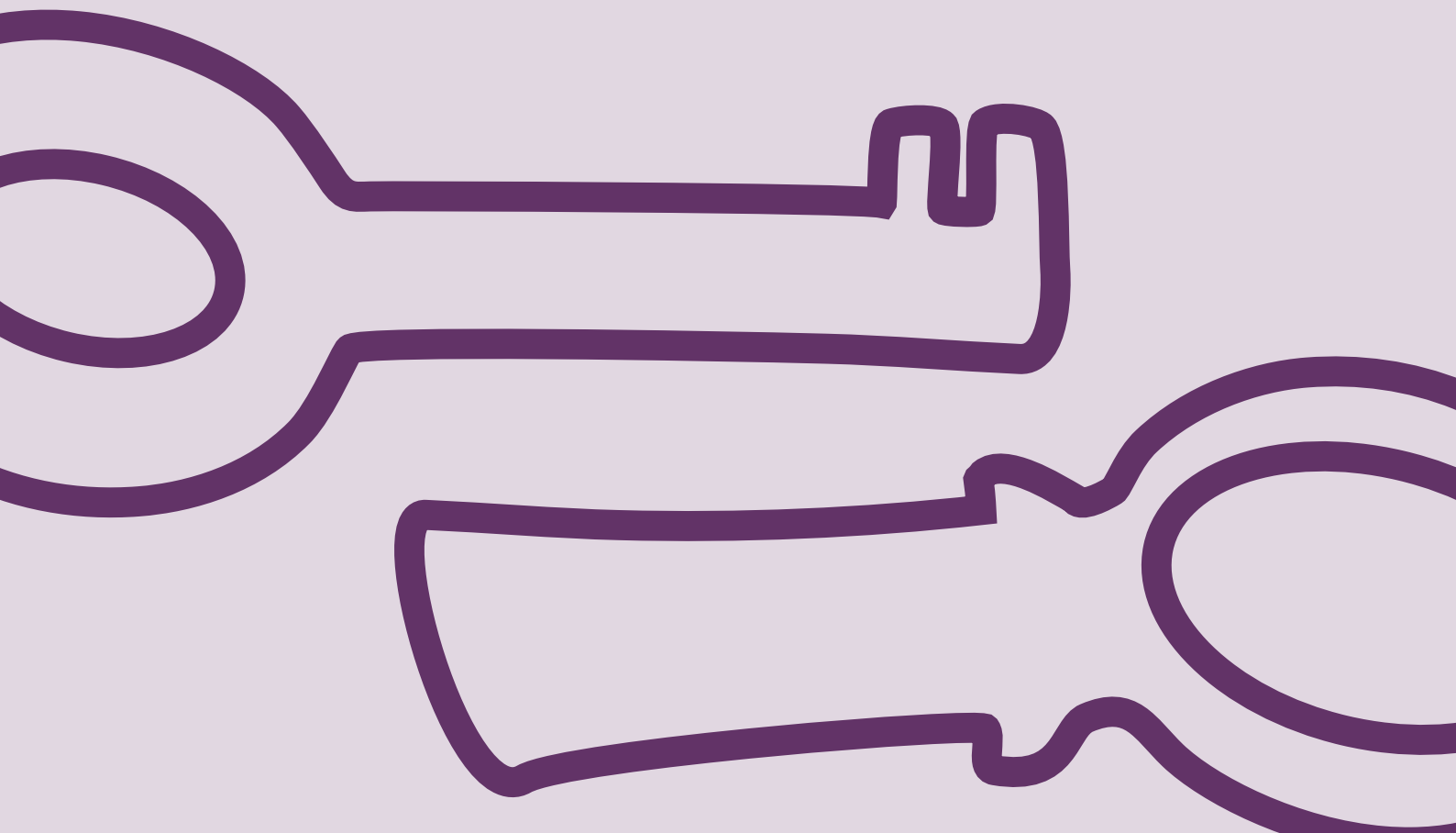


Rekenkamercommissie  Leiden

## **Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie**





## *Inhoudsopgave*

### **Deel A: Bestuurlijke nota**

- *Inleiding*
- *De gemeente Leiden spant zich in inwoners te betrekken bij besluitvorming*
- *Burgers voelen zich nog niet altijd serieus genomen*
- *Bestaande kaders bieden nog onvoldoende houvast*
- *Over het onderzoek*

### **Deel B: Feitenrapport 'Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie'**



## **A Bestuurlijke nota**

### *Inleiding*

De gemeente Leiden heeft de ambitie om besluiten meer in samenspraak met de bewoners van de stad te nemen. Zij heeft als doelstelling een toegankelijke organisatie te zijn, gericht op samenwerking met burgers, instellingen en bedrijven in de stad. Dit is beschreven in de Visie op de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie, waarover het College de Gemeenteraad op 22 januari 2014 geïnformeerd heeft. Deze Visie sluit aan bij het tussen alle raadsfracties gesloten Bestuursakkoord 2014 – 2018, waarin afspraken gemaakt zijn over betrokkenheid van inwoners en partners in de stad.

Met dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie aan de hand van een aantal casussen in kaart gebracht in hoeverre binnen de gemeente Leiden aan de voorwaarden voldaan wordt om de betrokkenheid van inwoners en partners in de stad bij belangrijke besluitvormingstrajecten te realiseren. Het bijgevoegde onderzoeksrapport 'Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie' van het onderzoeksbureau KplusV sluit in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen. In deze bestuurlijke nota brengt de Rekenkamercommissie de belangrijkste conclusies en aanbevelingen onder uw aandacht.

### *De gemeente Leiden spant zich in inwoners te betrekken bij besluitvorming*

In lijn met de in het Bestuursakkoord geformuleerde ambitie levert de gemeente Leiden inspanningen om de inwoners van Leiden te betrekken bij besluitvorming. Burgerparticipatie is in de verschillende fasen van de beleidscyclus nadrukkelijk onderwerp van gesprek geworden binnen de ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en de wethouder / het College. Om burgerparticipatie te verankeren in de organisatie is gedurende een periode van twee jaar een aanjaagfunctie Publieksparticipatie aangesteld. Ook is een 'toolkit' ontwikkeld voor burgerparticipatie die op het intranet voor elke medewerker beschikbaar is. Verder volgden medewerkers communicatiecursussen. De bekendheid met (het werken met) deze hulpmiddelen is echter nog beperkt.

Inmiddels is het implementatietraject afgerond en valt burgerparticipatie onder de verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie, en behoort nu dus onder de reguliere werkzaamheden, waarmee ook de aanjaagfunctie tot een einde is gekomen.

De Rekenkamercommissie beveelt aan de (centrale) aanjaagfunctie burgerparticipatie te doen herleven. We zien namelijk dat, hoewel de gemeente zich inspant, de participatietrajecten verbetering behoeven. Deze functie zou zich kunnen richten op het intensiever gebruik van de instrumenten die er zijn en op het scheppen van de hierna genoemde voorwaarden om burgerparticipatie tot een succes te maken. Het is te vroeg om burgerparticipatie uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie te brengen.

### *Burgers voelen zich nog niet altijd serieus genomen*

Inwoners verwachten dat de gemeente hen serieus neemt. Om dit te bereiken moet de gemeente duidelijk communiceren. De deelnemers aan het participatietraject verwachten heldere kaders en duidelijkheid aan de start van een traject. Tegelijkertijd verwachten burgers dat de gemeente helder is over de mogelijke gevolgen van een besluit. Deze transparantie wordt niet alleen verwacht bij de start maar ook bij de uitvoering. Hierbij hoort in het bijzonder het nakomen van afspraken (en indien er reden is om daarvan af te wijken, verwacht de burger dat daarover goed gecommuniceerd wordt). In praktische zin verwachten burgers dat er een vaste ambtelijke contactpersoon is met doorzettingsmacht tussen de afdelingen binnen de organisatie. Bovendien verwacht men korte lijnen met en betrokkenheid en zichtbaarheid van de wethouder.

Aan deze verwachtingen wordt nog niet altijd voldaan. In de praktijk blijkt de kwaliteit van een participatietraject nog erg persoonsafhankelijk. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de mate van invloed van burgers op het project niet altijd duidelijk is gecommuniceerd. Er is nog te vaak sprake van onduidelijke verwachtingen over burgerparticipatie. Burgers geven in het onderzoek aan dat de ambtelijke organisatie nog moet wennen aan een dienstverlenende, faciliterende en ondersteunende rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gevoel dat de gemeente soms tegenwerkt en het eigen standpunt wil doordrukken, dat er soms te veel participatie is, dat er soms te lang wordt geluisterd en dat er soms te veel verantwoordelijkheid bij burgers wordt gelegd. Ook is er niet altijd een vast aanspreekpunt met korte lijnen in de ambtelijke organisatie. Burgers voelen zich hierdoor niet altijd serieus genomen als samenwerkingspartner. Door organisatorische verbeteringen kunnen veel van de bovengenoemde obstakels worden weggenomen.

De Rekenkamercommissie beveelt aan de organisatie van de participatietrajecten verder te verbeteren. Dit zal het vertrouwen van burgers in de gemeente doen toenemen. Hierbij is van belang:

- a. Een heldere communicatie over het doel van participatie, de fase waarin dit kan plaatsvinden en de gewenste invloed en inzet (kaders en randvoorwaarden: wat kan wel en wat kan niet) van welke burgers;
- b. Een vast aanspreekpunt met doorzettingsmacht;
- c. Ontwikkel de interne samenwerking en doorbreek de verkokering binnen de ambtelijke organisatie door naast lijnsturing te werken aan andere vormen van sturing;
- d. Zorg dat de burgerparticipatie tot en met de uitvoering doorwerkt.

### *Bestaande kaders bieden nog onvoldoende houvast*

Voorkomen moet worden dat burgerparticipatie een doel op zich wordt zonder dat helder is welke plaats het inneemt in besluitvormingstrajecten. Voor de organisatie zijn een scherpere analyse en helderdere kaders nodig om burgerparticipatie selectiever en daarmee gericht in te zetten.

Er zijn stappen gezet om de keuze wanneer en hoe burgerparticipatie wordt ingezet scherper te maken. Recente projecten maken gebruik van een startdocument waarin de aanpak van het participatietraject wordt beschreven en tevens hoe het college en de gemeenteraad hierbij betrokken worden. Bij afwezigheid van een startdocument is het besluit over participatie onderdeel van een college- of raadsvoorstel. Tegelijkertijd blijkt het in de praktijk toch niet altijd duidelijk waarom, wanneer en hoe burgers betrokken zullen worden. Dit blijkt uit de onduidelijkheid bij de betrokkenen en uit de vraag vanuit de gemeente wanneer burgerparticipatie nu eigenlijk wenselijk is.

De ambtelijke organisatie stelt geen helder beeld te hebben van de invloed die de gemeenteraad aan inwoners wil geven. Wat prioriteit krijgt in de gemeente is het effect van politiek-bestuurlijke afwegingen, zo geven zij aan. Om burgerparticipatie vanuit het ambtelijk apparaat dus blijvend aandacht te geven en verder te ontwikkelen moet de Raad helder maken welk belang zij hieraan hecht en welk mandaat de ambtelijke organisatie in samenspraak met burgers zou moeten hebben bij de inzet van een participatietraject.

De Rekenkamercommissie beveelt aan:

- a. Dat de gemeenteraad heldere kaders stelt voor het mandaat van de ambtelijke organisatie om afspraken met burgers te maken.
- b. Dat het college per besluitvormingstraject expliciet besluit:
  1. Met welke doel de gemeente een burgerparticipatietraject inzet: het creëren van draagvlak bij burgers voor gemeentelijk beleid, het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie, of het ophalen van informatie ten behoeve van beleids- en besluitvorming?
  2. In welke fase van de beleidscyclus de gemeente burgerparticipatie wil inzetten: bij de agendavorming, bij de beleidsvorming, bij de besluitvorming, bij de uitvoering of bij de evaluatie?
  3. Welke mate van invloed de gemeente de burger wil geven: informeren, raadplegen, meedenken, meedoen of meebeslissen?
- c. Dat de gemeente transparant is over de gemaakte keuzes zodat alle inwoners van Leiden weten wat zij mogen verwachten.

## *Over het onderzoek*

Het onderzoek 'Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie' is in opdracht van de Rekenkamercommissie uitgevoerd door het onderzoeksbureau KplusV. De Rekenkamercommissie heeft onderzoek laten doen naar de vraag in hoeverre alle partijen binnen de gemeente zijn voorbereid op de ambitie om besluiten meer in samenspraak met de bewoners van de stad te nemen.

De beleving en verwachtingen van burgers zijn in beeld gebracht aan de hand van concrete voorbeelden. In het kader van de cases heeft KplusV workshops met burgers gehouden en, aanvullend op de workshops, telefonische interviews. Aansluitend hierop heeft een brede algemene workshop met burgers plaatsgevonden om na te gaan in hoeverre de lessen en verwachtingen uit de cases aansluiten bij het algemene beeld van burgers. Op deze manier is gewaarborgd dat de lessen uit dit onderzoek algemeen geldig zijn.

Ter afsluiting hebben groepsgesprekken plaatsgevonden met medewerkers van verschillende afdelingen en met leidinggevenden, drie telefonische interviews met leidinggevenden en een duogesprek met twee portefeuillehouders die niet verantwoordelijk waren voor de onderzochte cases. Hierbij lag de focus op het terugkoppelen van het door de burgers geschetste beeld. De vragen of dit beeld ook op hun eigen beleving aansluit en wat hun behoeftes zijn om aan de verwachtingen te kunnen voldoen stonden hierbij centraal. Op deze manier zijn de bevindingen uit de cases veralgemeniseerd.

Daarnaast heeft een documentenanalyse plaatsgevonden van het participatiebeleid in de gemeente Leiden en is gekeken naar de middelen ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie. Op 8 juli zijn de bevindingen – in het kader van ambtelijk hoor- en wederhoor - aan de gemeentesecretaris voorgelegd met het verzoek hierop te reageren. Deze reactie ontving de Rekenkamercommissie op 23 augustus 2016. Na verwerking van de opmerkingen uit de ambtelijke organisatie is het definitieve rapport opgesteld.



**Deel B: Feitenrapport 'Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie'**





# Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie

*Opdrachtgever:*  
Rekenkamercommissie Leiden  
Arnhem, 2 september 2016

Ons kenmerk 1015320-007/csa/bpe



K  
PLUS  
V





# Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie



*Opdrachtgever:*  
Rekenkamercommissie Leiden  
Arnhem, 2 september 2016

Ons kenmerk 1015320-007/csa/bpe

*Contactpersoon:*  
Chrétien Sarton  
+31 6 27 08 55 35  
sarton@kplusv.nl

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding	6
1.2	Vraagstelling	6
1.3	Aanpak	6
<b>2</b>	<b>Wat is burgerparticipatie?</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Verwachtingen van burgers</b>	<b>10</b>
3.1	Casus Kwaliteitsverbetering Breesstraat	10
3.2	Casus Toekomstvisie BplusC	12
3.3	Casus wijkvisie Zeeheldenbuurt	13
3.4	Workshop met burgers	15
3.5	Verwachtingen en ervaringen van burgers	15
3.6	Betekenis voor de gemeente	16
<b>4</b>	<b>De praktijk binnen de gemeente</b>	<b>18</b>
4.1	Nota Publieksparticipatie	18
4.2	Aanjaagfunctie Publieksparticipatie	19
4.3	Middelen ter ondersteuning	19
4.4	Start van een participatietraject	20
4.5	Uitvoering van een participatietraject	21
4.6	Communicatie met en naar de burger	22
4.7	Interne samenwerking (organisatiestructuur)	26
4.8	Invloed van de raad en het college	27
<b>5</b>	<b>Betekenis voor de ambtelijke organisatie</b>	<b>29</b>
5.1	Middelen ter ondersteuning	29
5.2	Rolverdeling en interactie tussen de gemeente en de burger	29
5.3	De rol van het college	30
5.4	De rol van de raad	31
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>32</b>
6.1	Conclusies	32
6.1.1	Verwachtingen en ervaringen van burgers	32
6.1.2	Voldoen aan verwachtingen door de ambtelijke organisatie	33
6.1.3	Bestuurlijke kaders voor de ambtelijke organisatie	33
6.2	Aanbevelingen	34
6.2.1	Voor de raad	34
6.2.2	Voor het bestuur	34
6.2.3	Voor de ambtelijke organisatie	35



## Bijlagen

Bijlage 1	Eisen en verwachtingen	36
Bijlage 2	Bestudeerde documenten	40
Bijlage 3	Gesprekspartners	41
Onze contactgegevens		43





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Leiden heeft sinds juli 2015 de organisatiestructuur aangepast met het doel een toegankelijke organisatie, gericht op samenwerking met burgers, instellingen en bedrijven te creëren. Verder zijn in het bestuursakkoord 2014-2018 afspraken gemaakt over betrokkenheid van inwoners en partners in de stad. Deze zullen sterker betrokken worden bij de planvorming van de gemeente; de gemeente wil initiatieven uit de stad sterker faciliteren. De gemeente noemt dit werken 'van buiten naar binnen'. De sterkere inzet van burgerparticipatie vergt een verandering in werkwijzen, houding en gedrag van de medewerkers en het management. De Rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de mate waarin op dit moment aan de voorwaarden voldaan wordt om de in gang gezette veranderingen met betrekking tot de betrokkenheid van inwoners en partners in de stad te realiseren. Diverse raadsfracties gaven aan belangstelling te hebben voor een onderzoek hiernaar.

