiding Openbare Ruimte
12-7-2016	Alan Borg	Afdelingshoofd Ruimtelijk Beleid
12-7-2016	Marcel Appels Pim van Wonderen	Afdelingshoofd Dienstverlening Afdelingshoofd POO (voorheen: P&O)
12-7-2016	Irma Hesp	Griffier
12-7-2016	Gerard Klaassen	Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
9-8-2016	Saskia van Dijk	Ontwerper Openbare Ruimte

### Deelnemers

Project	Deelnemers
Havenlab	Zes deelnemers aan het Havenlab
Reggelaan	Twee deelnemers aan de bewonersgroep
Manpadslaangebied	Vijf deelnemers van de begeleidingsgroep
WMO-adviesraad	Twee leden

## Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Programmabegrotingen 2012 tot en met 2016	2011 tot en met 2015
Collegebesluit plan van aanpak en bouwstenen herijking participatiebeleid	30 september 2014
Praat en denk mee in Heemstede – Brochure Inspraak in Heemstede	2011
Communicatienota gemeente Heemstede 2011 + bijlagen	februari 2011
Communicatienota gemeente Heemstede 2011 zonder bijlagen	februari 2011
Overheidsparticipatie in Heemstede in: Kadernota's 2014 - 2017, 2015 - 2018 en 2016 - 2019	
Jaarrekeningen gemeente Heemstede 2012, 2013, 2014	
Voortzetting activiteiten klankbordgroep duurzaamheid – Collegebesluit	30 september 2014
Checklist klankbordgroepen	
Checklist 'Adviesgroepen'	
Checklist 'Succes met adviesgroepen'	
Collegeakkoord 2010 – 2014	21 maart 2010
RKC-onderzoek 'Voor en door burgers?'	25 april 2008
Reactie college van B&W op RKC-onderzoek 2008	10 juni 2008

## Bijlage C Overzicht van burgerparticipatietrajecten

Enkele leden van de rekenkamercommissie hebben samen met de ambtelijke organisatie een inventarisatie gemaakt van lopende burgerparticipatietrajecten. De categorisering (kopjes) zijn een eerste vingeroefening.

Welzijn			
	Participatiemethode	Wie zijn de deelnemers?	Wat is het doel?
1	Klankbordgroep WMO	Vertegenwoordigers van doelgroep Oudere, Gehandicapten, Psychiatrie, Mantelzorgers	Advisering college op beleidsmatig vlak WMO
2	Klankbordgroep Cultuurnota 2015	Vertegenwoordigers van verenigingen en organisaties uit het culturele veld en het onderwijs	Inbrengen van ideeën ten behoeve van de Cultuurnota 2016 t/m 2019
3	Cliëntenraad sociale zaken (participatiewet)	Cliënten uit drie gemeenten (Heemstede, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Bloemendaal)	Advisering college op gebied participatiewet
Openbare ruimte			
4	Adviesgroep Duurzaamheid	Vrijwilligers	Heemstede duurzamer maken
5	Begeleidingsgroep inrichting Manpadslaangebied	Aan- en omwonenden, eigenaren/projectontwikkelaars en andere geïnteresseerden	Advisering over inrichting Manpadslaangebied
6	Stakeholdersoverleg Laan van Alverna	Diverse groepen, zoals: aanwonenden LvA, Wandelnet, Fietzersbond, vertegenwoordigers van de Kohnstammaan, Brederolaan, Const. Huygenslaan en Lorentzlaan en ProRail	Overleg over oplossingen voor een veilige spoorwegovergang
7	Klankbordgroep Herenweg	Omwonenden en andere belanghebbenden	Ontwerp voor herinrichting Herenweg
8	Klankbordgroep Wilhelminaplein	Omwonenden en andere belanghebbenden	Ontwerp voor herinrichting Wilhelminaplein
9	Klankbordgroep Thorbeckelaan e.o.	Omwonenden en andere belanghebbenden	Ontwerp voor de herinrichting n.a.v. vervanging riolering
10	Klankbordgroep Piersonstraat e.o.	Omwonenden en andere belanghebbenden	Ontwerp voor de herinrichting n.a.v. vervanging riolering
11	Klankbordgroep Rivierenbuurt	Omwonenden en andere belanghebbenden	Ontwerp voor de herinrichting
12	Kwakelbrug	Alle inwoners	Ontwerp voor nieuwe brug
Verkeer			
13	Verkeersouders scholen	Ouders van de basisscholen	Oplossen verkeersknelpunten
14	Parkeren stationsomgeving	Omwonenden stationsomgeving	Nieuw parkeerbeleid

