

Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille E. Cassee
Auteur.C. Konijnenbelt/I. Hamer
Telefoon 5113064/3359 E-mail: ckonijnenbelt@haarlem.nl
Reg.nr. CS/SB/2011/151502
Te kopiëren: A, B, C, D
B & W-vergadering van 28 juni 2011

Onderwerp

vernieuwing participatie & inspraak en wijkradenstelsel

DOEL: Besluiten

Raambeleid en verordeningen horen tot de bevoegdheid van de raad

B&W

Het college stelt de raad voor

1. vast te stellen:
 - de nota De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk
 - de vernieuwde Inspraakverordening
 - de vernieuwde Verordening op de wijkraden
2. in te trekken de Verordening tot subsidiëring van de bewonersondersteuning via wijkraden
3. te besluiten dat deze intrekking en regelingen in werking treden de dag na publicatie in de Stadskrant

Raad:

Besluit	Moties en amendementen
in te vullen door griffie	in te vullen door griffie
☐ Conform	☐ Ja
☐ Gewijzigd	☐ Nee
☐ Aangehouden	
☐ Afgevoerd	Datum vergadering

Raadsstuk

Onderwerp: vernieuwing participatie & inspraak en wijkraden

Reg.nummer: CS/SB 2011/151502

1. Inleiding

Het vorige college heeft de vernieuwing in gang gezet van beleid en praktijk rond participatie & inspraak en van het wijkradenstelsel. Ook de rekenkamercommissie heeft in die periode onderzoek gedaan naar wat participatie oplevert. Het huidige college heeft als speerpunt het vertrouwen tussen gemeente en burgers en zet de vernieuwing door. Uitgangspunt is de vanzelfsprekendheid dat je als stadsbestuur niet boven de stad staat maar samen met de mensen, bedrijven en organisaties in de stad probeert zaken voor elkaar te krijgen. Dat betekent luisteren op het moment dat het ertoe doet en meer loslaten, vanuit het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid en talenten van de Haarlemmers. Daarmee is ook het raakvlak tussen de twee onderwerpen beschreven.

Voorbereiding

Om de voorstellen zorgvuldig voor te bereiden heeft het college met veel betrokken partijen gesproken tijdens participatieavonden, een ronde langs de wijkraden en een enquête onder de leden van het digipanel gehouden. Op 17 februari jl. heeft de raadscommissie de concept-voorstellen vrijgegeven voor inspraak. Nu liggen de definitieve voorstellen voor. Ze zijn op verschillende onderdelen aangepast naar aanleiding van inspraakreacties.

Samenhang met andere besluiten

Tijdens de inspraakperiode was het mogelijk te reageren op 4 voorstellen:

- participatie en inspraak
- wijkradenstelsel
- financiering wijkraden en bewonersondersteuning
- wijkcontracten

Over de wijkcontracten neemt het college een besluit na overleg met de raadscommissie.

De aanvankelijk voorgestelde ‘Verordening subsidiëring van bewonersondersteuning via wijkraden’ heeft de vorm gekregen van een zogenaamde uitvoeringsregeling. Dat is een regeling die hangt onder de Algemene subsidieverordening en daarom door het college wordt vastgesteld. Omdat de voorbereiding steeds in overleg met de raad heeft plaatsgevonden (uitgaande op dat moment nog van een door de raad vast te stellen verordening) wordt het collegebesluit hierover pas definitief na overleg met de raadscommissie.

De nota over participatie en inspraak en de verordening op de wijkraden, stelt de raad vast.

Behandeling in de raadscommissies vindt plaats gelijktijdig met de bespreking van de voorgenomen collegebesluiten over de doorontwikkeling van de wijkcontracten en de Uitvoeringsregeling subsidiëring van bewonersondersteuning via wijkraden.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor

1. vast te stellen:
 - de nota De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk
 - de vernieuwde Inspraakverordening
 - de vernieuwde Verordening op de wijkraden
2. in te trekken de Verordening tot subsidiëring van de bewonersondersteuning via wijkraden
3. te besluiten dat deze intrekking en regelingen in werking treden de dag na publicatie in de Stadskrant

3. Beoogd resultaat

Doel van de vernieuwingen rond participatie en inspraak is drieledig: ten eerste een verhoging van de kwaliteit van de besluiten, nl. door gebruik te maken van de kennis en creativiteit van de participanten. Het tweede doel is draagvlak te creëren door mensen te betrekken en mee te laten denken. In wat abstractere termen gaat het om een soepele samenwerking met de stad, waarbij iedereen zijn rol op een goede manier kan vervullen. Het derde doel is een effectievere, slimmere manier van participeren.