## 1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag is: "De gemeente Leiden heeft de ambitie om besluiten meer in samenspraak met de bewoners van de stad te nemen. De Rekenkamercommissie wil daarom onderzoek doen naar de vraag in hoeverre alle partijen binnen de gemeente hier op zijn voorbereid." Deze vraag is voor het onderzoek vertaald naar drie onderzoeksvragen:

1. Wat verwachten burgers, bedrijven en instellingen van het samen met de gemeente beslissingen nemen? Hoe ervaren zij de samenwerking met de gemeente op dit moment en wat zijn hierbij knelpunten?
2. Wat vraagt dit van de ambtelijke organisatie en de medewerkers en in hoeverre wordt hieraan voldaan?
3. Wat is bestuurlijk nodig om te zorgen dat het ambtelijk apparaat aan de verwachtingen van burgers, bedrijven en instellingen kan voldoen en in hoeverre wordt hieraan voldaan?

## 1.3 Aanpak

Onderzoeksvraag één richt zich op de beleving van de burgers. De beleving en verwachtingen van burgers kunnen het best in beeld worden gebracht aan de hand van concrete voorbeelden. Daarom zijn er drie casestudies uitgevoerd die verschillende beleidsterreinen afdekken. Hiermee geven de voorbeelden inzicht in de manier van werken van de verschillende afdelingen en wordt rekening gehouden met de verschillen in problematieken en dynamieken van verschillende beleidsterreinen. De geselecteerde cases zijn:

1. de herinrichting van de Breestraat;
2. de ontwikkeling van de wijkvisie Zeeheldenbuurt;
3. de ontwikkeling van de toekomstvisie van BplusC.

Deze projecten geven een breed beeld van de wijze waarop de gemeente Leiden omgaat met burgerparticipatie. De projecten Zeeheldenbuurt en Breestraat zijn al vooraf of vrijwel gelijktijdig met het nieuwe participatiebeleid van de gemeente van start gegaan. In het kader van dit onderzoek is daarom ook gevraagd in hoeverre de werkwijze veranderd is sinds het in werking treden van het nieuwe beleid. De bevindingen uit de cases bleken nog steeds van kracht.

In het kader van de cases hebben wij workshops met burgers gehouden en, aanvullend op de workshops, telefonische interviews om de antwoorden op de eerste onderzoeksvraag op te halen. Aansluitend hierop heeft een brede algemene workshop met burgers plaatsgevonden om na te gaan in hoeverre de lessen en verwachtingen uit de cases aansluiten bij het algemene beeld van burgers.



Op deze manier is gewaarborgd dat de lessen uit dit onderzoek algemeen geldig zijn. In deze algemene workshop is ook gevraagd of de burgers in nieuwe projecten een verbetering in burgerparticipatie beleven. Op basis van de lessen uit de casestudies en de algemene workshop is uitgewerkt wat burgers van belang vinden als het om burgerparticipatie gaat. In dit rapport noemen wij alle externe belanghebbenden 'burgers', dit in lijn met het begrip burgerparticipatie.

Verder zijn voor de casestudies interviews met portefeuillehouders en met ambtenaren gevoerd, zowel over het project zelf als ook over de ervaring met burgerparticipatie in het algemeen. Ter afsluiting hebben groepsgesprekken plaatsgevonden met medewerkers van verschillende afdelingen en met leidinggevenden, drie telefonische interviews met leidinggevenden en een duogesprek met twee portefeuillehouders die niet verantwoordelijk waren voor de onderzochte cases. Hierbij lag de focus op het terugkoppelen van het door de burgers geschetste beeld. De vragen of dit beeld ook op hun eigen beleving aansluit en wat hun behoeftes zijn om aan de verwachtingen te kunnen voldoen stonden hierbij centraal. Op deze manier zijn de bevindingen uit de cases veralgemeniseerd. Zowel de cases alsook de aanvullende interviews, workshops en de documentenanalyse bieden de antwoorden op de tweede en derde onderzoeksvraag.

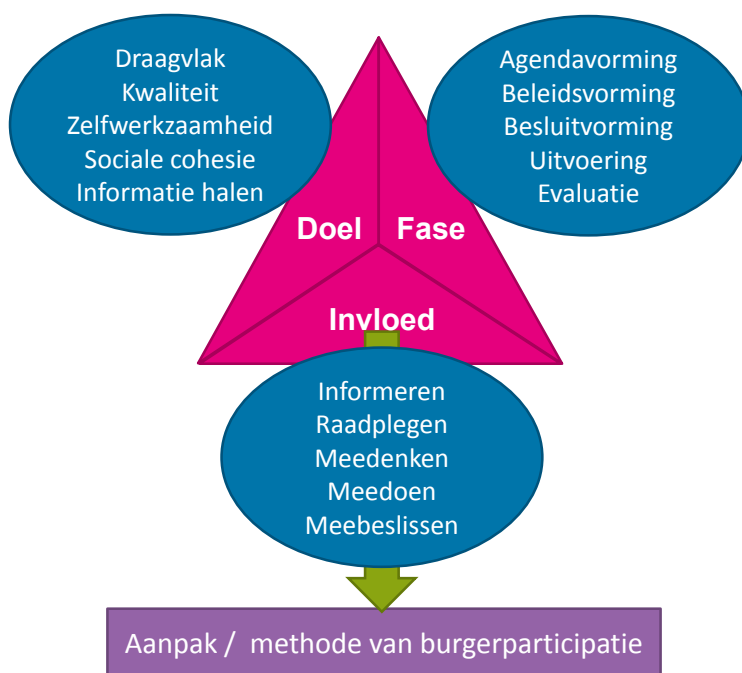
Daarnaast heeft een documentenanalyse plaatsgevonden van het participatiebeleid in de gemeente Leiden en is gekeken naar de middelen ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie. Een overzicht van de bestudeerde documenten en de geïnterviewde personen is in de bijlage bijgevoegd.



## 2 Wat is burgerparticipatie?

De laatste jaren vormt burgerparticipatie een belangrijk aandachtspunt in gemeentelijk beleid. Dat geldt niet alleen voor de gemeente Leiden, maar voor vrijwel alle gemeenten in Nederland. Veel gemeenten hebben de wens om de wijze van burgerparticipatie verder te ontwikkelen. Vanuit de gedachte dat de overheid niet langer alle taken kan blijven uitvoeren wordt er meer van de burger en de samenleving verwacht. Inwoners en samenwerkingspartners worden daarom meer bij het gemeentelijk beleid betrokken, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. Aan de andere kant vraagt de samenleving steeds meer om een gemeente die ruimte biedt aan eigen ideeën en initiatieven van inwoners. Dat wordt ook vaak onder het begrip burgerparticipatie geschaard, maar ook wel overheidsparticipatie genoemd: initiatieven van inwoners verder helpen zonder dat de gemeente stuurt of over neemt.

Het begrip burgerparticipatie is daarmee niet eenduidig en kent verschillende verschijningsvormen. Gemeenten maken zelf ook dikwijls gebruik van andere termen die gelijk staan aan burgerparticipatie, zoals van buiten naar binnen werken, interactief werken, interactieve beleidsvorming, co-creatie, co-realisatie, samenspraak of publieksparticipatie. De verschillende aspecten van het begrip burgerparticipatie zijn in figuur 1 uiteengezet:



*Figuur 1: de deelaspecten van burgerparticipatie.*

Burgerparticipatie kan betrekking hebben op verschillende doelstellingen: het creëren van draagvlak bij burgers voor gemeentelijk beleid, het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie, en het ophalen van informatie ten behoeve van beleids- en besluitvorming. Burgerparticipatie kan in elke fase van de beleidscyclus plaatsvinden: bij de agendavorming (bepalen van thema's en prioriteiten), bij de beleidsvorming (interactieve beleidsvorming), bij de besluitvorming (samenspraak), bij de uitvoering (zelfredzaamheid, overheidsparticipatie) en de bij de evaluatie.



De mate van invloed van burgers wordt bepaald door de verschillende niveaus, die dikwijls met de zogeheten participatieladder worden vormgegeven: van informeren van de burger, via raadplegen van de burger (informatie ophalen), meedenken (interactieve werken), meedoen van burgers (co-creatie en co-realisatie) naar meebeslissen (samenspraak).

Ondanks de verschillende verschijningsvormen van burgerparticipatie worden in zijn algemeenheid de volgende eisen aan burgerparticipatie gesteld:

- burgerparticipatie is een integraal onderdeel van de manier van werken binnen de gemeente;
- burgerparticipatie gaat niet alleen om participatie van burgers maar om alle samenwerkingspartners: stichtingen, verenigingen, belangengroepen, instellingen, et cetera;
- burgers en samenwerkingspartners worden in een zo vroeg mogelijke fase betrokken;
- burgerparticipatie is geen doel op zichzelf, maar moet gericht zijn op het samen realiseren van maatschappelijke opgaven;
- burgerparticipatie is maatwerk en voor elke opgave anders;
- de aanpak en/of methode van burgerparticipatie moet telkens bewust worden afgewogen;
- burgerparticipatie vergt een passende verdeling van rollen en verantwoordelijkheden die bij iedere opgave anders kan zijn.



## 3 Verwachtingen van burgers

In dit hoofdstuk beschrijven we de verwachtingen van burgers ten aanzien van burgerparticipatie. Het beschrijft de door burgers gewenste situatie. We gaan daarbij specifiek in op de verwachtingen van burgers met betrekking tot de burgerparticipatie in de drie cases. Deze verwachtingen kunnen zowel tijdens het traject of als gevolg van het participatietraject (achteraf) zijn gewekt. Vervolgens gaan we in op de verwachtingen die de burgers tijdens de algemene workshop hebben geuit over participatie. We sluiten het hoofdstuk af met een overzicht van de algemene eisen aan burgerparticipatie uit hoofdstuk 2 en de verwachtingen van burgers ten aanzien van burgerparticipatie door de gemeente.



### 3.1 Casus Kwaliteitsverbetering Breestraat

Het project Kwaliteitsverbetering Breestraat omvat de herinrichting van de Breestraat, het Gangetje, en de Korevaarstraat. In 2012 is de opdracht voor de herinrichting gegeven, in 2014 ging de uitvoering van start, in maart 2016 is de eindrapportage voor de herinrichting van het eerste fase van de Breestraat gepubliceerd.

Vanuit de gemeente is een ambtelijk projectteam opgericht bestaande uit een adviseur planning & risicomangement, een projectcoördinator Stadsingenieurs, een projectmanager, een projectmedewerker, een stedenbouwkundige, een verkeersadviseur, een communicatieadviseur, een toezichthouder, een accountmanager Bedrijven en een wijkregisseur. Naast het ambtelijk projectteam is een Burgergroep opgericht die zeer nauw betrokken is geweest bij het gehele ontwerpproces. Deze groep bestond uit leden van de ondernemersvereniging Breestraat, de Bewonersvereniging Pieters- en Academiewijk, Centrummanagement, Stadslab, Reizigersorganisatie Rover, Platform Gehandicapten Leiden en Visio Leiden, de Historische Vereniging Oud Leiden, Vecovab, de Ondernemersvereniging Kort Rapenburg en Provast.

Het oppakken van de opgave om de straat weer een volwaardige plaats te geven in Leiden en de Leidse binnenstad stond al jaren op de agenda. Door onzekerheid rond de komst van de Rijn-Gouwelijn is de herinrichting van de Breestraat echter steeds op de lange baan geschoven. Zowel winkeliers als bewoners, bezoekers en politiek waren het erover eens dat er een structurele kwaliteitsverbetering moest komen. Na het moment dat besloten is de aanleg van de Rijn-Gouwelijn definitief niet door te laten gaan, kon de kwaliteitsverbetering van de Breestraat ter hand genomen worden. Deze voorgeschiedenis leidde ertoe dat het project Kwaliteitsverbetering Breestraat een moeizame start kende: er was een verminderd vertrouwen in de gemeente. Bij tijd en wijle werd hetgeen de gemeente zei of (niet) deed in twijfel getrokken dan wel vond men dat 'toezeggingen' door de gemeente niet veel voorstelden. Voorbeelden hiervan zijn het niet kunnen realiseren van meer bomen in de Breestraat en het verminderen van het busverkeer op de korte termijn.

#### De verwachtingen van de burgers vooraf

- *Verwachtingenmanagement vooraf.* Voorafgaand aan de start van het participatietraject hadden de burgers geen duidelijk idee van wat ze van het participatietraject konden verwachten. Burgers hadden verwacht vooraf hierover meer duidelijkheid te krijgen.
- *Luisteren naar alle belangen.* In het begin van het traject is de participatie door burgers als rommelig ervaren, mede omdat er veel verschillende belangen en meningen waren en het enige tijd geduurd heeft om aan al deze belangen gehoor te geven. Sommige burgers hadden verwacht dat de gemeente eerder een knoop zou doorhakken.



### De beleving tijdens het project

- *Frequent overleg.* Burgers geven aan dat ze gewaardeerd hebben dat er frequent (tweewekelijks) overleg plaatsgevonden heeft in de burgergroep. Dit verwachtten de burgers ook.
- *Vaste contactpersoon.* Er was één projectleider vanuit de gemeente die de regie had, ook binnen de ambtelijke organisatie. Dat was duidelijk en prettig. Tijdens afwezigheid van de contactpersoon verliep het minder soepel. Burgers verwachtten een vaste contactpersoon vanuit de ambtelijke organisatie.
- *Korte lijnen tussen bestuur en ambtelijke apparaat.* De afstemming binnen de gemeente tussen wethouder en ambtelijke apparaat is in de beleving van de burgers goed verlopen tijdens het project. De burgers verwachtten dat de gemeente met één mond spreekt.
- *Betrokkenheid van de wethouder.* De wethouder was zichtbaar actief betrokken bij het project. Dit werd gewaardeerd. De burgers verwachtten zichtbaarheid en betrokkenheid van een wethouder.
- *Vroegtijdig informeren en argumenten onderbouwen.* De gemeente informeerde de burgers vroegtijdig, voordat de pers ingelicht werd. Dit werd gewaardeerd. Verder heeft de gemeente door (technisch) onderzoek aangetoond waarom niet alle ideeën voor de Breestraat gerealiseerd konden worden, wat positief beoordeeld werd door burgers. De gemeente heeft uit het oogpunt van de burgers duidelijk naar hen geluisterd en open en transparant aan een compromis voor de inrichting van de Breestraat gewerkt. De burgers verwachtten dat de gemeente hen serieus neemt als volwaardig gesprekspartner door vroegtijdig te informeren en uitvoerig te onderbouwen als iets niet kan.