Economie			
15	Winkeliersverenigingen	De drie winkeliersverenigingen	Overleg over allerlei (economische) aspecten rondom de winkelgebieden
16	Ondernemersvereniging bedrijventerrein Nijverheidsweg	Ondernemers	Overleg over allerlei (economische) aspecten rondom het bedrijventerrein
Groen			
17	Meermond	Vrijwilligers van organisatie 'Meergroen'	in overleg wekelijks onderhoud Park Meermond uitvoeren
18	IVN Groenendaal	Vrijwilligers	In overleg periodiek onderhoud Groenendaalse bos uitvoeren
19	Vrienden van Het wandelbos	Alle inwoners	Afstemmen kleine lopende zaken
20	Gebruikersgroep Groenendaal	Participanten van het wandelbos	Werkzaamheden in het kader van het beheerplan wandelbos Groenendaal afstemmen en voorbespreken van ideeën en (project)voorstellen
Kinderboerderij			
21	Vrienden van de kinderboerderij	Inwoners	Kinderboerderij 't Molentje financieel te ondersteunen
Begraafplaats			
22	Adviesgroep Begraafplaats	Leden Historische Vereniging Heemstede/Bennebroek	Advies over het historische karakter van de begraafplaats en behoud van historische graven die vrijkomen door afstand van rechthebbenden
Burgerinitiatieven			
23	Havenlab	inwoners en ondernemers	Zelfstandig een inrichtingsplan maken voor de haven langs de Havendreef
24	Begeleidingsgroep Reggelaan	Bewoners Reggelaan	Bewoners maken zelfstandig een plan voor de inrichting
25	Platform vluchtelingen	Inwoners	Zelfstandig organiseren van aanvullende activiteiten rondom de opvang van vluchtelingen
26	Banka-, Billiton-, Madoerastraat	Bewoners Banka-, Billiton-, Madoerastraat	Boombepplanting straten inrichten op basis van ideeën bewoners
27	Thorbeckelaan	Buurtkinderen Thorbeckelaan e.o.	Inrichten speelplaats op basis van idee bewoners
28	Dr. Piersonstraat	Bewoners omgeving De Kuil	Inrichten 'de Kuil' en speelvoorzieningen op basis van idee bewoners
29	Alternatief brug IJsbaanpad	Bewoners omgeving brug (Strawinskylaan)	Inwoners met alternatief plan voor vervanging brug
30	Vereniging Buurtgenoten Oost	Bewoners omgeving Eikenlaan	Voorkomen dat de Vomar achter de Eikenlaan wordt geplaatst



## Bijlage D      Checklist adviesgroepen

### 1. Wie neemt het initiatief?

Wie neemt het initiatief voor de adviesgroep? Is het een autonome adviesgroep (particulier initiatief). Of is het college of de gemeenteraad opdrachtgever?

### 2. Wat is de opdracht/missie van de adviesgroep?

- Wat is het onderwerp waarvoor de adviesgroep is/wordt opgericht en met welk doel? Gaat het bijvoorbeeld om het verrijken van beleid door ervaring, kennis en creativiteit toe te voegen? Of gaat het om belangenbehartiging? Of om het promoten van een onderwerp?
- Aan wie rapporteert/adviseert de adviesgroep? De gemeenteraad, college, inwoners?

### 3. Wat is de ruimte van de adviesgroep?

- Welke rol en ruimte heeft de adviesgroep en hoe verhoudt zich dit tot de rol en ruimte van het bestuur (college/raad)? M.a.w. waar gaat de groep over en waarover gaat de gemeente?
- Is er door de opdrachtgever een kader meegegeven(niveau van participatie)? Gaat het bijvoorbeeld om het gevraagd/ongevraagd geven van advies? Kan er zelfstandig of in coproductie beleid ontwikkeld worden? Kunnen er besluiten genomen worden?

### 4. Wanneer is de adviesgroep actief en voor welke periode?

- In welke beleidsfasen(verkenning, planvorming, besluitvorming, uitvoering, evaluatie)?
- Is deze tijdelijk of structureel? Wordt er een evaluatiemoment ingebouwd?

### 5. Hoe is de samenstelling van de adviesgroep?

- Volgens welke criteria worden deelnemers geselecteerd? Hoe wordt een representatieve vertegenwoordiging gewaarborgd (wordt ook buiten de 'bekende' kring gezocht naar deelnemers)?
- Is de adviesgroep samengesteld op basis van vertegenwoordiging van belangen of gaat het om een groep van ervaringsdeskundigen?
- Zijn het vertegenwoordigers van groeperingen of neemt men deel op persoonlijke titel?
- Kan er sprake zijn van belangenverstremming (bijvoorbeeld vanuit de politiek, bestuurlijk, investeerders, eigenaren, huurders of anders)en is dit een probleem?
- Wat zijn afspraken over toe- en uittreding van leden?
- Moeten leden officieel benoemd worden? En betekent dat iets voor de autonomie/verwachte loyaliteit?