Doel van de vernieuwing van het wijkradenstelsel is de positie van de wijkraden te verduidelijken en om te erkennen dat wijkraden onderling kunnen verschillen en in al die verschillende vormen waardevol kunnen zijn.

4. Argumenten

Participatie en inspraak

1. Duidelijke inrichting van het p&i-proces

Haarlem gaat consequent werken met participatie- en inspraakplannen (PIPs). Hierin staat onder meer op welk moment, met wie en waarover precies participatie of inspraak plaatsvindt. Dit geeft duidelijkheid intern en extern over in welke fase het proces is en over de ruimte die er is om invloed uit te oefenen. Het plan wordt gemaakt in overleg met de stadsdeelregisseur, de communicatieadviseur en de opdrachtgever. Zo kan het optimaal worden afgestemd op de wijk en doelgroep.

2. Meer nieuwe werkvormen

Zowel partijen in de stad als het bestuur hebben te kennen gegeven meer gebruik te willen maken van andere werkvormen en middelen (zoals internet en social media), deels omdat dat vaak sneller werkt, deels vanwege het gemak en het bereiken van groepen die niet zo snel komen opdagen bij traditionele bewonersbijeenkomsten. Gebruik van andere, digitale middelen zal steeds meer gaan gebeuren, in aanvulling op de traditionele methoden. Natuurlijk moeten de middelen wel passen bij de groep die wordt aangesproken.

3. Meer eenheid in benadering

In de nota staat een zogenaamd afwegingskader. Dit stelt (het grootste deel van) de vragen die beantwoord moeten worden om te beslissen of

participatie of inspraak van toepassing is. Door dit steeds te gebruiken en dat bovendien steeds in samenwerking met de stadsdeelregisseur en de communicatieadviseur, zal meer eenheid ontstaan. Ook het werken met een vast format voor een participatie- en inspraakplan bevordert de eenheid.

4. Verschuiving in accent van inspraak naar participatie

Haarlem zal in het algemeen zo vroeg mogelijk belanghebbenden betrekken bij plannen en projecten, omdat er dan nog de meeste ruimte is voor invloed. Dit gebeurt uiteraard wel met duidelijke kaders om verkeerde verwachtingen te voorkomen.

In de nota die in 2009 in de commissie Bestuur is besproken, werd voorgesteld geen inspraak meer te organiseren over uitvoering van beleid (dat zijn m.n. fysieke projecten). Door participanten werd erop gewezen dat inspraak geregeld leidt tot praktische verbeteringen. Daarom wordt nu een ander soort criterium voorgesteld voor de beoordeling of al dan niet inspraak wordt georganiseerd. Dit zal niet meer afhangen van het type besluit maar van de vraag of het voorgenomen besluit veel mensen raakt en ook van hoeveel en hoe intensief er participatie heeft plaatsgevonden. Bovendien wordt meer benadrukt dat ook in de inspraak de vorm en de intensiteit kan variëren.

5. Belangrijkste aanpassingen n.a.v. inspraakreacties

- In het afwegingskader staat dat als voorwaarde voor participatie geldt dat er voldoende budget is. Verduidelijkt wordt dat dat niet betekent dat van participatie kan worden afgezien bij gebrek aan budget, maar dat dus voldoende budget moet worden opgenomen in de projectbegroting.
- Participanten beoordelen zelf wel of zij voldoende kennis en ervaring hebben om goed te kunnen participeren, de gemeente velt daar niet op voorhand een oordeel over.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde expertmeetings en burgerparticipatie.
- Er is opgenomen dat het beleid jaarlijks wordt geëvalueerd.

Wijkraden

De laatste aanpassing van de Verordening op de wijkraden was in 1995. Zowel de wijkraden zelf als de gemeente hebben behoefte aan een vernieuwde verordening. Wijkraden bestaan uit enthousiaste vrijwilligers met hart voor de wijk die zich daadwerkelijk inzetten voor die wijk. Het bestaansrecht van en de waardering voor de wijkraden zijn dan ook onomstreden, maar de verhouding met de gemeente en de wederzijdse verwachtingen worden in de voorgestelde verordening duidelijker en zakelijker weergegeven.