### Beoordeling van het traject

- *Burgers zien dat hun medewerking iets oplevert.* Na afloop van het project zijn de burgers tevreden met het op termijn verminderen van het aantal bussen door het deels verleggen van busroutes; ze zien dat het project voor andere projecten als voorbeeld dient op het gebied van participatie. Ze zien het huidige college als meer open en toegankelijk dan eerdere colleges. Bovendien geeft men aan dat de gemeente meer en serieus naar hun luistert. Zo is bijvoorbeeld de keuze van de lantaarnpalen gemaakt op aangeven van de burgers. Burgers verwachtten dat hun inbreng serieus wordt meegenomen.
- *Participatie tijdens de uitvoering.* Als negatief punt wordt genoemd dat er tijdens het project onverwachte dingen gebeurden; zo kwam Liander ineens met grootschalige onderhoudsplannen en netwerkuitbreiding, ongeveer twee maanden voordat de uitvoering van de herinrichting zou gaan starten. Niettemin wordt de manier waarop de gemeente over deze onverwachte tegenvaller communiceert als positief ervaren. Verder is één van de leden van de burgergroep betrokken geweest bij het aanbestedingstraject. Toch ervaren burger dat ze te weinig betrokken worden bij de uitvoering. Weliswaar worden burgers geïnformeerd als de uitvoering wat anders verloopt dan gepland, maar dit roept wat wrevel op bij burgers. Burgers verwachtten dat de gemeente de plannen exact zo uitvoert als afgesproken en dat ze niet alleen geïnformeerd maar ook geraadpleegd worden als in de uitvoering besluiten niet zo uitgevoerd kunnen worden als voorheen besloten.
- *Verkokering en lange termijn planning.* De verkokering van de gemeente is als drempel na het project ervaren. Het onderhoud van de straat en de handhaving op bijvoorbeeld dat bussen zich aan de afgesproken snelheidslimiet houden, zijn punten van aandacht voor de betrokken burgers. Burgers verwachtten dat de gemeente na de planvorming de kritische punten van de plannen uitvoert zoals afgesproken en de andere afdelingen binnen de gemeente hier scherp op houdt.

- *Continuïteit waarborgen.* Als verbeterpunt voor de ambtelijk organisatie geven burgers aan dat de inhuur van tijdelijke externe krachten ervoor zorgt dat het geheugen van de gemeente te kort is, wat een andere uitvoering van projecten dan afgesproken kan betekenen. Burgers verwachtten dat de ambtelijke organisatie de overdracht van planvorming naar een juiste uitvoering borgt. De gemeente geeft aan dat de externen juist het gehele traject betrokken waren, van planvorming, ontwerp tot uitvoering.



### 3.2 Casus Toekomstvisie BplusC

Vanaf 2008 zijn de bibliotheken Leiden en Leiderdorp, de Leidse Volksuniversiteit K&O, het Leidse Volkshuis, en de Muziekschool Leiden en Omstreken samen verder gegaan onder de naam Bibliotheek plus Centrum voor kunst en cultuur, kortweg BplusC. De modernisering van de bibliotheek is opgenomen in het Beleidsakkoord 2014-2018. In september 2015 heeft de gemeenteraad op basis van een startdocument besloten over het participatieproces om te komen tot de toekomstvisie van BplusC.

In eerste instantie had BplusC een eigen meer intern gerichte visie opgesteld, maar op initiatief van de gemeente zijn de burgers via een participatietraject alsnog bij de ontwikkeling van de toekomstvisie van BplusC betrokken. De toekomstvisie van BplusC is in april 2016 door de raad vastgesteld.

Het participatietraject had volgens het startdocument de volgende drieledige doelstelling:

- Inventariseren welke functies, expertise en producten de stad, de burgers en de organisaties graag in de bibliotheek van de toekomst zouden willen zien.
- Versterken netwerk: burgers (in ruime zin: van klanten tot partners, van organisaties tot burgers) mee laten denken bij de invulling vernieuwing BplusC.
- Inhoudelijk resultaat: een eindverslag (vorm nog te bepalen) van de discussie met de stad, dat de basis vormt voor de geactualiseerde visie van de gemeente op BplusC.

Het participatieproces vond in 2015 plaats en omvatte een brainstormsessie tijdens de nacht van Kunst en Kennis, een startbijeenkomst met collega-organisaties uit de sectoren onderwijs, welzijn en cultuur en meerdere expertmeetings, het uitzetten van een enquête onder bijna 600 inwoners die een afspiegeling zijn van de Leidse bevolking, alsook het raadplegen van gebruikers tijdens de week van BplusC. Het projectteam, samengesteld uit de gemeente en uit BplusC, werkte vervolgens het verslag en de visie verder uit.

#### De verwachtingen van de burgers vooraf

- *Verwachtingenmanagement vooraf.* Voorafgaand aan de startbijeenkomst hadden de burgers een duidelijk idee wat ze van het participatietraject konden verwachten. De verwachtingen en de uitkomsten van het BplusC traject waren helder. Burgers verwachtten duidelijkheid vooraf.
- *Luisteren naar alle belangen.* Alle mogelijke betrokkenen zijn uitgenodigd. Naar iedereen is geluisterd. Tegelijkertijd was niet geheel duidelijk wat de mening van de gemeente was. De burgers verwachtten dat een brede afvaardiging van burgers worden betrokken en dat ook de gemeente als stakeholder een mening verkondigt.

#### De beleving tijdens het project

- *Frequent overleg.* Het traject is door de gemeente en BplusC samen opgepakt. Hierdoor was er frequent overleg. Dit werd ook verwacht.
- *Vaste contactpersoon.* Er was één contactpersoon vanuit de gemeente die de regie had. Dat was duidelijk en prettig. Burgers verwachtten een vaste contactpersoon vanuit de ambtelijke organisatie.

- *Korte lijnen tussen bestuur en ambtelijke apparaat.* De afstemming binnen de gemeente tussen wethouder en ambtelijke apparaat is in de beleving van de burgers goed verlopen. De burgers verwachtten dat de gemeente met één mond spreekt.
- *Betrokkenheid van de wethouder.* Er is altijd een nauw contact met de wethouder geweest. Deze was goed benaderbaar. De burgers verwachtten zichtbaarheid en betrokkenheid van een wethouder.



#### **Beoordeling van het traject door burgers**

- *Burgers zien dat hun medewerking iets oplevert.* Als gevolg van het traject is de oorspronkelijke visie van BplusC op onderdelen aangepast, bijvoorbeeld het in stand houden van een dependance in een wijk. Burgers verwachtten dat hun inbreng serieus wordt meegenomen.
- *Gelijkwaardigheid.* De onderlinge dialoog tussen gemeente en burgers werd als open en transparant ervaren, op basis van gelijkwaardigheid. Burgers verwachtten dit ook.
- *Participatie is geen doel op zichzelf.* Twee van de drie werksessies met externe experts zijn niet doorgedaan. Achteraf gezien waren de werksessies te veel van het goede. De externe experts hadden op een eerdere moment al inhoudelijke input gegeven. Het was bovendien te veel gevraagd van de tijd van de mensen. Burgers verwachtten dat participatie selectief en gericht wordt ingezet.

### **3.3 Casus wijkvisie Zeeheldenbuurt**

Oorspronkelijk had de woningcorporatie Portaal in opdracht van de gemeente een gebiedsvisie opgesteld. Deze hield volgens de bewoners te weinig rekening met de belangen van de wijk en zijn bewoners. Als reactie is in eerste instantie in 2011 een participatieproces gestart met als doel de gebiedsvisie uit te werken. In deze oorspronkelijke opzet lag er een adviserende rol van de burgers en een besluitvormende rol voor de gemeente en Portaal. Verder hadden enkele andere bouwplannen, zoals onder meer de Ringweg Oost, ook impact op de Zeeheldenbuurt, waardoor behoefte aan een nog integralere visie voor de wijk ontstond. Door de verschillende invloeden en door andere prioriteiten vanuit de gemeente is dit ontwikkelingstraject gestopt.

Als reactie op de dringende vraag naar een wijkvisie voor de Zeeheldenbuurt door de buurtbewoners zelf heeft de gemeenteraad de wethouder de opdracht gegeven om een wijkvisie op te (laten) stellen door de buurt. Deze vorm van participatie legde de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van de wijkvisie volledig bij de buurtvereniging neer. Hieruit is in 2013 de subsidie aan de buurtvereniging voortgekomen om een wijkvisie op te stellen. De rol van de gemeente was faciliterend, de buurtvereniging was primair verantwoordelijk voor het opstellen van de visie en was opdrachtgever van de extern ingehuurde projectleiders. De Wijkvisie 'Zeeheldenbuurt Leiden' is in maart 2014 gepubliceerd en in juni aangeboden aan de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling. In december 2014 zijn de wijkvisie en het uitvoeringsplan in de raad behandeld en heeft de raad de uitgangspunten vastgesteld plus een bedrag van € 2 miljoen geormerkt voor de uitvoering. In mei 2015 is het uitvoeringprogramma en de geormerkte middelen beschikbaar gesteld.

De casestudie richt zich op de fase vanaf het moment dat de visie door de buurtvereniging zelf opgesteld ging worden. In deze fase heeft de buurtvereniging met de genoemde subsidie twee projectleiders ingehuurd. Een begeleidingsgroep heeft het opstellen van de visie begeleid, waaronder vertegenwoordigers van de woningbouwvereniging Portaal, de politie, de kinderopvang Admiraal de Ruyter, Libertas en de gemeente als adviseur.



### **De verwachtingen van de burgers vooraf**

- *Tijdinzet.* Het was voor burgers niet duidelijk wat een dergelijk traject betekende aan tijdinzet. Dit bleek erg veel te zijn. De burgers verwachtten duidelijkheid over de benodigde inzet en bovendien een redelijke tijdinzet van vrijwilligers.
- *Inspraakmogelijkheid.* Iedere buurtbewoner had de mogelijkheid deel te nemen aan het traject en om zijn eigen ideeën in te brengen. Door de verantwoordelijkheid bij de buurt te leggen, kreeg de buurt meer medezeggenschap dan voorheen. De buurt ging er van uit dat de door hun opgestelde wijkvisie als hamerstuk zou worden vastgesteld door de raad. Dat is ook gebeurd. Burgers verwachtten duidelijkheid over hun invloed op de besluitvorming.
- *Duidelijke rolverdeling.* Er is vooraf niet gesproken over de vervolgorol van de gemeente, na het vaststellen van de wijkvisie. Omdat de buurtvereniging de wijkvisie zelf ging opstellen, was de impliciete verwachting dat de rol van de gemeente in eerste instantie beperkt zal zijn, maar dat de gemeente het project zal steunen, faciliteren en, aansluitend aan het opstellen van de visie, zou gaan uitvoeren. Burgers verwachtten dat als de gemeente A zegt, ook B zegt.

### **De beleving tijdens het project**

- *Beslissing ligt bij de burgers.* De burgers gingen en gaan ervan uit dat als zij een visie voor de wijk opstellen, zij zelf kunnen bepalen in welke richting hun wijk zich in toekomst ontwikkelt en binnen welke kaders. Indien iets niet binnen bepaalde kaders past, dan verwachten de burgers dat dit actief door de gemeente wordt aangegeven.
- *Vaste contactpersoon.* Er was tijdens het opstellen van de visie één contactpersoon vanuit de gemeente, die in het begin goed geholpen heeft. Daarna waren er 2 contactpersonen voor het opstellen van het uitvoeringsplan en het organiseren van de besluitvorming over de wijkvisie. Vanaf december 2014 is de uitwerking overgenomen door een projectleider, die ook nu nog de uitvoering aanstuurt. De burgers ervaren dat het na de eerste contactpersoon minder soepel verliep, omdat de nieuwe contactpersonen te weinig voor elkaar kregen binnen de gemeente, zoals het aanleveren van informatie. Burgers verwachtten een vaste contactpersoon met doorzettingsmacht vanuit de ambtelijke organisatie en dat coördinatie plaatsvindt binnen het ambtelijke apparaat tussen de betrokkenen medewerkers van verschillende afdelingen.
- *Betrokkenheid van de wethouder.* De toenmalige wethouder was niet actief betrokken bij het project, de huidige wethouder is veel meer betrokken. De burgers verwachtten zichtbaarheid en betrokkenheid van een wethouder.
- *Betrokkenheid van de gemeente werd gemist.* De gemeente heeft zich beperkt dienstverlenend opgesteld en stuurde naar het gevoel van de burgers op de eigen belangen, voortkomend uit de oorspronkelijke plannen, zoals de Ringweg Oost en de renovatie van de buurt. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat het door de korte periode waarin het uitvoeringsplan werd geschreven niet altijd mogelijk was om alle benodigde informatie te achterhalen. De burgers verwachtten onvoorwaardelijke ondersteuning en facilitering door de gemeente als de gemeente de verantwoordelijkheid bij burgers legt.

### **Beoordeling van het traject door burgers**

- *Verantwoordelijkheid bij de gemeente.* Het opstellen van een wijkvisie had volgens de burgers achteraf gezien niet volledig bij burgers neergelegd mogen worden. De gemeente had een sterkere rol in kunnen en moeten nemen in de eerste fase. Deze verantwoordelijkheid ligt bijvoorbeeld bij het innemen van een onafhankelijke, bemiddelende rol bij emotionele discussies tussen burgers over de wijkvisie. De burgers verwachtten dat de gemeente zijn verantwoordelijkheid neemt op die punten waar juist de overheid een rol heeft in het kader van het algemeen belang.





- *Uitvoering in lijn met de visie.* Burgers verwachtten dat de visie ook omgezet wordt in een uitvoeringsprogramma en dat er kaders gesteld worden voor de uitvoering. Burgers verwachtten dat alle projecten passen binnen de in de wijkvisie opgestelde waarden en wensen.
- *Uitvoering verloopt langzaam.* De vertaalslag van de visie naar het uitvoeringsprogramma en de daadwerkelijke uitvoering loopt langzaam. Burgers verwachtten dat na het opstellen van de visie relatief snel wordt overgegaan op uitvoering.
- *Visie niet opnieuw ter discussie stellen.* Burgers ervaren dat de al vastgestelde wijkvisie opnieuw ter discussie gesteld wordt, en dat er geen waarborg is binnen de gemeente dat de visie ook zo geïmplementeerd wordt als door de buurt is vastgesteld. Burgers verwachtten dit wel.
- *Verkokering.* De verkokering van de gemeente is als drempel ervaren. Het anders uitvoeren dan afgesproken, omdat iets blijkbaar niet kan, zijn punten van aandacht. Burgers verwachtten dat de gemeente de wijkvisie uitvoert zoals afgesproken en dat de haalbaarheid en kaders zijn afgestemd tijdens de visieontwikkeling.
- *Continuïteit waarborgen.* Door het werken met externe, door de buurtvereniging ingehuurd projectleiders, is er geen borging van de uitvoering. Burgers verwachtten dat de ambtelijke organisatie de overdracht van planvorming naar een juiste uitvoering borgt.
- *Financiering voor hele traject.* In het verlengde van het vorige punt was niet duidelijk of het traject ook na de visievorming door de gemeente gefinancierd zou gaan worden. Burgers verwachtten dat als er financiering komt voor visievorming, er ook financiering komt voor de uitvoering.

### 3.4 Workshop met burgers

Aansluitend zijn de verwachtingen en de ervaringen van de burgers uit de casestudies in een interactieve workshop voorgelegd aan een bredere groep burgers met de vraag aan te geven in hoeverre deze herkenbaar zijn en in hoeverre zij aanvullingen hebben. De verwachtingen, zoals in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 zijn genoemd, waren herkenbaar, waarbij hier en daar nuanceverschillen werden aangegeven.

Aanvullend op de verwachtingen die uit de cases na voren gekomen zijn, gaven de burgers de volgende aanvullende of aangescherpte verwachtingen aan:

- Geef duidelijke kaders en duidelijkheid voorafgaande aan de start van een participatietraject over hoe groot de inspraakmogelijkheden zijn.
- Zorg er voor dat alle relevante burgers betrokken worden bij het proces en dat het proces open is voor burgers, die op latere termijn willen aanhaken.
- Neem ook minderheidsbelangen serieus mee.
- Neem niet alleen instellingen, maar ook burgers (in enge zin) serieus als samenwerkingspartner en laat merken dat hun expertise gewaardeerd wordt.
- Zorg er voor dat er voldoende personeel en financiering is voor (de uitvoering van) een project.
- Zorg dat de betrokkenen medewerkers binnen het ambtelijke apparaat met elkaar communiceren, binnen en tussen afdelingen.
- Spreek als gemeente (raad, college en ambtenaren) met één stem.
- Laat een servicegerichte houding zien van het ambtelijke apparaat (ambtenarenparticipatie).
- Bewaak de continuïteit tijdens de uitvoering van projecten en kom afspraken na.