### 6. Hoe wordt de voorzitter gekozen?

- Gaat dit via een open of gesloten procedure (bijv. via een advertentie, denk aan draagvlak)?
- Moet de voorzitter officieel benoemd worden? En betekent dat iets voor de autonomie/verwachte loyaliteit?
- Moet de voorzitter onafhankelijk zijn of mag deze ook belanghebbende zijn?
- Wat zijn de voorzitterstaken (bijv. vergaderingen leiden, adviezen opstellen, stemverhoudingen inzichtelijk maken, bewaken momenten en wijze van advisering, woordvoerder richting gemeente en pers etc.)?
- 

### 7. Hoe verloopt de communicatie?

Centraal hierbij staat dat partijen vooral mét elkaar en niet óver elkaar praten (m.a.w. hoe houden we regulier, alledaags, vriendelijk contact?).

### *Secretariaat*

Hoe wordt het secretariaat ingevuld, hoe is de verslaglegging en wat is de vergadercyclus? Hoe vindt de informatievoorziening binnen de adviesgroep tussen leden plaats en welke rol heeft de gemeente hierbij?

### *Communicatie tussen adviesgroep en gemeente*

- Wie is woordvoerder vanuit de adviesgroep richting gemeente?
- Wie is het eerste aanspreekpunt vanuit de gemeente? (hoeft niet per se inhoudelijk betrokken te zijn).
- Hoe zorgen we ervoor dat de adviesgroep en gemeente allebei tijdig over de juiste informatie beschikken (zoals agenda's, verslagen, beleidsstukken)? Op welke wijze en hoe vaak vindt deze informatievoorziening plaats, ook als er géén nieuws/voortgang is te melden?
- Zijn leden vrij om alle verkregen informatie te bespreken met hun eigen netwerk/ achterban, dan wel op andere wijze in te brengen in bredere kring?
- Kunnen leden contact opnemen met de gemeente voor meer informatie of verheldering van zaken?

### *Hoe worden meningen en argumenten gewogen?*

Hoe wordt helderheid geven over hoe meningen en argumenten van deelnemers worden meegewogen bij het uiteindelijke besluit door de gemeente (uitleg waarom suggesties wel/niet worden overgenomen)?

### *Tegenstellingen?*

- Wordt er periodiek een afspraak gemaakt om kort te sluiten of de werkwijze van de adviesgroep nog aansluit bij de vraag of opdracht die zij meekreeg. En hoe wordt omgegaan met deze dynamiek?
- Hoe wordt omgegaan met afwijkende meningen tussen leden binnen de adviesgroep? Moet er altijd consensus zijn of is er ook plaats voor een tegengeluid en hoe wordt dit kenbaar gemaakt?

### *Bijeenkomsten?*

- Zijn de bijeenkomsten van de adviesgroep openbaar of besloten?
- Kunnen bestuurders, raadsleden, ambtenaren, pers of burgers aanwezig zijn?
  - o Zo nee, wie niet en waarom niet?
  - o Zo ja, wat zijn afspraken over het naar buiten brengen van wat er besproken is tijdens de bijeenkomst?

### *Perscontacten?*

- Wil de adviesgroep contact zoeken met de pers? Zo ja, wie is dan woordvoerder namens de adviesgroep?
- Verlopen perscontacten autonoom of altijd via en met inhoudelijke toestemming van het gemeentebestuur?
- Is hierbij ondersteuning gewenst door de afdeling communicatie?

## **8. Wat heeft de adviesgroep nodig van de gemeente?**

- Is ambtelijke ondersteuning nodig? Zo ja, voor welke taken?
- Wil de adviesgroep gebruik maken van specifieke specialisten van de gemeente (financieel, communicatie, personeelszaken, juridisch etc.).
- Is er een budget nodig? Zo ja, hoe hoog, waarvoor en door wie mag dit worden uitgeven (en onder welke voorwaarden)?
- Wil de adviesgroep gebruik maken van vergaderfaciliteiten van de gemeente?
- Overig?

## Bijlage E Participatieladder

### Burgerparticipatie

De gemeente neemt het initiatief (en de burger doet mee)

**Burgerparticipatieladder:** hoe hoger op de ladder hoe meer burgerparticipatie.

Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de burgers?

Ze worden geraadpleegd

Inwoners geven desgevraagd hun mening.

Ze adviseren over beleid

Deelnemers geven beredeneerd advies aan de gemeente.

Ze coproduceren

Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven.

Ze beslissen (mee)

Een groep burgers, zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders. De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe en daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.



Om tot een keuze te komen welke vorm van burgerparticipatie gewenst is, kan de beslisboom/afwegingskader van ProDemos gebruikt worden.

### Overheidsparticipatie

De burger neemt het initiatief (en de overheid doet mee)

**De overheidsparticipatieladder:** hoe lager op de trap hoe meer overheidsparticipatie. Welke rol neemt de overheid?

We laten los

Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

We faciliteren

De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

We stimuleren

Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.



### We regisseren

Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.

### We reguleren

Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren.

Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen welke rol zij voor de overheid zien weggelegd.
---