1. Wijkraden zijn intermediairs

Wijkraden hebben een zelfstandige rol in hun wijk. Daarnaast fungeren ze als intermediair tussen de gemeenten en de bewoners. Voor beide partijen kunnen ze aanspreekpunt zijn. Wijkraden zijn in participatieprocessen geen exclusieve participant. In alle gevallen is het de verantwoordelijkheid van de

gemeente om per keer in het participatie- en inspraakplan te bezien of alle belanghebbenden in de gelegenheid zijn geweest mee te doen en te denken.

2. Rechten en verplichtingen

Een wijkraad heeft het recht gevraagd en ongevraagd te adviseren aan het gemeentebestuur. Er ontstaat geregeld discussie en onrust in de wijken over de vraag of een wijkraad al dan niet namens de wijk spreekt. Nu wordt voorgesteld dat de wijkraad niet namens de gehele wijk hoeft te spreken. Het mag wel – het advies wordt dan ook anders gewogen – maar dan moet de wijkraad wel laten zien hoe de achterban is geraadpleegd. Dat kan bijvoorbeeld door peilingen of enquêtes. Als een wijkraad niet namens de achterban kan spreken, blijft het een advies met een speciaal gewicht van betrokken bewoners met bijzondere kennis van hun wijk, maar is het niet de mening van de wijk.

3. Wijkraden verschillen, en dat mag

Wijkraden verschillen onderling veel, bijvoorbeeld in de zaken waarmee ze zich bezighouden en in hun werkwijze. Aan die diversiteit wordt recht gedaan door in de verordening veel minder voorschriften op te nemen dan voorheen.

Naast wijkraden kunnen andere groepen actief zijn in de wijk.

Bewonersgroepen, actiecomités e.d. Die zijn zeer welkom maar zijn geen wijkraad. Ze vallen dus niet onder de verordening.

4. Belangrijkste aanpassingen n.a.v. inspraakreacties

- Maximaal één wijkraadlid mag buiten de wijk wonen.
- Toevoeging van de kerntaak van wijkraden: het behartigen van de belangen van de bewoners van de wijk, met inachtneming van de verordening.
- Aanvulling: de dorpsraad Spaarndam heeft dezelfde status als een wijkraad voor wat betreft het deel van het dorp Spaarndam dat binnen de gemeentegrens van Haarlem ligt.
- Het aantal wijkraadsleden hoeft niet meer oneven te zijn (dan zou een wijkraad bijvoorbeeld een vierde of zesde lid moeten weigeren); bij het staken van de stemmen weegt de stem van de voorzitter dubbel.
- Alle bewoners van de wijk van zestien jaar en ouder zijn kiesgerechtigd voor de wijkraad.

5. Kanttekeningen

Verbetering participatie en inspraak: wat kost dat?

Participatie en inspraak moeten vooral verbeteren door al in een vroeg stadium ook dit deel van het proces te doordenken en door meer eenheid in benadering en houding vanuit de gemeente. Uitgangspunt is steeds geweest dat alles dient te gebeuren binnen de bestaande budgetten. Bij de grootste hoop, de niet al te ingrijpende en omstreden projecten en nota's, kan dat. Inmiddels is in een paar grotere projecten echter wel duidelijk geworden dat de bestaande budgetten fors zijn overschreden.

Doordat de nadruk verschuift naar het begin van het proces – bijvoorbeeld bij gebiedsvisies – en doordat steeds vaker digitale middelen

worden gebruikt, doen meer mensen mee in de participatiefase dan voorheen. De inzet van digitale middelen vergroot enerzijds de toegankelijkheid en daarmee ook de groep van betrokkenen, anderzijds leidt succes – veel deelnemers en ideeën – er soms toe dat (veel) meer uren voor beheer en verwerking nodig zijn. Aan de hand van deze ervaringen zullen we in de PIPs voor volgende grote projecten dit nauwkeuriger moeten doordenken en begroten. Uitgangspunt is en blijft dat elk project binnen zijn begroting blijft, inclusief participatie en inspraak. Daar waar grotere aandacht en inzet wordt besteed aan participatie, moet dit op voorhand worden onderkend en opgelost binnen de projectbegroting. Doel is een andere, modernere uitvoering van participatie en inspraak maar wel binnen de bestaande financiële kaders.