### 3.5 Verwachtingen en ervaringen van burgers

Het onderzoek naar de drie cases en de aanvullende gesprekken heeft in kaart gebracht wat burgers belangrijk vinden en wat zij ervaren waar het gaat om burgerparticipatie. Hieronder geven wij dit samengevat weer.



### **Wat verwachten burgers van het samen met de gemeente beslissingen nemen?**

Uit de conclusies blijkt dat burgers verwachten dat de gemeente hen serieus neemt. Dit begint met het communiceren van duidelijke verwachtingen vooraf over de betrokkenheid en de wijze van inzet van de burgers. Tegelijkertijd verwachten burgers dat de gemeente een doorkijk geeft naar de mogelijke gevolgen van een besluit. Als iets niet kan, is dat niet erg mits de gemeente dit duidelijk en uitvoerig uitlegt. Deze openheid en vroegtijdige, transparante informatie wordt verwacht gedurende het hele participatietraject. Hierbij hoort ook het nakomen van alle afspraken, ook mondelinge. In praktische zin verwachten burgers dat er een vaste ambtelijke contactpersoon is met doorzettingsmacht tussen de afdelingen binnen de organisatie. Bovendien verwacht men korte lijnen met en betrokkenheid en zichtbaarheid van de wethouder.

### **Hoe ervaren burgers de samenwerking met de gemeente op dit moment en wat zijn hierbij knelpunten?**

Men ervaart dat het huidige college open en transparant is, wat voorheen anders was. De gemeente is meer open over de belangen van de gemeente zelf, terwijl tegelijkertijd signalen worden opgepakt en waar mogelijk plannen worden bijgestuurd. Burgers ervaren over het algemeen dat participatie beter gaat en dat de wil bij de ambtelijke organisatie er is, hoewel de organisatie soms nog moet wennen aan een dienstverlenende, faciliterende en ondersteunende rol. Dit blijkt bijvoorbeeld soms uit het gevoel dat de gemeente soms tegenwerkt en het eigen belang wil doordrukken, dat er soms te veel participatie is, dat er soms te lang wordt geluisterd en dat er soms te veel verantwoordelijkheid bij burgers wordt gelegd.

De belangrijkste knelpunten die worden ervaren zijn:

- Participatie is nog erg persoonsafhankelijk, wat merkbaar is bij wisseling van contactpersonen.
- Participatie vergt veel tijd van burgers, soms te veel.
- De ambtelijke organisatie wordt als verkokerd ervaren, wat onder meer leidt tot trage besluitvorming.
- Er is nog sprake van onduidelijke verwachtingen over burgerparticipatie.
- Burgers (in enge zin) voelen zich niet altijd serieus genomen als samenwerkingspartner.
- De gemeente (raad, college en ambtenaren) spreekt niet altijd met één stem.
- Het ambtelijke apparaat laat niet altijd een voldoende servicegerichte houding zien.
- Het niet nakomen van afspraken die in participatietrajecten worden gemaakt.

### **3.6 Betekenis voor de gemeente**

De algemene eisen aan burgerparticipatie (hoofdstuk 2) en de verwachtingen van burgers (hoofdstuk 3) hebben wij hieronder samengepakt. In het vervolg van het onderzoek gaan wij na in hoeverre de gemeente aan deze eisen en verwachtingen voldoet.

#### **Burgerparticipatie algemeen**

1. Burgerparticipatie is integraal onderdeel van de manier van werken in de ambtelijke organisatie. Dit blijkt doordat:
  - Er hulpmiddelen beschikbaar zijn ten behoeve van burgerparticipatie.
  - Medewerkers bekend zijn met de werkwijze en de processen met betrekking tot burgerparticipatie, medewerkers bekend zijn met de beschikbare hulpmiddelen, en medewerkers gebruik maken van de hulpmiddelen.



### **Start burgerparticipatietraject**

2. De aanpak en/of methode van burgerparticipatie wordt bewust afgewogen en houdt rekening met het doel, de fase en de mate van invloed, waarborgt continuïteit en financiering, betrekken van alle burgers en de van vrijwilligers gevraagde tijdinzet.
3. Het doel van een burgerparticipatietraject wordt vooraf duidelijk bepaald en gecommuniceerd: draagvlak, kwaliteit, zelfredzaamheid, sociale cohesie, informatie halen.
4. De rolverdeling tussen burgers en gemeente is duidelijk: de invloed en de grenzen van de invloed van inwoners en partners is vooraf door de gemeente bepaald en gecommuniceerd: raadplegen, adviseren, coproduceren.
5. De gemeente betreft inwoners en partners in alle fasen van het beleid: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

### **Communicatie en uitvoering burgerparticipatietraject**

6. In de uitvoering neemt de gemeente de burgers serieus. Dit blijkt uit:
  - Proactieve communicatie met en naar de burger: vroegtijdig informierend, deskundig onderbouwd, transparante besluitvorming, regelmatig overleg (ook bij onvoorziene wijzigingen tijdens de uitvoering).
  - De gemeente faciliteert de deelname van alle burgers: inzet op vertegenwoordiging van alle belanghebbenden in een open en toegankelijk proces.
  - De ambtelijke organisatie luistert, staat open voor ideeën van de betrokkenen burgers en herkent de burgers als partner in de samenwerking met expertise.

### **Interne samenwerking**

7. De ambtelijke organisatie zorgt voor een goede samenwerking en afstemming tussen en binnen de betrokken afdelingen en medewerkers.
8. Er is efficiënte samenwerking en er zijn korte lijnen tussen de ambtelijke organisatie en de wethouder.
9. De gemeente communiceert eenduidig: er is geen verschil tussen de communicatie van raadsleden, de wethouder en het ambtelijke apparaat of verschillen worden voor de burger verduidelijkt vanuit de verschillende rollen (oppositie – coalitie, dualisme).

### **Invloed van het college**

10. De rol van het college is duidelijk geformuleerd/vormgegeven en de wethouder staat open voor ideeën van de betrokkenen en handelt vanuit een dienstverlenende houding.

## 4 De praktijk binnen de gemeente

In dit hoofdstuk schetsen we de huidige praktijk binnen de gemeente ten aanzien van burgerparticipatie. Wij geven eerst een overzicht van het beleid (i.c. de nota publieksparticipatie) en de middelen ter ondersteuning. Hierna volgt de beschrijving van de praktijk van burgerparticipatie zoals die door de burgers en het ambtelijke apparaat is geschetst.



### 4.1 Nota Publieksparticipatie

In 2012 heeft de gemeenteraad de Nota Publieksparticipatie in Leiden vastgesteld. Hierin zijn de kaders voor burgerparticipatie van de gemeente Leiden vastgelegd, waarbij Leiden de term publieksparticipatie hanteert. De nota verbreedt de inspraakprocedure met participatietrajecten en legt de rol van wethouder en gemeenteraad vast.

In de nota wordt een set van uitgangspunten voor participatie geformuleerd:

- participatie vindt plaats op een moment dat er invloed mogelijk is;
- het participatieproces is vooraf duidelijk en wordt helder gecommuniceerd;
- de gemeente draagt zorg voor het algemeen belang;
- dubbelingen in participatie en inspraak worden in principe vermeden.

Er wordt in de nota gebruik gemaakt van drie treden van de participatieladder, te weten raadplegen, adviseren en coproduceren. Ook definieert de nota wanneer burgerparticipatie plaats zal vinden en hoe deze vorm gegeven kan worden. Zo geeft de nota aan dat als er een wettelijke aanleiding is voor inspraak, er een participatietraject gestart zal worden, waarbij de mate hoe de burger betrokken wordt kan verschillen van raadplegen, adviseren tot coproduceren. Afhankelijk van het doel van het participatieproces, het aantal belanghebbenden, de complexiteit van het onderwerp en de mate van beleidsruimte, wordt aan het begin van het besluitvormingsproces een keuze gemaakt voor één van of voor een combinatie van deze vormen van participatie en/of inspraak. Wanneer besloten wordt tot participatie en/of inspraak, wordt het participatieproces vastgelegd in een startdocument.

Zowel raad, college als burgemeester hebben een rol bij burgerparticipatie. Die rol kan verschillen per fase in het beleidsproces. Uitgangspunt is dat de raad de algemene kaders en randvoorwaarden voor participatie vaststelt. Het college voert binnen deze kaders de participatie uit. Bij een collegebevoegdheid legt het college achteraf verantwoording af aan de raad over het gevoerde proces en de uitkomsten ervan. Bij het voorbereiden van een raadsbesluit, informeert het college de raad vooraf over het vastgestelde participatieproces. Het college legt achteraf, bij het raadsvoorstel, verantwoording af aan de raad over het gevoerde proces en de uitkomsten ervan. Het college legt jaarlijks achteraf verantwoording af aan de raad over de manier waarop zij de kaders voor publieksparticipatie heeft toegepast. De burgemeester bewaakt in algemene zin de participatie.

Op basis van de nota is de participatie- en inspraakverordening vastgesteld. Doel van de verordening is te komen tot een beter verwachtingenmanagement ten aanzien van burgerparticipatie bij beleidsvoornemens en plannen van de gemeente. Om meer helderheid over participatie te scheppen zijn de termen uit participatieladder gehanteerd om drie participatieprocessen te beschrijven met uiteenlopende doelstellingen, procesvereisten en resultaatverwachtingen. Verder bepaalt de verordening dat bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid telkens een besluit moet worden genomen over participatie.



## 4.2 Aanjaagfunctie Publieksparticipatie

Om het beleid te implementeren in de organisatie en publieksparticipatie ook daadwerkelijk te verankeren in de organisatie is onderkend dat blijvende extra aandacht nodig is voor het proces, de tools, de benodigde competenties van medewerkers en de hierbij behorende verandering in kennis, houding en gedrag. Er is daarom gedurende een periode van twee jaar een aanjaagfunctie Publieksparticipatie (1 fte) aangesteld.

Het doel van de functie is:

1. Optimaliseren van de betrokkenheid van het publiek bij het gemeentelijke besluitvormingsproces en de uitvoering van het gemeentelijk beleid op het gebied van publieksparticipatie.
2. Ontwerpen en introduceren van instrumenten voor de uitvoering van het beleid op het gebied van publieksparticipatie; zoals:
  - Het inrichten van digitale platforms voor de e-participatie op het internet.
  - Een digitaal dossier met best practices.
  - Een training (train je collega) gericht op deskundigheidsbevordering over publieksparticipatie.
  - Verankering in interne procedures, formats en werkwijzen.
3. Adviseren, stimuleren en ondersteunen van de collega's in alle afdelingen van de gemeente op het gebied van ontwerpen, plannen en uitvoeren van participatieprocessen.

Tenslotte is aan de aanjager opdracht gegeven om voor het actieplan voor publieksparticipatie één op één aan te sluiten bij "Mee met Leiden"<sup>1</sup>. Dit actieplan voor publieksparticipatie moet een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van en de bekendheid van "Mee met Leiden".

De nota is vervolgens door de aanjaagfunctionaris vertaald in het implementatieplan "Mee met Leiden". In dit implementatieplan zijn communicatietrainingen voorzien volgens de Factor-C methode. De factor C methode biedt een stapsgewijs aanpak voor de definitie van de vraag, de analyse van het krachtenveld, de formulering van de kernboodschap en de planning. Ook gaat het plan in op de ontwikkeling van ondersteunende middelen en zijn in het plan per afdeling participatieambassadeurs als aanspreekpunt benoemd. Verder voorziet het plan in het uitvoeren van pilots, het houden van bijeenkomsten over samenwerking tussen gemeente en stad en het oprichten van een klankbordgroep. Alle activiteiten zijn in een uitgebreid plan van aanpak weergegeven.

Inmiddels is het implementatietraject afgerond en valt burgerparticipatie onder de verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie, dus onder de reguliere werkzaamheden, waarmee de aanjaagfunctie tot een einde is gekomen.

## 4.3 Middelen ter ondersteuning

In het kader van het implementatietraject van de participatienota is een toolkit ontwikkeld voor burgerparticipatie dat op het intranet voor elke medewerker beschikbaar is. Deze toolkit omvat een veelheid aan tools: een beslisboom, een Factor C factsheet, voorbeelden uit de eigen gemeente en uit andere gemeenten, een YouTube-filmpje, tips voor discussies, rapporten over burgerparticipatie, een nieuwsarchief en invulkaarten. Verder zijn in het kader van het traject Factor C trainingen uitgevoerd. Bovendien wordt de keuze voor participatie standaard meegenomen bij het definiëren van projecten en bevat het format voor college- en raadsvoorstellen een paragraaf voor burgerparticipatie.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 2.

In interviews over de casestudies geven medewerkers aan bekend te zijn met het materiaal op het intranet. Sommige medewerkers geven aan dit materiaal te gebruiken. De Factor C training is gevolgd door verschillende ambtenaren (bestuursadviseurs, projectleiders, projectmedewerkers en beleidsmedewerkers) en enkele raadsleden. In totaal volgden 79 mensen de training, waaronder 4 raadsleden. Uit de interviews blijkt dat vooral projectleiders bekend zijn met het materiaal. Bij projectmedewerkers is de bekendheid van het materiaal lager. Diverse projectmedewerkers hebben niet aan een Factor C training deelgenomen. In de interviews lopen de meningen van de medewerkers over het materiaal uit elkaar. Sommigen vinden het materiaal en de Factor C training nuttig, anderen vinden bijvoorbeeld de participatieladder te abstract en te theoretisch en daardoor minder geschikt om handvatten te bieden in een concrete situatie. Zij geven aan meer behoefte te hebben aan leren aan de hand van ervaringen en aan kennisuitwisseling, dan aan abstracte theorieën.



#### **4.4 Start van een participatietraject**

Belangrijk voor de verloop van een participatietraject is het verwachtingenmanagement. In de algemene workshop met burgers is benadrukt dat de kwaliteit van het besluit voor een burgerparticipatietraject sterk bepalend is voor het burgerparticipatietraject en dat er behoefte is aan een duidelijke communicatie over en afbakening van het project. Tijdens de workshop gaven burgers aan dat ze het van belang vinden dat in een stuurgroep niet alleen professionele organisaties vertegenwoordigd zijn. Verder uitten burgers de wens sterker betrokken te worden in alle fasen van het proces, dus ook in de beginfase tijdens het opstellen van de kaders van het proces en ook bij de overdracht van het project.

In het kader van de casestudies kwam naar voren dat de mate van invloed van burgers op het project niet altijd duidelijk is gecommuniceerd. Betrokken ambtenaren geven aan dat burgers vaak hoge verwachtingen hebben van een participatietraject, bijvoorbeeld dat burgers verwachten dat zij alles mogen beslissen. Deze verwachtingen kunnen botsen met wetten, belangen van andere burgers en belangen van de stad. Dit punt kwam ook in de algemene workshop met medewerkers en leidinggevenden terug. Zo wordt aangegeven dat de gemeente vaak met twee verkeerde verwachtingen vanuit de burgers geconfronteerd worden: 1) dat participeren gelijk krijgen is en 2) dat de gemeente de rol van de trekker en financier van een initiatief zal overnemen. De ambtelijke geïnterviewden geven aan dat burgers nog moeten wennen aan het feit dat minder geld beschikbaar is en dat in het kader van burgerparticipatie verwacht wordt dat burgers ook zelf een actieve rol innemen.

Dat er in de planning vooraf aan het burgerparticipatietraject in de tijd een ontwikkeling plaatsgevonden heeft wordt duidelijk in de casestudies. De gemeente Leiden gebruikt sinds de implementatie van het participatiebeleid een startdocument voor elk project of neemt participatie op in een voorstel voor college of raad. Het startdocument houdt rekening met de te betrekken burgers, geeft het budget aan en de mate van burgerparticipatie die gekozen wordt. Langer lopende projecten kampen met het probleem dat bij de planning vooraf niet voldoende rekening werd gehouden met alle aspecten die aan bod kunnen komen. Zo is in het project BplusC in een uitgebreid startdocument vooraf duidelijk gemaakt wie de burgers zijn, de manier waarop zij betrokken worden, de manier waarop het traject ingericht wordt en de hoogte van de financiering. De planning van het traject bij de Zeeheldenbuurt en de Breestraat verliep daarentegen vooral in het begin moeizaam doordat er geen startdocument was opgesteld, wat dwingt tot nadenken vooraf. Voor de goede orde: de participatieverordering was bij de start van laatstgenoemde trajecten nog niet vastgesteld.

Bij het project Zeeheldenbuurt was de hoogte van het budget aanvankelijk onduidelijk, er waren geen vaste afspraken over de looptijd van het project en ook de rol van de gemeente ten opzichte van het project was niet duidelijk. In de beleving van de gemeente was het project meer een gemeenteparticipatietraject dan een burgerparticipatietraject. Hoe veel ondersteuning de buurtvereniging van de gemeente kon verwachten, was niet duidelijk.

Bij het project Breestraat was vooral een gebrek aan vertrouwen in de gemeente vanuit de burgers en speelden gedeeltelijk onrealistische verwachtingen vanuit de burgers een rol bij een moeizamere start, bijvoorbeeld dat het aantal bussen in korte tijd teruggedrongen zou worden. In de interviews kwam aan bod dat het creëren van draagvlak voor het project hierdoor veel tijd in beslag genomen heeft. Verder is de aanpak hoe met de burger samengewerkt wordt gaandeweg ontwikkeld.

In het kader van de casestudies wordt aangegeven dat het tijdstip en de mate waarin burgers betrokken worden verschilt per project. Betrokken ambtenaren geven aan dat veel vaker dan voorheen burgerparticipatietrajecten begonnen worden. De keuze of en in welke mate burgers betrokken worden, is in de praktijk afhankelijk van de wethouder en van praktische aspecten, zoals tijdsdruk, prioriteiten en budget.

De casus Breestraat laat bijvoorbeeld zien dat een gedeelte van het traject in de Breestraat bestond uit het informeren over beperkingen van het project (bijvoorbeeld dat leidingen in de grond het planten van bomen onmogelijk maken). Niettemin is het voor burgers niet altijd van tevoren duidelijk in hoeverre ze worden betrokken en wat hun invloed is, wat kan leiden tot verwachtingen die vooraf niet besproken zijn en mogelijk niet reëel zijn.

Medewerkers geven aan dat het soms nog een leerproces is hoe de gemeente grenzen moet aangeven en tegelijkertijd participatietrajecten moet insteken. Hier zit een spanningsveld waar vanuit het zicht van het ambtelijk apparaat burgers soms te veel inspraak krijgen, terwijl sommige burgers juist meer invloed wensen.

#### **4.5 Uitvoering van een participatietraject**

Uit de cases en uit de algemene workshop met de burgers ontstaat het beeld dat de gemeente steeds meer de burgers betreft en geven de betrokken burgers en medewerkers aan dat veel inzet getoond is en wordt om rekening te houden met alle verschillende belangen. Niettemin worden tijdinzet zo wel bij ambtenaren als bij burgers en de financiering als aandachtspunten genoemd.

Zo geven burgers aan dat het betrekken van burgers afhankelijk is van de inzet en capaciteiten van de individuele medewerker en van de wens van de wethouder. Tijdens de algemene workshop wordt ook benoemd dat in dienst houden van uitvoerende medewerkers van belang is, omdat soms blijkt dat er onvoldoende ambtelijke capaciteit is voor de uitvoering van de plannen. In het kader van de casestudies kwam naar voren dat in participatietrajecten ook extern ingehuurd projectleiders ingezet worden. Vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt is het goed om een dergelijke flexibele schil te hebben. Het nadeel hiervan is dat deze na afloop van hun contract niet meer ter beschikking staan van de gemeente, met als risico dat kennis over het project en gemaakte mondelinge afspraken verloren gaan. Burgers gaven aan dat zij een sterkere continuïteit van projectleiders wensen en dat externe krachten langer bij projecten betrokken worden om continuïteit te waarborgen.



Medewerkers en leidinggevenden geven in de algemene gesprekken aan dat de ambtelijke organisatie ook tegen praktische barrières aanloopt, terwijl het duidelijk is dat veel medewerkers en leidinggevenden zich inspinnen voor een goed verloop van burgerparticipatie. Zo wordt geprobeerd om projectleiders langer bij projecten te betrekken (maar is het niet altijd mogelijk personeelwisselingen te voorkomen), is de beschikbare tijd voor participatie soms te beperkt en is het lastig om inzet en prioriteit van andere afdelingen te organiseren.



Bij alle geëvalueerde projecten geven burgers aan tevreden te zijn dat de gemeente hen vroegtijdig betreft en dat zij mee mogen denken. Tegelijkertijd is de tijdinzet van burgers (die vaak op vrijwillige basis meedoen) en het betrekken van iedereen een aandachtspunt. Ook vragen burgers om voldoende tijd in te plannen zodat burgers op voorstellen kunnen reageren. Bij de ontwikkeling van de toekomstvisie BplusC liep de organisatie van de expertmeetings tegen de drempel aan dat de burgers te weinig tijd hadden. Ook tijdens de uitvoering van dit rekenkameronderzoek bleek juist deze groep burgers vrijwel niet te activeren. Ook de ontwikkeling van de wijkvisie Zeeheldenbuurt vergde een in de ogen van de buurtbewoners te grote tijdinzet van hen. Leidinggevenden gaven in de algemene interviews aan het van belang te vinden burgerparticipatie selectief in te zetten om de burger niet te overvragen.

Burgers gaven in de algemene workshop aan dat de tijdinzet gekoppeld is aan voldoende financiering voor ondersteunende krachten, bijvoorbeeld technisch faciliterende medewerkers die het burgerparticipatietraject ondersteunen. In de casestudies gaven medewerkers aan te betwijfelen of burgerparticipatie zoals verwacht geld zou besparen, omdat zij een spanning zien tussen de burger uitgebreid meenemen en snel en kostenbesparend werken. Burgerparticipatie vergt tijd en dit kan niet altijd vooraf begroot worden. Tegelijkertijd is het altijd mogelijk om gedurende een traject bij te stellen in overleg met de ambtelijk en bestuurlijke opdrachtgever.

In het kader van de algemene gesprekken met medewerkers wordt duidelijk dat tussen medewerkers en leidinggevenden de beleving van tijdsdruk en gebrek aan budget verschilt. Terwijl leidinggevenden aangeven dat er ruimte is om op basis van goede argumenten meer tijd aan burgerparticipatie te besteden en budget vrij te maken voor burgerparticipatie, geven de medewerkers aan hier een spanning te ondervinden tussen capaciteit en het doel om draagvlak creëren en de burger te betrekken. Zij vinden dat er soms te weinig rekening gehouden wordt met de uren van de beleidsmedewerkers voor participatie in de budgetten en tijdsplanning. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat de visie op de organisatieontwikkeling een andere is, namelijk dat managers en medewerkers meer met elkaar in gesprek gaan zodra er druk komt te staan op de uitvoering van werkzaamheden. Managers zouden moeten sturen op houding en gedrag. Zodra er geen sprake is van de open en samenwerkingsgerichte houding die de gemeente voorstaat, zou de manager hierover het gesprek moeten aangaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de praktijk weerbarstig is.

## **4.6 Communicatie met en naar de burger**

### **Proactieve communicatie**

In de algemene workshop met de burgers gaven burgers aan meer tevreden te zijn dan voorheen over de manier waarop zij betrokken worden door de gemeente. In het kader van de casestudies geven medewerkers aan dat Leiden veel inzet op burgerparticipatie en sterker in contact treedt met burgers om aan de wensen van burgers te voldoen en initiatieven van buiten te steunen. De onderzochte cases bevestigen dit beeld, alsmede de geluiden uit de algemene workshop.



Aan de andere kant wordt genoemd dat de gemeente zich bij de uitvoering niet altijd aan de afspraken houdt en dat het uitvoeren van de afspraken vooral naar afloop van het burgerparticipatietraject soms niet gebeurt of niet op de afgesproken manier. Hierdoor voelen de deelnemers aan het participatietraject zich niet serieus genomen en krijgen zij de indruk dat niet naar hen geluisterd wordt.

Bij de casus Breesstraat was het duidelijk dat burgers serieus genomen worden. Er is bewust voor een proactieve communicatie met en naar de burger gekozen. De gemeente zette erop in de burgers vroegtijdig te informeren. Deze informatievoorziening wordt door de burgers gewaardeerd. De ambtenaren geven aan dat dit een bewuste keuze was van de wethouder. Verder worden argumenten door onderzoek en deskundige uitleg onderbouwd. Zo heeft onderzoek naar alternatieve busroutes en een meting van de luchtkwaliteit plaatsgevonden en er is uitleg gegeven over de leidingen die het planten van bomen verhinderen.

Buurtbewoners gaven aan dat zij het gevoel hadden goede uitleg te ontvangen waarom bepaalde plannen niet omgezet kunnen worden. In regelmatig overleg heeft de gemeente burgers meegenomen in hun besluiten. Ambtenaren gaven aan dat goed nagedacht is wie de buurtbewoners inlicht en welke informatie nodig is.

Daarentegen gaven buurtbewoners uit de Zeeheldenbuurt aan dat de gemeente in de beginfase inhoudelijk weinig betrokken was bij de ontwikkeling van de wijkvisie, omdat in de opzet van het traject de gemeente een meer faciliterende rol bij het opstellen van de wijkvisie toegedacht was, maar ook omdat budget was vrijgemaakt voor externe projectleiding. De gemeente had moeite met het vorm en inhoud geven aan de juiste houding en gedrag in deze context. In de beleving van buurtbewoners is te snel beargumenteerd dat een idee niet haalbaar is, zonder de benodigde onderbouwing. Er heeft wel onderzoek plaatsgevonden, bijvoorbeeld naar de verplaatsing van de speeltuin, maar de keuze voor dit onderzoek wordt door de burgers niet begrepen.

In de casus BplusC voelden de geïnterviewde burgers zich voldoende gehoord. Tijdens de algemene workshop gaven burgers verschillende geluiden. Sommige burgers gaven aan niet het gevoel te hebben dat voldoende geluisterd wordt, anderen ervoeren de communicatie met de gemeente als open. Hieruit wordt duidelijk dat communicatie met en naar de burger in een project kan verschillen. Dit beeld komt ook overeen met de informatie uit de gesprekken met ambtenaren. Deze gaven aan dat sommige medewerkers beter dan andere zijn in het communiceren naar de burger. Voor sommige medewerkers is de noodzaak om contact met burgers te zoeken of de burger als opdrachtgever te zien een nieuw aspect in hun functie.

De medewerkers en leidinggevenden geven in het kader van de algemene interviews aan bij veel burgerparticipatietrajecten actief het contact met burgers te zoeken, zowel in persoonlijke gesprekken alsook in de vorm van enquêtes en onderzoeken. Burgerparticipatie wordt als een manier van werken gezien, waar de gemeente zich als dienstverlener aan de burger ziet en actief contact zoekt met burgers om hun wensen in kaart te brengen, burgers te betrekken bij de besluitvorming en om initiatieven vanuit de stad te faciliteren. Medewerkers noemen ook dat zij proberen zo veel als mogelijk proactief met de burger te communiceren door het terugleggen van de stand van zaken en het uitleg geven, vooral als afspraken niet nagekomen kunnen worden of ideeën niet op de gewenste manier omgezet kunnen worden. Ze houden ook rekening met het motiveren van de burgers door bijvoorbeeld in te zetten op resultaten die op korte termijn haalbaar zijn en het uitnodigen van burgers om bijvoorbeeld genomen besluiten te vieren.





## Het betrekken van burgers

In de algemene workshop met burgers deelden deze mee dat zij van de gemeente inzet verwachten om er voor te zorgen dat besluiten door een groep genomen worden die voldoende representatief is en dat minderheden ook voldoende gehoor vinden in het proces. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het feit dat het niet voldoende is om burgers vooraf te betrekken, maar ook om tijdens het proces te waarborgen dat iedereen voldoende meegenomen wordt. Het verschil tussen georganiseerde partijen, zoals woningbouwverenigingen en stichtingen aan de ene kant en 'gewone' burgers aan de andere kant wordt ook opgemerkt. In de beleving van burgers vinden georganiseerde partijen gemakkelijker gehoor bij de gemeente en zijn zij sterker vertegenwoordigd in stuurgroepen. Het waarborgen dat gewone burgers ook in stuurgroepen vertegenwoordigd zijn en dat niet-georganiseerde groepen ook gehoor vinden heeft vanuit hun oogpunt meer aandacht nodig.

Dat het betrekken van alle burgers niet altijd even gemakkelijk is geven ambtenaren ook in het kader van de casestudies aan. Bij de planning vooraf wordt overlegd welke burgers betrokken moeten worden, maar het mobiliseren van burgers is niet altijd gemakkelijk. Bij de casus Breestraat heeft de gemeente buurtbewoners, ondernemers, de stichtingen en organisaties zelf betrokken. Bij het project Zeeheldenbuurt heeft de buurtvereniging geprobeerd buurtbewoners zo veel als mogelijk te mobiliseren. Bij BplusC konden burgers via een enquête, via expert-workshops en door betrekken van bezoekers deelnemen. Tijdens de algemene workshop met burgers gaven deelnemers aan verbaasd te zijn omdat ze nooit van het burgerparticipatietraject van BplusC gehoord hadden.

Verder gaven buurtbewoners van de Zeeheldenbuurt aan dat onder buurtbewoners niet iedereen de tijd heeft om altijd mee te doen. Verder zijn er ook buurtbewoners, die pas op latere termijn in actie komen en het niet eens zijn met eerder genomen besluiten. Een voorbeeld hiervan is het besluit om de speeltuin te verplaatsen, welke in de wijkvisie opgenomen is en waartegen later weerstand in de buurt ontstond. De gemeente heeft toen een enquête uitgevoerd onder bewoners over de toekomst van de speeltuin en op basis van de uitkomsten hiervan besloten deze niet te verplaatsen.

Het voldoende betrekken van alle burgers is een uitdaging. Als voorbeeld wordt aangegeven dat bij de implementatie van een sociaal buurtproject blijkt dat er veel ideeën voor projecten zijn, maar dat er onvoldoende animo bij burgers is om deze ook uit te voeren. Hoe kunnen alle relevante burgers betrokken worden? Hoe zorgt de gemeente ervoor dat diegenen die participeren een legitieme mandaat hebben om bijvoorbeeld voor de hele buurt te kunnen spreken?

Tijdens de interviews met ambtenaren in het kader van de casestudies gaven deze aan uit ervaring geleerd te hebben dat het van belang is bij fysieke projecten duidelijk en heel concreet te beschrijven wat een project voor de buurtbewoners precies betekent, omdat veel burgers pas in actie komen als het project negatieve gevolgen voor hen heeft. Verder gaven ambtenaren aan dat het betrekken van burgers gemakkelijker is bij fysieke projecten, met duidelijke uitkomsten op korte termijn, dan bijvoorbeeld bij uitvoerende projecten in het sociaal domein. Ambtenaren gaven in interviews aan te worstelen met de opkomst van ZZP'ers, die bij burgerparticipatietrajecten hun bedrijfsinteresses inbrengen en hopen op een opdracht door de gemeente. Hierdoor is niet altijd duidelijk of zij vanuit eigen belang spreken of vanuit een breder belang.

Ook in het kader van de algemene interviews met de ambtelijke organisatie gaven vooral leidinggevenden aan dat zij het betrekken van alle burgers als uitdaging zien, waar actief aan gewerkt wordt. Zo bekritisieren leidinggevenden zelf dat de participerende burgers vaak hoogopgeleid, blank en boven de 45 zijn, terwijl andere groepen onvoldoende vertegenwoordigd zijn.

### **Het herkennen en benutten van expertise**

Tijdens de algemene workshop stelden burgers vast dat burgers niet altijd als gelijkwaardige partners gezien worden. Ook wordt de expertise van burgers in twijfel getrokken, bijvoorbeeld door bestaande plannen opnieuw te laten onderzoeken, terwijl burgers met vakkundige expertise gratis adviezen uitgewerkt hebben. Een voorbeeld was dat een vrijwilliger met vakkennis gratis een plan uitwerkt voor het planten van groen en in plaats van gebruik te maken van het plan geeft de gemeente de opdracht aan een bureau om een nieuw plan op te stellen, dat geen rekening houdt met de eerder geleverde ideeën, zonder te communiceren waarom deze stap genomen wordt.