De beoordeling van wanneer wel of geen inspraak wordt georganiseerd, wordt meegenomen bij het plannen van het gehele participatie- en inspraaktraject en dus wordt meegewogen hoe intensief er al is geparticipeerd. Bovendien wordt ook de werkvorm flexibeler en wordt minder strikt vastgehouden aan de meestgebruikte vorm van zes weken ter inzage leggen. Wel blijft overeind de vorm van antwoorden op de inspraak (een collegereactie per zienswijze), die zeer gewaardeerd wordt door de insprekers.

6. Uitvoering

1. Na vaststelling van het definitieve raadbesluit zal het besluit rechtstreeks aan betrokkenen en in het algemeen via stadskrant en website bekend worden gemaakt.
2. De ingetrokken verordening wordt direct opgevolgd door een door het college vast te stellen uitvoeringsregeling (wordt u in een apart collegebesluit ter bespreking voorgelegd).
3. De werkelijke uitvoering moet in de praktijk plaatsvinden. De ambtelijke organisatie is voor wat betreft participatie en inspraak hierop voorbereid door middel van een training. Daarna komen vervolgacties, wellicht in de vorm van intervisie of een andere vorm van uitwisseling van kennis en ervaring.

7. Bijlagen

Bijgevoegd zijn:

1. nota De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk
2. Inspraakverordening
3. Verordening op de wijkraden
4. Beantwoording inspraakreacties

Ter inzage op de griffie:

1. Diverse verslagen participatie
2. Onderzoek rekenkamercommissie naar participatie in Haarlem

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. vast te stellen:
 - de nota De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk
 - de vernieuwde Inspraakverordening
 - de vernieuwde Verordening op de wijkraden
2. in te trekken de Verordening tot subsidiëring van de bewonersondersteuning via wijkraden
3. dat deze intrekking en regelingen in werking treden de dag na publicatie in de Stadskrant

Gedaan in de vergadering van

De griffier

De voorzitter

De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk

Inleiding

Haarlemmers houden van hun stad. Ze voelen zich veelal sterk betrokken bij datgene wat er gebeurt in hun stad en zeker in hun eigen buurt. Het gemeentebestuur hecht er grote waarde aan dat mensen meedenken over ontwikkeling van beleid en uitvoering van projecten. Dat is onderdeel van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Het vergroot de betrokkenheid van Haarlemmers bij die besluiten en verhoogt de kwaliteit van besluiten.

Participatie vindt nu meestal plaats op initiatief van en over een plan van de gemeente. Dit is een vorm van participatie die in Haarlem al een langere traditie is. De gemeente moet als bestuur plannen maken voor beleid en projecten en blijft de Haarlemmers uitnodigen daarover mee te denken. Niet altijd is de gemeente zelf initiatiefnemer van ingrijpende wijzigingen. Desalniettemin kunnen zich situaties voordoen waarin de gemeente zich verantwoordelijk voelt voor goede informatie aan belanghebbenden en zich zal inzetten voor goede informatievoorziening in de wijk.

In de huidige tijd is er ook steeds meer de behoefte vanuit de stad zelf ideeën te agenderen en te bespreken met de gemeente. Haarlem kent wel een verordening op het burgerinitiatief maar is daar verder nog niet voldoende op ingericht. Dat is iets wat het gemeentebestuur wel wenst en waaraan het gaat werken. Deze notitie heeft echter als onderwerp de traditionele inspraak en participatie, die in elk geval ook blijft bestaan.

Het gemeentebestuur gaat dus graag in gesprek met de Haarlemmers, maar heeft als overheid wel een heel eigen rol. Als hoeder van het algemeen belang weegt het alle betrokken belangen af, ook de meer abstracte belangen als bijvoorbeeld die van het milieu of de belangen van zwakkere groepen in de samenleving. Het bestuur stelt voorafgaand aan een participatieproces daarvoor kaders vast, die bestaan uit al vastgestelde besluiten en eisen vanuit bijvoorbeeld de techniek of de veiligheid. Participanten worden uitgenodigd mee te denken en zullen dat meestal doen vanuit hun eigen belang of het belang dat zij vertegenwoordigen. Hoewel de ruimte voor invloed kleiner of groter kan zijn, zal de gemeente altijd uiteindelijk de beslissing nemen, juist vanwege haar taak als hoeder van het algemeen belang.