In het kader van de casestudies gaven ambtenaren en wethouders aan dat binnen de ambtelijke organisatie nog aan een cultuuromslag gewerkt wordt. Zo verschilt het enthousiasme voor burgerparticipatie bij ambtenaren per persoon en dit heeft invloed op het proces. Ambtenaren gaven in interviews aan dat vooral expertmatige ambtenaren worstelen met het feit dat het doel van een burgerparticipatietraject niet de 'beste' oplossing is vanuit een deskundige oogpunt en daarom moeite hebben met een (in hun ogen) matige oplossing, die wel voldoende animo onder burgers kent. Sommige ambtenaren waren positief over de samenwerking met burgers maar gaven als kritische noot aan dat ervaring met burgerparticipatie officieel geen onderdeel uitmaakt van de functioneringsgesprekken. Daarentegen is het in het organisatieplan van de gemeente vastgestelde werkprincipe 'van buiten naar binnen werken', waaronder evalueren om te leren, stadsinitiatieven, strategische partners, burgerparticipatie en regelruimte valt, onderdeel van de functioneringsgesprekken. Niet iedereen begrijpt dat burgerparticipatie als manier van werken onder het werkprincipe valt.

De indrukken uit de casestudies worden tijdens de algemene gesprekken met medewerkers en leidinggevende onderstreept. Zo wordt ook in deze gesprekken aangegeven dat sommige medewerkers nog moeten wennen aan de nieuwe manier van werken. Tegelijkertijd worden ambtenaren wel beoordeeld op de manier waarop ze het werkprincipe 'van buiten naar binnen werken' omzetten. Er wordt opgemerkt dat het voor sommige experts moeilijk is om te wennen dat zij in plaats van hun eigen ideeën uit te werken, nu service aan de burger moeten verlenen. In algemene zin is de bij burgerparticipatie passende houding en bijbehorend gedrag nog niet volledig doorgedrongen in het DNA van de lijnorganisatie, hoewel publieksparticipatie wel onder verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie gelegd is.

Het verschil tussen houding en gedrag van de gemeente tussen de cases komt ook naar voren uit de interviews met ambtenaren, die aangeven dat de keuze voor de manier van argumenteren en informeren sterk bij de individuele medewerkers en de individuele wethouder ligt en kan verschillen tussen projecten en tussen personen. Ook gaven ambtenaren aan dat het delen van 'best practices' en successtrategieën niet over de grenzen van de afdelingen plaatsvindt en binnen afdelingen meer informeel dan geïnstitutionaliseerd is.





Wel ervaart men een openheid voor ideeën van burgers. Er wordt duidelijk genoemd dat burgerparticipatie niet alleen op initiatief van de gemeente plaatsvindt, maar dat vooral wijkregisseurs betrokken zijn bij het zoeken naar financiering van initiatieven van burgers. Medewerkers en leidinggevenden geven ook duidelijk aan dat zij het luisteren en ophalen van ideeën bij de burger als belangrijk onderdeel van het werkprincipe 'werken van buiten naar binnen' zien en burgerparticipatie niet alleen als traject publiekparticipatie begrijpen maar als integraal onderdeel van de manier van werken. Niettemin heersen er verschillen in de mate dat medewerkers een dienstverlenende houding naar de burger tonen en klantgericht communiceren. Zo geven medewerkers en leidinggevenden zelf aan dat niet alle collega's dezelfde klantgerichte houding hebben.

Leidinggevenden ondervinden veel tijddruk resulterend uit andere managementtaken, zodat er minder tijd is om sterk te sturen op burgerparticipatie. Een gevolg er van is bijvoorbeeld dat in plaats van een gesprek met een medewerker over zijn houding te voeren, het bij een e-mail blijft. Zoals gezegd is de visie van de gemeente dat managers zouden moeten sturen op houding en gedrag. Zodra er geen sprake is van de open en samenwerkingsgerichte houding die de gemeente voorstaat, zou de manager hierover het gesprek moeten aangaan. Bovendien wordt er meer op tijd en minder op kwaliteit gestuurd; de tijdsdruk is soms groot bijvoorbeeld omdat er soms op korte termijn iets naar de raad of het college moet. Hierdoor ontstaat het risico dat op de lange termijn de investering in de relatie met de stad onder druk komt te staan.

Het valt ons op dat er de afgelopen jaren veel gepraat wordt over burgerparticipatie:

- In oktober 2013 is een conferentie georganiseerd door de Leidse Denktank Burger Overheid over de vraag hoe in Leiden vorm kan worden gegeven aan een samenleving waarin de burger meer participeert in het gemeentebestuur en de gemeente initiatieven van burgers beter ondersteunt;
- In augustus 2014 is er een bijeenkomst georganiseerd door de gemeente over samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers in de openbare ruimte;
- In oktober 2015 is in opdracht van de subcommissie publiekparticipatie van de Leidse gemeenteraad een conferentie georganiseerd over burgerinitiatieven in Leiden.

Burgers geven aan te weinig terug te zien van hun input in deze trajecten. De les die hieruit getrokken zou kunnen worden is dat ook bij het opzetten en uitvoeren van een burgerparticipatietraject over het onderwerp 'burgerparticipatie' de lessen/voorwaarden zoals geformuleerd in 3.6 in acht genomen moeten worden.

#### **4.7 Interne samenwerking (organisatiestructuur)**

In de algemene workshop met burgers benoemden burgers de verkokering als knelpunt, maar ook gebrek aan communicatie tussen medewerkers en binnen afdelingen. Ook het niet of onvoldoende uitvoeren van gemaakte afspraken na afloop van het project werd genoemd, als ook belangentegenstellingen binnen de ambtelijke organisatie die de uitvoering van een project belemmeren.

De casestudies laten zien dat de geëvalueerde cases sterk verschillen in de mate waarin verschillende afdelingen betrokken zijn. Terwijl het bij BplusC om een toekomstvisie op het terrein van cultuur gaat, is de casus Breestraat een project dat naast stedenbouwkundige kennis ook samenwerking met toezicht en handhaving vereist. De casus Zeeheldenbuurt, met zowel projecten in het sociaal domein alsook in het fysiek domein, is een project dat om een sterke mate van samenwerking en coördinatie tussen afdelingen binnen de gemeente vraagt. De bevindingen uit de casestudies sluiten hier op aan.

Bij het project Zeeheldenbuurt bleek het lastig om intern op zodanige wijze samen te werken dat aan de wensen en verwachtingen van de burgers tegemoet kon worden gekomen. Aan de ene kant is de dynamiek van projecten in verschillende domeinen anders. Zo geven ambtenaren aan dat de projecten in het fysiek domein makkelijker uit te voeren zijn omdat de dynamiek hier anders is, terwijl projecten in het sociaal domein meer het bouwen van een netwerk van vrijwilligers vergen. Aan de andere kant geven burgers aan dat zelfs bij de fysieke projecten het moeilijk is om als gemeente met één boodschap naar buiten te komen. Een voorbeeld betreft het aanleggen van een weggetje door het groen dat breed genoeg is voor kinderwagens en rolstoelen. Hierbij lopen burgers er tegenaan dat de ene ambtenaar alleen voor de stoepen en de andere alleen voor het groen verantwoordelijk is en de communicatie over de noodzakelijke breedte van de weg moeilijk verloopt.



Bij de Breestraat is binnen het project op veel verschillende vlakken samengewerkt om expertise te bieden over luchtkwaliteit, busroutes, de aanleg van de stoepen en lantarenpalen. Binnen het team heeft dat goede resultaten opgeleverd. Wat burgers wel opmerken is dat te weinig aandacht besteed is aan de uitvoeringsfase na afloop van de planvorming. Deze fase omvat onderhoud, toezicht en handhaving (bijvoorbeeld controleren dat de bussen zich aan de snelheidslimiet houden of dat het trottoir niet door kauwgom vervuult).

In het kader van de algemene interviews met medewerkers en leidinggevende wordt aangegeven dat steeds meer aan de communicatie tussen de verschillende medewerkers binnen een project gewerkt wordt door de projectleiders en dat (evaluatie)bijeenkomsten over burgerparticipatietrajecten gepland worden.

#### **4.8 Invloed van de raad en het college**

Hoe het college en de gemeenteraad betrokken worden tijdens een publieksparticipatietraject wordt in het startdocument aangegeven. Korte lijnen tussen het ambtelijk apparaat en de wethouder en éénduidige communicatie vanuit alle gremia van de gemeente is van belang voor goede burgerparticipatie. Gemeenteamttenaren geven aan dat burgers dikwijls de kennis ontbreekt over de verschillen tussen gemeenteraad, ambtelijk apparaat en college en dat zij een heldere en éénduidige communicatie verwachten. Bij de casus Breestraat hebben het ambtelijk apparaat en de wethouder geprobeerd om altijd eenduidig te communiceren en regelmatig met de burgers te overleggen. De betrokken burgers geven aan dat deze manier van contact en communicatie voor hun vertrouwen gecreëerd heeft. Hier tegenover staat de casus Zeeheldenbuurt, waar de voormalige wethouder minder actief betrokken was bij de ontwikkeling van de wijkvisie en die nu pas door de huidige wethouder wordt ondersteund.

De cases laten zien dat als een participatietraject niet vanuit de wethouder gesteund wordt, het traject moeilijker verloopt en andersom. De mate van de betrokkenheid van de wethouder is afhankelijk van de inzet van de wethouder zelf. In de interviews wordt benadrukt dat het huidige college veel sterker dan eerdere colleges zich inzet voor burgerparticipatie en zich sterk als dienstverlenend ziet. Als voorbeeld gaf een wethouder aan dat een wethouder bij een burgerparticipatietraject vooral moet luisteren en zijn rol vooral bij het maken van keuzes ziet als resultaat van een belangenafwegingen.

In het kader van de algemene interviews met medewerkers, leidinggevende en wethouders, wordt aangegeven dat de openheid van het college voor burgerparticipatie duidelijk wordt doordat collegeleden aangeven dat zij veel belang hechten aan burgerparticipatie en hier op sturen. Zij nemen actief deel. Wethouders geven aan dat er veel lopende burgerparticipatietrajecten zijn. Het geschetste beeld komt overeen met de belevenis van de burgers en de medewerkers. Medewerkers merken op dat het college bereid is om tijd vrij te maken om aan burgerparticipatietrajecten deel te nemen.



Verder is in de interviews ook naar de rol van de raad gevraagd en wordt breed signaleerd dat de raad het lastig vindt om zijn rol vorm en inhoud te geven in trajecten waar volop aan burgerparticipatie wordt gedaan. De indruk is dat de raad afwachtend en onzichtbaar is als het gaat om actief mee te doen aan een concreet participatietraject. In de casus Zeeheldenbuurt daarentegen besloot de gemeenteraad dat er een wijkvisie moest komen op aandringen van de buurtbewoners. Uit de gesprekken met leidinggevenden en medewerkers komt naar voren dat het vaak niet duidelijk is hoeveel invloed de raad aan burgers wil geven. Dit maakt het lastig een participatietraject vorm en inhoud te geven. De verwachting is dat de raad scherp zijn verwachtingen formuleert ten aanzien van burgerparticipatie.

De ervaring van leidinggevenden en medewerkers, die aan de algemene interviews deelgenomen hebben, is verder dat het voor de goede verloop van een traject van belang is de raad tijdens het proces mee te nemen en bijvoorbeeld voor avonden met burgers uit te nodigen. Helaas is de ervaring dat de raadsleden weinig gebruik maken van deze mogelijkheid om betrokken te worden en zichtbaar te zijn. De ambtelijke organisatie betreft ook bestuursadviseurs bij de vraag hoe ze de raad beter kan betrekken in burgerparticipatietrajecten.

## 5 Betekenis voor de ambtelijke organisatie

Waar wij in hoofdstuk 3 de verwachtingen en ervaringen van burgers presenteerden en in hoofdstuk 4 de huidige praktijk binnen de gemeente, geven wij in dit hoofdstuk de antwoorden weer op de vraag wat de gemeente nodig heeft om aan de verwachtingen van burgers te voldoen. Hiertoe zijn de verwachtingen en ervaringen aan portefeuillehouders, leidinggevend en medewerkers gepresenteerd. Allen gaven aan dat ze de verwachtingen en ervaringen van de burgers herkennen, zodat vooral is stilgestaan bij de vraag wat zij nodig hebben om aan de verwachtingen te voldoen.



### 5.1 Middelen ter ondersteuning

#### Tijd en financiële middelen

Medewerkers geven aan dat het opstarten van een burgerparticipatietraject tijd kost en geld vergt. Door het wachten op financiering lopen trajecten soms langzamer en is minder ruimte om kleine initiatieven te steunen. Een budget en personele capaciteit voor het geven van ondersteuning aan kleinere initiatieven zou helpen om te laten zien dat de gemeente de inzet van burgers waardeert. De gemeente kan zo ook meer flexibiliteit bieden om op kleinere initiatieven te kunnen reageren.

#### Drempels voor samenwerking binnen de ambtelijke organisatie

Leidinggevend en medewerkers geven aan dat sturing op het werkprincipe "van buiten naar binnen werken" waarvan burgerparticipatie onderdeel uitmaakt, nog nodig is en dat burgerparticipatie op dit moment niet de grootste prioriteit binnen de organisatie heeft. Ook medewerkers merken op dat er collega's zijn die minder proactief op burgersvragen reageren. Om meer nadruk op burgerparticipatie te zetten zou het belangrijk zijn om het weer tot één van de prioriteiten te maken dan wel om bestuurlijk burgerparticipatie als prioriteit te reactiveren.

Ook blijkt dat het delen van kennis en leren uit ervaringen te weinig geïnstitutionaliseerd is. Zo was niet iedereen op de hoogte dat er materiaal op het intranet over burgerparticipatie beschikbaar is en geven geïnterviewden aan dat het van belang is om tijd vrij te maken voor het delen van best practices. Medewerkers merken op dat ze behoefte hebben aan iemand, die voor burgerparticipatie verantwoordelijk is en bijvoorbeeld best practices verzamelt, niet alleen voor intern gebruik maar bijvoorbeeld ook om buurtverenigingen via een platform informatie te bieden over andere buurtverenigingen en de manier waarop zij projecten gerealiseerd hebben. Ook een overzicht van welke burgerparticipatietrajecten in een buurt plaatsvinden ontbreekt soms. Medewerkers geven aan dat voor een betere afstemming binnen projecten meer bijeenkomsten tussen de bij een project betrokken medewerkers noodzakelijk zijn.

### 5.2 Rolverdeling en interactie tussen de gemeente en de burger

#### Wanneer burgers betrekken?

Bij de planning van burgerparticipatietrajecten geven leidinggevend en medewerkers aan dat al over veel punten nagedacht wordt zoals het betrekken van belanghebbenden en de mate van participatie. Toch wijzen leidinggevend en medewerkers er op dat het selectief inzetten van burgerparticipatie van belang is, niet alleen om het overvoeren van burgers te voorkomen maar ook met het oog op de financiën. Burgerparticipatietrajecten zijn vaak tijdrovend, maar sommige budgetten vervallen als ze niet op tijd gebruikt worden. Deze financiële aspecten moeten in de besluitvorming over de inzet van burgerparticipatie meegewogen worden of het financieringsmechanisme moet aangepast worden.



### **De rolverdeling tussen de gemeente en de burgers**

In de communicatie over de verwachtingen van de invloed van de burgers en de rol van de gemeente tijdens een burgerparticipatietraject zien medewerkers vooral twee ontwikkelingspunten voor de gemeente: 1) een zakelijkere omgang met kansloze initiatieven van burgers en 2) het ontwikkelen van een checklist of stappenplan voor het beoordelen van initiatieven van burgers. Als voorbeeld wordt genoemd dat burgers soms de gemeente met een idee benaderen en in de loop van de tijd blijkt dat het project kostenintensief is en het niet duidelijk is in hoeverre het project gesteund wordt door een brede bevolkingsgroep. Hier ontbreekt een afwegingskader dat aangeeft wanneer een brede toetsing moet plaatsvinden en meer burgers betrokken moeten worden en wanneer de gemeente een initiatief meteen kan steunen.

### **Neemt de gemeente de burgers serieus?**

Toch geven medewerkers aan dat vanwege tijdsdruk en de veelheid lopende projecten het bijvoorbeeld kan gebeuren, dat iemand vergeet een mail te schrijven. Ook verschillen medewerkers in hun proactieve houding. Burgers hebben wel de mogelijkheid druk op de organisatie uit te oefenen door te blijven vragen.

Het betrekken van alle belanghebbenden wordt ook door de leidinggevenden als verbeterpunt opgemerkt. Leidinggevenden merken op dat op uitnodigingen vooral een kleine groep 'hoogopgeleide, blanke 45-plussers' reageren en er zo vaak geen representatieve afspiegeling van de bevolking tot stand komt. De gemeente is nog op zoek naar manieren om alle burgers sterker te betrekken. Als voorstel wordt genoemd om bijvoorbeeld een contactpersoon te hebben die burgers die minder vaardig zijn om zelf initiatieven op te zetten te steunen bij het werven van fondsen en schrijven van projectplannen. Ook een sterkere inzet van social media wordt benoemd en het selectief inzetten van burgerparticipatietrajecten.

### **5.3 De rol van het college**

Collegeleden geven aan dat zij veel belang hechten aan burgerparticipatie en hier op sturen. Zij nemen actief deel. Wethouders geven aan dat er veel lopende burgerparticipatietrajecten zijn. Het geschetste beeld komt overeen met de beleving van de burgers en de medewerkers. Medewerkers merken op dat het college bereid is om tijd vrij te maken om aan burgerparticipatietrajecten deel te nemen.

Toch is er een spanningsveld tussen ruimte voor profilering en burgerparticipatie. Zo zijn er wel nog bestuurlijke ambities die top-down geïmplementeerd worden met, uit het oogpunt van de medewerkers, te weinig oog voor burgerinitiatieven en de prioriteiten van burgers. Een ander door de ambtelijke organisatie genoemd aandachtspunt is de neiging om toezeggingen te doen zonder deze eerst met de ambtelijke organisatie af te stemmen, waardoor bij de burger verwachtingen gewekt worden waaraan niet altijd voldaan kan worden. Leidinggevenden geven aan dat in het kader van een burgerparticipatietraject de rol van het college en de raad vaak in het nemen van beslissingen ligt bij processen die vastgelopen zijn, omdat contrasterende opinies een afweging van het algemeen belang noodzakelijk maken.

Om de burger niet te overvoeren wegen wethouders vooraf af wanneer de burger betrokken zal worden. De sturing door wethouders gebeurt verder door controlerende vragen te stellen over voorstellen aan medewerkers, net als vragen over bijvoorbeeld financiën. Toch zien wethouders dat het van belang is om op burgerparticipatie te blijven sturen omdat de cultuuromslag binnen de organisatie nog niet geheel gerealiseerd is. De wethouders geven aan tevreden te zijn met de inzet van de leidinggevenden, maar zij merken op dat organisatiebreed de kwaliteit van de wijze waarop burgerparticipatie vorm gegeven wordt varieert en er een consistente lijn ontbreekt.



De wethouders geven aan dat zij het belangrijk vinden om vroeg bij het proces betrokken te worden, wat wel vaak maar op dit moment nog niet altijd gerealiseerd wordt. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt als probleem in de afstemming vooral gezien, dat portefeuillehouders elkaar sterker op de hoogte moeten houden als een project ook de portefeuille van een andere wethouder raakt.

#### **5.4 De rol van de raad**

In de interviews is ook naar de samenwerking met de raad gevraagd. De ervaring van leidinggevendenden is dat het voor het goede verloop van een traject van belang is de raad tijdens het proces mee te nemen en bijvoorbeeld voor avonden met burgers uit te nodigen. Helaas is de ervaring dat de raadsleden weinig gebruik maken van deze mogelijkheid om betrokken te worden. De ambtelijke organisatie betreft ook bestuursadviseurs bij de vraag hoe ze de raad beter kan betrekken in burgerparticipatietrajecten.

Leidinggevendenden geven aan dat het voor medewerkers ingewikkeld is om in het kader van burgerparticipatie afspraken met burgers te maken en later tegenover de burgers uit te leggen waarom de raad een daaraan tegenstrijdige beslissing genomen heeft. De rol van de raad in burgerparticipatietrajecten is niet altijd duidelijk. Leidinggevendenden geven aan dat de raad meer duidelijkheid moet geven over de kaders van burgerparticipatie en het mandaat van de medewerkers om afspraken te maken. Uit het oogpunt van de ambtelijke organisatie moet de raad nog aan burgerparticipatie wennen en stuurt nog te sterk op details en te weinig op kaders en op het proces.

Een andere punt waar aanscherping gevraagd is door leidinggevendenden en medewerkers, is de definitie van burgerparticipatie. Terwijl de ambtelijke organisatie burgerparticipatie als een manier van werken beschouwt dat ook het klantvriendelijk afhandelen van vragen en klachten en het oppakken van initiatieven van buiten omvat, is de definitie in de nota publieksparticipatie beperkter. Door de meer beperkte definitie is er het risico dat burgerparticipatie projectmatig wordt opgepakt, terwijl het volgens de gemeente zelf onderdeel moet uitmaken van de reguliere werkzaamheden.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

In het algemeen gaat veel goed met betrekking tot burgerparticipatie in Leiden. We zien de oprechte wens en ambitie van het college en in het verlengde de ambtelijke organisatie om burgers bij de besluitvorming te betrekken. Desalniettemin zien wij ook verbeterpunten. Door zaken beter te organiseren kan het vertrouwen van burgers in dergelijke trajecten verbeterd worden. Wij lichten dit toe aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.



#### 6.1.1 Verwachtingen en ervaringen van burgers

Burgers verwachten dat de gemeente hen serieus neemt. Dit begint met het communiceren van duidelijke verwachtingen vooraf over de betrokkenheid en de wijze van inzet van de burgers. Tegelijkertijd verwachten burgers dat de gemeente een doorkijk geeft naar de mogelijke gevolgen van een besluit. Als iets niet kan, is dat niet erg mits de gemeente dit duidelijke en uitvoerige uitlegt. Deze openheid en vroegtijdige, transparante informatie wordt verwacht gedurende het hele participatietraject. Hierbij hoort ook het nakomen van alle afspraken, ook mondelinge.

Burgers geven aan dat duidelijker kan worden gecommuniceerd wat het doel van burgerparticipatie is, wat de reikwijdte is van de participatie door burgers en wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn tijdens en na een participatietraject. Voor burgers zijn deze grenzen niet altijd duidelijk. In sommige projecten lijkt het alsof de gemeente hier zelf nog in de loop van het project zoekende is.

In praktische zin verwachten burgers dat er een vaste ambtelijke contactpersoon is met doorzettingsmacht tussen de kokers binnen de organisatie. Bovendien verwacht men korte lijnen met en betrokkenheid en zichtbaarheid van de wethouder.

Men ervaart dat het huidige college open en transparant is, wat voorheen anders was. De gemeente is meer open over de belangen van de gemeente zelf, terwijl tegelijkertijd signalen worden opgepakt en waar mogelijk plannen worden bijgestuurd. Burgers ervaren over het algemeen dat participatie beter gaat en dat de wil bij de ambtelijke organisatie er is, hoewel de organisatie soms nog moet wennen aan een dienstverlenende, faciliterende en ondersteunende rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gevoel dat de gemeente soms tegenwerkt en het eigen belang wil doordrukken, dat er soms te veel participatie is, dat er soms te lang wordt geluisterd en dat er soms te veel verantwoordelijkheid bij burgers wordt gelegd.

De belangrijkste knelpunten die worden ervaren zijn:

- Participatie is nog erg persoonsafhankelijk, wat merkbaar is bij wisseling van contactpersonen.
- Participatie vergt veel tijd van burgers, soms te veel.
- De ambtelijke organisatie wordt als verkokerd ervaren, wat onder meer leidt tot trage besluitvorming.
- Er is nog sprake van onduidelijke verwachtingen over burgerparticipatie.
- Burgers (in enge zin) voelen zich niet altijd serieus genomen als samenwerkingspartner.
- De gemeente (raad, college en ambtenaren) spreekt niet altijd met één stem.
- Het ambtelijke apparaat laat niet altijd een voldoende servicegerichte houding zien (ambtenarenparticipatie).
- Het niet nakomen van afspraken die in participatietrajecten worden gemaakt.



### **6.1.2 Voldoen aan verwachtingen door de ambtelijke organisatie**

Burgerparticipatie is in de verschillende fasen van de beleidscyclus nadrukkelijk onderwerp van gesprek geworden binnen de ambtelijke organisatie en tussen portefeuillehouder en organisatie. Recente projecten maken gebruik van een startdocument waarin de aanpak is toegelicht. Bij afwezigheid van een startdocument is participatie onderdeel van een college- of raadsvoorstel. Tegelijkertijd is de werking van het startdocument in de praktijk nog niet voldoende geborgd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vraag van de gemeente wanneer burgerparticipatie wenselijk is. De gemeente is soms nog zoekende naar antwoord op de vraag in welke situaties het goed is burgers op welke manier te betrekken.

Burgerparticipatie vraagt flexibiliteit, integraal werken en borgen dat beloftes en afspraken worden nagekomen. Verkokering wordt in zijn algemeenheid als een probleem ervaren in de meeste projecten, vooral bij de uitvoering en toezicht en handhaving na afloop van het project. Het vraagt ook transparantie over besluitvorming. Duidelijkheid over wat wel en niet kan en beslissingen nemen of plannen bijstellen waar nodig en dit kunnen uitleggen. Dit vraagt bovendien medewerkers die onbevangen kunnen luisteren en geluiden en initiatieven serieus nemen. De mate waarin de gemeente luistert naar geluiden uit de samenleving en open staat voor ideeën is sterk persoonsafhankelijk, van de wethouder en/of van de betreffende medewerkers. Burgers zien de ambitie en de wil van de ambtelijke organisatie, maar ervaren tegelijkertijd dat de organisatie nog moeite heeft met daadwerkelijk onbevangen te luisteren en meet te gaan met ideeën van burgers. Burgers kunnen hierdoor het gevoel krijgen niet serieus genomen te worden.

Binnen de gemeente zijn voldoende hulpmiddelen beschikbaar om vorm en inhoud te geven aan burgerparticipatie. De bekendheid met (het werken met) deze hulpmiddelen is echter nog beperkt, in die zin dat niet alle medewerkers deze hulpmiddelen kennen en gebruiken. Opvallend is dat participatie steeds als aparte activiteit wordt benoemd, terwijl het onderdeel zou moeten zijn van de dagelijkse werkwijzen en routines. Burgerparticipatie lijkt binnen de organisatie soms iets bijzonders te zijn, terwijl het onderdeel zou moeten zijn van de dagelijkse werkrouines. Burgerparticipatie zit nog niet in het DNA van de organisatie.

### **6.1.3 Bestuurlijke kaders voor de ambtelijke organisatie**

Het huidige college legt, meer dan het voorgaande college, een sterke nadruk op burgerparticipatie. Dit wordt als zodanig breed herkend en gewaardeerd door de burgers. Tegelijkertijd lijkt participatie soms door te slaan en in plaats van instrument een doel te worden.

Het format voor het startdocument bevat een onderdeel over burgerparticipatie en over de rol van het college. De invulling van deze rol is afhankelijk van de invulling die de betreffende wethouder er aan geeft. Wethouders geven aan zich als dienstverlenend te zien en zetten conform het beleidsakkoord in op burgerparticipatie. Tegelijkertijd is niet altijd duidelijk waarom, wanneer en hoe burgers te betrekken. Een scherpere analyse en duidelijkere kaders voor de organisatie helpen om burgerparticipatie selectiever en daarmee gericht in te zetten.

Burgerparticipatie vraagt van bestuurders en politici een open houding en open ogen en oren. Regelmatig overleg met burgers. Het vraagt om luisteren naar burgers en niet alleen zenden. Tegelijkertijd willen burgers dat bestuurders en politici ook een eigen mening hebben en deze inbrengen. Het gaat om een balans tussen eigen mening en onbevangen luisteren. Bestuurders en politici moeten het algemeen belang bewaken en omgaan met verschillende belangen. Specifiek voor bestuurders vraagt dit het selectief en doelbewust inzetten van participatie en 100% commitment van de wethouder.



Er is nauw contact tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie over burgerparticipatie en over het verloop van trajecten. De effectiviteit van het onderlinge contact is afhankelijk van de betrokkenheid van de wethouder en van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de medewerker. Onze indruk is dat dit over het algemeen goed verloopt. De ambtelijke organisatie en het college spreken meestal met één geluid. Daar waar nodig wordt actie ondernomen om ruis weg te werken.

Tot slot wordt breed gesignaleerd dat burgerparticipatie een andere vorm van politiek bedrijven vergt door raadsleden en dat raadsleden nog moeite hebben deze rol te pakken, onvoldoende kaders vooraf stellen en afwachtend blijven en te onzichtbaar zijn. Het ambtelijk apparaat vraagt zich af wat de Raad precies wil met betrekking tot burgerparticipatie.

## **6.2 Aanbevelingen**

Op basis van ons onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen.

### **6.2.1 Voor de raad**

Tijdens het onderzoek werd de afwachtende en onzichtbare houding van de raad genoemd. De raad dient dan ook actiever en meer zichtbaar te zijn in burgerparticipatietrajecten. Dit kan op de volgende manieren:

- Stel duidelijkere kaders voor het mandaat van de ambtelijke organisatie om afspraken met burgers te maken en geef aan op welke manier de raad geïnformeerd wil worden tijdens burgerparticipatietrajecten.
- Ga actief op zoek naar input van burgers in die gevallen waarin de raad zelf kaders voor een onderwerp wil formuleren.
- Bewaak waar nodig het algemeen belang door te zorgen dat alle belangen worden meegenomen en de relevante betrokkenen ook betrokken worden.

### **6.2.2 Voor het bestuur**

Het bestuur kan selectiever zijn in het inzetten van burgerparticipatietrajecten. Wij bevelen aan om concrete kaders te stellen voor het inzetten van burgerparticipatie in algemene zin en per besluitvormingstraject vooraf gerichtere afwegingen te maken op de volgende vragen:

- Met welk doel wil de gemeente burgerparticipatie inzetten: het creëren van draagvlak bij burgers voor gemeentelijk beleid, het verhogen van de kwaliteit van besluiten, het stimuleren van zelfwerkzaamheid en sociale cohesie, of het ophalen van informatie ten behoeve van beleids- en besluitvorming?
- In welke fase van de beleidscyclus wil de gemeente burgerparticipatie inzetten: bij de agendavorming, bij de beleidsvorming, bij de besluitvorming, bij de uitvoering of bij de evaluatie?
- Welke mate van invloed wil de gemeente de burger geven: informeren, raadplegen, meedenken, meedoen of meebeslissen?

Maak zowel de kaders als de afwegingen telkens weer kenbaar zodat de inwoners van Leiden weten wat zij mogen verwachten.

### 6.2.3 Voor de ambtelijke organisatie

Gezien waar de gemeente op dit moment staat met betrekking tot burgerparticipatie volstaat het niet om burgerparticipatie voor 100% onder verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie te brengen. Een bepaalde vorm van centralisatie is nog nodig om burgerparticipatie verder te ontwikkelen. Bovendien zal het verder verbeteren van de organisatie het vertrouwen van burgers in de overheid doen toenemen. Dit kan op de volgende manieren:

- In navolging van de aanbeveling voor het bestuur: stuur strakker bij het opstellen van startdocumenten op het doel, de fase waarin en de gewenste invloed en inzet van welke burgers bij burgerparticipatie. Betrek hierbij in een vroeg stadium de portefeuillehouder.
- Evalueer trajecten op het realiseren van de gewenste doelen, op de juiste wijze van inzetten van participatie en op de juiste keuze voor een trede van de participatieladder.
- Ontwikkel de interne samenwerking en doorbreek de verkokering binnen de ambtelijke organisatie door naast lijnsturing te werken aan andere vormen van sturing.
- Ontwikkel een leercultuur door het inzetten van bijvoorbeeld intervisie over burgerparticipatie, door het aanwijzen van medewerkers die per afdeling burgerparticipatie in de aandacht moeten houden en door burgerparticipatie (of werken van "buiten naar binnen") nog explicieter mee te nemen in de personele jaarcyclus.
- Creëer een centraal punt, bijvoorbeeld een online platform waar medewerkers en/of burgers best practices kunnen inzien en informatie vinden over welke initiatieven op dit moment lopen en wie de contactpersonen zijn.
- Ga in teams of tussen manager en medewerker het gesprek aan over de vraag wat burgerparticipatie voor het dagelijkse werk van de medewerker betekent en hoe de manager dit kan faciliteren.