Een tweede aantekening bij de rol van het gemeentebestuur gaat over de continuïteit van bestuur. Het gemeentebestuur is een politiek bestuur en kent daardoor zijn eigen dynamiek. Natuurlijk moet een overheid een betrouwbare partner zijn. Willekeur en een zwabberige overheid passen niet in een democratie en een rechtsstaat. Tegelijkertijd is de gemeente als constante een fictie. Na verkiezingen kan een nieuwe raad of een nieuw college een andere mening hebben dan de vorige raad of het vorige college en dat kan zijn invloed hebben op lopende processen. Het bestuur zal dat natuurlijk wel goed moeten uitleggen en motiveren.

Waarom deze notitie?

Ondanks dat er veel wordt geparticipeerd en ingesproken, zijn Haarlemmers en college beide niet altijd tevreden over de manier waarop dit gebeurt. Zorgvuldigheid en betrokkenheid zijn belangrijk, maar daadkracht ook. Participatie en inspraak kosten de deelnemers veel tijd en leveren te vaak onnodige vertraging op. Er worden geregeld rond één inhoudelijk probleem verschillende participatie- en inspraakprocedures georganiseerd, steeds vanuit een ander deelbesluit of in een nieuwe fase in het proces. Dit kost de gemeente veel tijd, maar ook de participanten voelen zich overvraagd en zien soms door de bomen het bos niet meer. Het college meent dat dat beter kan door in het begin van een project of besluitvormingsproces een goed participatieplan te maken. En ook door meer innovatieve methoden

te gebruiken. Als mensen thuis via e-mail of internet hun mening kunnen geven, kan dat sneller gaan dan via een fysieke bijeenkomst. Het kan soms ook andersoortige discussies losmaken.

Naar aanleiding van deze bevindingen van het college zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren en Haarlemmers die ervaring hebben met de huidige participatiepraktijk van de gemeente Haarlem. Die Haarlemmers bestonden uit drie groepen: individuele personen, wijkraadsleden en maatschappelijke organisaties, zowel professioneel als niet-professioneel. Uit deze gesprekken blijkt dat alle partijen behoefte hebben aan meer duidelijkheid over wat nu participatie is, wat inspraak en wat informatie en dat velen graag ook op andere manieren benaderd willen worden dan alleen via de traditionele bewonersavonden. Participanten vinden daarnaast dat zij niet goed geïnformeerd worden over wat er met hun inbreng gebeurt en hebben daardoor het gevoel dat ze niet serieus worden genomen.

Het concept van deze notitie is besproken in een gesprek met wederom bewoners, vertegenwoordigers van wijkraden en van maatschappelijke organisaties. Bovendien is een digitale vragenlijst voorgelegd aan het digipanel, alle wijkraden en 35 maatschappelijke organisaties. De belangrijkste aanpassing die daaruit voortvloeit, is dat het aanvankelijke voornemen alleen inspraak te hebben bij beleidsvoornemens en niet meer bij fysieke projecten (en andere besluiten ter uitvoering van beleid), is teruggetrokken. Het criterium voor inspraak is nu niet meer wat om voor besluit het gaat, maar de vraag of velen zich bij het (voorgenomen) besluit betrokken voelen. Daarnaast is inmiddels een nieuw gemeentebestuur aangetreden dat zijn ideeën in de notitie heeft verwerkt.

Hierna is de notitie vrijgegeven voor inspraak en ook dat heeft een aantal wijzigingen opgeleverd. De belangrijkste wijzigingen op een rijtje:

- In het afwegingskader stond dat als voorwaarde voor participatie geldt dat er voldoende budget is. Verduidelijkt is dat dat niet betekent dat van participatie kan worden afgezien bij gebrek aan budget, maar dat dus voldoende budget moet worden opgenomen in de projectbegroting.
- Participanten beoordelen zelf wel of zij voldoende kennis en ervaring hebben om goed te kunnen participeren, de gemeente velt daar niet op voorhand een oordeel over.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde expertmeetings en burgerparticipatie.
- Er is opgenomen dat het beleid jaarlijks wordt geëvalueerd.

I Het nieuwe beleid: de theorie

1. Definities

Er bestaat nogal eens verwarring over wat nu participatie en wat inspraak is en hoe die zich dan weer verhouden tot voorlichting of het bredere begrip communicatie. Daarom eerst een korte beschrijving van wat we in Haarlem onder deze begrippen verstaan.