## Bijlage 1 Eisen en verwachtingen



Norm	Voldaan?	Toelichting
<b>1. Burgerparticipatie is integraal onderdeel van de manier van werken in de ambtelijke organisatie. Dit blijkt doordat:</b>		
Er zijn hulpmiddelen beschikbaar ten behoeve van burgerparticipatie.	Ja	Er is onder meer een beslisboom, de gemeente gebruikt de participatieladder, er is ook een Factor C factsheet en advisering door communicatieadviseurs.
Medewerkers bekend zijn met de werkwijze en de processen met betrekking tot burgerparticipatie, medewerkers bekend zijn met de beschikbare hulpmiddelen, en medewerkers gebruik maken van de hulpmiddelen.	Gedeeltelijk	Vooral projectleiders zijn bekend met de hulpmiddelen en hebben aan Factor C trainingen deelgenomen. Dit is minder het geval bij projectmedewerkers.
<b>2. De aanpak en/of methode van burgerparticipatie wordt bewust afgewogen en houdt rekening met het doel, de fase en de mate van invloed, waarborgt continuïteit en financiering, betrekken van alle burgers en de van vrijwilligers gevraagde tijdsinzet</b>	Gedeeltelijk	<p>Bij de cases Zeeheldenbuurt en Breestraat was er geen expliciete aanpak. Recente projecten maken gebruik van een startdocument waarin de aanpak is toegelicht. Bij afwezigheid van een startdocument is participatie onderdeel van een college- of raadsvoorstel.</p> <p>Bij de cases Zeeheldenbuurt en Breestraat was er geen expliciete aanpak. Bij de casus BplusC wel, alsmede in latere projecten.</p> <p><u>Continuïteit</u>: In de casus Zeeheldenbuurt niet. De gemeente komt afspraken in de ogen van burgers onvoldoende na. Er waren relatief veel personele wisselingen.</p> <p>In de casus Breestraat redelijk. Er was duidelijk één projectleider, die gedurende 4 maanden afwezig was toen de uitvoering van start ging, wat zorgde voor enige discontinuïteit.</p> <p>BplusC: ja, er was sprake van één contactpersoon gedurende het hele traject, die bovendien al langer de contactpersoon was van BplusC.</p> <p>In het algemeen kan worden opgemerkt dat door externe inhuur en wisselende projectleiders de continuïteit in gevaar komt.</p> <p><u>Financiering</u>: In de casus Zeeheldenbuurt was dit in eerste instantie geregeld via subsidie; de financiering van de vervolgfases was in eerste instantie niet geregeld en diende uit de reguliere budgetten met reguliere capaciteit plaats te vinden.</p> <p>Breestraat: ja, er waren al middelen begroot.</p> <p>BplusC: ja</p> <p>In het algemeen kan worden opgemerkt dat de participatietrajecten behoorlijke tijdsinzet van medewerkers vraagt.</p>



		<p>Een project met participatie is per definitie niet goedkoper dan projecten zonder participatie. De burgerparticipatie brengt niet een kostenbesparing, maar wel realisatie van plannen (draagvlak).</p> <p><u>Tijdinzet</u>: In de casus Zeeheldenbuurt is een te grote inzet en verantwoordelijkheid van vrijwilligers gevraagd, In de casus BplusC zijn er veel expert meetings gepland, waardoor de participatie enigszins doorsloeg. In de casus Breestraat is de inzet besproken in de burgersgroep.</p>
<p><b>3. Het doel van een burgerparticipatietraject is vooraf duidelijk bepaald en gecommuniceerd: draagvlak, kwaliteit, zelfredzaamheid, sociale cohesie, informatie halen</b></p>	Gedeeltelijk	<p>Het een startdocument is opgesteld in de BplusC-casus. In de casus Zeeheldenbuurt was onvoldoende duidelijkheid, in de casus Breestraat was het impliciet. Voor de laatste cases is geen startdocument opgesteld, met dien verstande dat de start van het participatietraject vrijwel gelijk lag met het vaststellen van de verordening.</p>
<p><b>4. De rolverdeling tussen burgers en gemeente is duidelijk: De invloed en de grenzen van de invloed van inwoners en partners is vooraf door de gemeente bepaald en gecommuniceerd: raadplegen, adviseren, coproduceren.</b></p>	Gedeeltelijk	<p>Niet altijd is de rol van de gemeente goed gecommuniceerd. Hier verschilt het per project. Voor burgers zijn deze grenzen van hun invloed niet altijd duidelijk. In sommige projecten lijkt het alsof de gemeente hier zelf nog in de loop van het project zoekende is.</p>
<p><b>5. De gemeente betreft inwoners en partners in alle fasen van het beleid: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie</b></p>	Ja	<p>Het verschilt per project hoe sterk burgers betrokken worden en in welke fase. Op zichzelf is het betrekken van burgers in verschillende fasen nadrukkelijk onderwerp van gesprek binnen de ambtelijke organisatie en tussen portefeuillehouder en organisatie.</p>
<p>a. De gemeente zorgt ervoor dat alle burgers de kans hebben om aan het traject deel te nemen</p>	Ja	<p>In de casus Zeeheldenbuurt heeft feitelijk niet de gemeente maar de buurt zelf hiervoor gezorgd, samen met de externe projectleider. In de casus BplusC zijn verschillende soorten bijeenkomsten gehouden waarvoor verschillende stakeholdergroepen zijn uitgenodigd. In de casus Breestraat zijn de verschillende burgers nauw betrokken geweest in de burgersgroep, die elk hun eigen achterban betrokken.</p>
<p><b>6. In de uitvoering neemt de gemeente de burgers serieus. Dit blijkt uit:</b></p>	Gedeeltelijk	<p>In de projecten Breestraat en BplusC is dit gebeurd. In de casus Zeeheldenbuurt is dit minder gebeurd. Ook uit de algemene workshop kwam diverse geluiden dat de gemeente burgers niet altijd serieus neemt, waarbij de indruk ontstaat dat er verschil is tussen professionelere instellingen en bewoners.</p>
<p>Proactieve communicatie met en naar de burger: vroegtijdig informierend, deskundig onderbouwd, transparante</p>	Ja	<p>Overwegend zien wij dat de gemeente de burgers vroegtijdig informeert en zijn onderzoeken uitgevoerd. Ook de besluitvorming was transparant en heeft regelmatig overleg plaatsgevonden voor een deel van de casussen.</p>



besluitvorming, regelmatig overleg.		De casus Zeeheldenbuurt vormt hierop een uitzondering, gezien het feit dat de buurt zelf aan de lat stond. Zowel voor de casus Breestraat als voor de Zeeheldenbuurt heeft de gemeente onderzoek laten uitvoeren ter onderbouwing van standpunten. Deze onderzoeken hebben echter de wens van burgers naar meer transparantie niet altijd kunnen wegnemen. In de casus Zeeheldenbuurt zijn (uitvoering)besluiten genomen die niet altijd voldoende zijn toegelicht. Er sprake van voldoende regelmatig overleg met burgers
De gemeente faciliteert de deelname van alle burgers: inzet op vertegenwoordiging van alle belanghebbenden in een open en toegankelijk proces.	Gedeeltelijk	De processen waren open voor iedereen. In de casussen BplusC en Breestraat was dit het geval. Ook minderheidsbelangen werden serieus genomen en meegewogen. In de casus Zeeheldenbuurt lag weliswaar de verantwoordelijkheid hiervoor bij de buurt, maar desondanks had de gemeente zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang kunnen pakken en als bovenliggende onafhankelijke partij kunnen fungeren.
De ambtelijke organisatie luistert, staat open voor ideeën van de betrokkenen burgers en herkent de burgers als partner in de samenwerking met expertise.	Gedeeltelijk	In het algemeen is dit nu meer positief dan voorheen, maar de mate waarin de gemeente luistert is sterk persoonsafhankelijk, van de wethouder en van de betreffende medewerkers. De burgers worden wel als samenwerkingspartner benoemd en actief opgezocht. Tegelijkertijd wordt de expertise niet altijd herkend; zo worden bijvoorbeeld aanvullende onderzoeken gedaan terwijl burgers zelf al onderzoek hebben gedaan of laten doen. Hierdoor voelen burgers zich niet serieus genomen.
<b>7. De ambtelijke organisatie zorgt voor een goede samenwerking en afstemming tussen en binnen de betrokken afdelingen en medewerkers.</b>		Verkokering wordt als een probleem ervaren in de meeste projecten, vooral bij de uitvoering en handhaving en toezicht na afloop van het project. Bij een omvangrijk en complex project als de Zeeheldenbuurt blijken de verschillende belangen binnen een koker lastig te verenigen zijn richting de burgers. De service gerichte houding is persoonsafhankelijk. Er zijn medewerkers die zich niet als service verlenend zien en met de omslag naar burgerparticipatie worstelen
<b>8. Er is efficiënte samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de wethouder en er zijn korte lijnen tussen de ambtelijke organisatie en de wethouder.</b>	Ja	In de onderzochte cases is er nauw contact tussen wethouder en ambtelijke organisatie. Alleen in de beginfase van de casus Zeeheldenbuurt lijken de contacten minder te zijn geweest. Het lijkt sterk afhankelijk van de betrokkenheid van de wethouder.



<p><b>9. De gemeente communiceert eenduidig: er is geen verschil tussen de communicatie van raadsleden, de wethouder en het ambtelijke apparaat of verschillen worden voor de burger verduidelijkt vanuit de verschillende rollen (oppositie – coalitie, dualisme).</b></p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>In de casus BplusC en Breestraat was dit het geval. In de casus Zeeheldenbuurt kwamen soms verschillende geluiden vanuit de gemeente richting de buurt. Uit de algemene workshop kwam de opmerking dat de gemeente niet altijd met één stem spreekt en dat participatie een andere vorm van politiek bedrijven vergt door raadsleden: meer op proces en tegelijkertijd meer direct contact met burgers hebben om ideeën op te pikken. <b>Gesignaleerd werd dat raadsleden moeite hebben deze rol te pakken en afwachtend blijven.</b></p>
<p><b>10. De rol van het college is duidelijk geformuleerd / vormgegeven en de wethouder staat open voor ideeën van de betrokkenen en handelt vanuit een dienstverlenende houding.</b></p>	<p>Ja</p>	<p>Het nieuwe college legt, meer dan het voorgaande college, een sterke nadruk op burgerparticipatie. Het format voor het startdocument bevat een onderdeel over de rol van het college. De invulling van deze rol is afhankelijk van de invulling die de betreffende wethouder er aan geeft. Bij de casussen Breestraat en BplusC is de wethouder nauw betrokken geweest. In de casus Zeeheldenbuurt leek de (destijds verantwoordelijke) wethouder aan het begin niet enthousiast over het participatietraject. Wethouders geven aan zich als dienstverlenend te zien en zetten zelf sterk in op burgerparticipatie. Een participatietraject is voor hen minder een inhoudelijke profileringsruimte. Dit wordt als zodanig herkend door de burgers.</p>



## Bijlage 2 Bestudeerde documenten



### Algemeen

- Beslisboom raadplegen inspraak.
- Bestuurs- en Directie Organisatieplan 2015 Leiden.
- Factsheet Factor C ter ondersteuning van publieksparticipatie.
- Mee met Leiden Aan de slag met publieksparticipatie.
- Mee met Leiden – Plan van aanpak publieksparticipatie 2013-2015.
- Met hart voor de stad- Organisatieplan gemeente Leiden november 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) De Doe-democratie – Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Werken aan burger nabijheid – Handreiking voor structurele samenwerking met uw inwoners bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie.
- Nota publieksparticipatie.
- Participatieverordening.
- Participatiewijzer Nationale Ombudsman.
- Toolkit burgerparticipatie.

### Casus BplusC

- Bijlage Denk mee met BplusC 2020.
- Raadsvoorstel De plus van BplusC- Toekomstvisie maart 2016.
- Startdocument.
- Website BplusC.

### Casus Breestraat

- Gemeente Leiden (2016) Tevree met de Bree- Eindrapportage Kwaliteitsverbetering Breestraat/Koveraarstraat.
- Raadsvoorstel Kaderbesluit Kwaliteitsverbetering Breestraat
- Raadsvoorstel Uitvoeringsbesluit Kwaliteitsverbetering Breestraat

### Casus Zeeheldenbuurt

- Evaluatie wijkvisie Zeeheldenbuurt Leiden- Samen maken we de Zeeheldenbuurt april 2015.
- Jaarverslag 2014 Buurtvereniging Zeeheldenbuurt.
- Jaarverslag Buurtvereniging Zeeheldenbuurt 2013.
- Raadsvoorstel Besluit uitwerking uitvoeringsprogramma Zeeheldenbuurt.
- Website Zeeheldenbuurt.
- Wijkvisie Zeeheldenbuurt Leiden – Samen maken we de Zeeheldenbuurt maart 2014.
- Uitvoeringsprogramma Wijkvisie Zeeheldenbuurt Leiden – De Zeeheldenbuurt maakt vaart oktober 2014.

## Bijlage 3 Gesprekspartners



### Casus BplusC

#### *Intern*

- Gijs van Es
- Meghel van Es
- Sarah Jacques.
- Laus de Jonge
- Frank de Wit

#### *Extern*

- Willem van Moort
- Bart van Mossel

### Casus Breestraat

#### *Intern*

- Robert Strijk
- Chris Ernst
- Remco Slavenburg
- Rien Nagtegaal
- Petra Tempelaars
- Jet van Haastrecht
- José van Leeuwen

#### *Extern*

- Rik Wouters
- Laurens Verspaandonk
- Jan Pieters
- Hans van Dam
- Rick Wouters
- Ronald van der Steen

### Casus Zeeheldenbuurt

#### *Intern*

- Paul de Lorme van Rossem
- Astrid van Leeuwen
- Henriëtte Noordhoff
- Frank Kalfshoven
- Saskia van Hoore
- Kawus Forouzand
- Ada Klein
- René Verdel

#### *Extern*

- Cor Arnoldus
- Marten Hamelink
- Klaas van der Vliet
- Annemarie Koopman
- René Prins

- Elsbeth Klink
- Hans Oosterbaan
- Wilfred Dijkstra
- Jos Derissen
- Leon Kloos
- Karin Wibier



### **Algemene interviews buiten de cases**

#### *Medewerkers*

- Mirjam van der Loo
- Hester Tuinhof
- Ceryl de Heer
- Tine Bardoel
- Henriette Noordhof
- Bely Voskamp
- Hans de Graaff
- Jojanneke Kraan
- Caroline Geertsma

#### *Leidinggevenden*

- Jan Wessendorp
- Lara Ummels
- Lia Totté
- Bert van Meegen
- Irene Baard

#### *Wethouders*

- Paul Laudy
- Roos van Gelderen

#### *Extern*

- Biek Teeuwisse
- Vincent Kokke
- Adri Klaassen
- Jan Pieters
- Michiel Jansen
- Anja Möltgen
- Hans van Dalen
- Peter van Helsdingen
- David Renes
- Bea Hoogheid
- Paola Huijding

## Onze contactgegevens

### KplusV

#### Vestiging Arnhem

Postbus 60055  
6800 JB Arnhem  
Westervoortsedijk 73  
6827 AV Arnhem  
T +31 (0)26 355 13 55

#### Vestiging Amsterdam

Postbus 74744  
1070 BS Amsterdam  
Science Park 402  
1098 XH Amsterdam  
T +31 (0)20 669 90 66

E [info@kplusv.nl](mailto:info@kplusv.nl)

I [www.kplusv.nl](http://www.kplusv.nl)



### Thema's



## Over KplusV

### Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

### Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

### Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

### En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.