Participatie

Participatie kan zowel betrekking hebben op het ontwikkelen van beleid als op fysieke projecten of andere plannen en besluiten ter uitvoering van beleid. Het vindt plaats in de fase dat een beleidsnota of project nog in ontwikkeling is. Voorwaarde is dat er ruimte is voor invloed door de participanten, al kan de mate van invloed verschillen.

Door middel van participatie wordt belanghebbenden gevraagd om hun mening of advies en soms zelfs om mee te beslissen. Die belanghebbenden zijn veelal bewoners en andere organisaties die in de wijk gevestigd zijn, maar ook professionele belangenorganisaties. Wijkraden zijn ook vaak belanghebbenden. Zij worden niet geacht namens de hele wijk te spreken maar zijn wel een belangrijke ervaringsdeskundige. De participanten worden gericht uitgenodigd mee te doen.

Inspraak

Inspraak vindt plaats in een volgend stadium, namelijk als een voorgenomen besluit over beleid of een project in principe helemaal is uitgewerkt en klaarligt om te worden vastgesteld. Inspraak heeft betrekking op voorgenomen besluiten waarbij het redelijkerwijze te verwachten is dat velen zich daarbij betrokken voelen. Het geeft iedere belanghebbende die dat wil een kans te reageren op het voorstel.

Expertmeeting

Gesprek met of tussen mensen of organisatie die specialistische kennis hebben die van belang is voor het project of de nota, met als doel de kwaliteit van plan of nota te verhogen.

Communicatie en informatie

Waar in een participatieproces en in een inspraakproces altijd ruimte is voor invloed door bewoners of belanghebbenden, is dat in het geval van informatie niet zo. Informatie houdt in dat de gemeente een al genomen besluit op een goede manier bekendmaakt en uitlegt. Het is dus een eenzijdige activiteit. Participatie en inspraak zijn 'praten met' en informatie is 'praten tegen' bewoners en belanghebbenden.

Communicatie is een breed begrip waarbij het zowel over zenden als over ontvangen gaat. In de communicatie van de gemeente Haarlem staan de volgende zaken centraal: dialoog en interactie, denken vanuit de Haarlemmer en inzet van moderne communicatiemiddelen. In de communicatie geven we een visitekaartje af. Communicatie komt tot uitdrukking in onze dienstverlening, beleidsontwikkeling, in werkprocessen, in op de doelgroep afgestemde communicatiemiddelen.

Communicatieplan, participatieplan, inspraakplan

Voor elke beleidsnota van enige omvang behoort een startnotitie te worden gemaakt en voor elk project een plan van aanpak. In de notitie of het plan wordt de vraag beantwoord of er participatie wordt georganiseerd en waarom. Communicatie is altijd een onderdeel van een project of beleidsontwikkeling. De externe communicatie is beschreven in een communicatieparagraaf of -plan. Als besloten wordt tot participatie of inspraak wordt de uitvoering ervan in het communicatieplan opgenomen. Het PIP is daarvoor leidend; in dit plan zijn de volgende punten opgenomen:

- Wat is het onderwerp van participatie (wat staat al vast en wat is dus precies de ruimte waarover nog wel gesproken kan worden)

- Gaat het om participatie in de vorm van raadplegen, adviseren of meebeslissen?
- Wanneer in het proces, hoe en door wie wordt geparticipeerd
- Hoe de communicatie hieromtrent wordt georganiseerd
- Of, wanneer en hoe inspraak wordt georganiseerd en of er ook in de uitvoering nog sprake zal zijn van participatie
- wanneer wordt gerapporteerd aan het college en evt. aan de raadscommissie.
- Hoe wordt aan de participanten gerapporteerd wat er met hun inbreng is gedaan.
- Wordt er ook inspraak georganiseerd en zo ja, hoe?

Door in de beginfase al een PIP te maken, kan voor het gehele proces worden overzien op welk moment of momenten participatie nodig is en kan een onnodige stapeling van participatie- en inspraakprocessen worden vermeden.

Vaststelling PIP

Het PIP wordt dus gemaakt in samenwerking tussen opdrachtgever, opdrachtnemer, stadsdeelregisseur en communicatieadviseur. Het wordt altijd in elk geval behandeld in de staf van de portefeuillehouder. Voor kleinere, niet omstreden projecten volstaat dat, voor grotere projecten wordt het als onderdeel van het plan van aanpak door het college vastgesteld. Als het gaat om een onderwerp waarover uiteindelijk de raad besluit, wordt het PIP ook besproken in de raadscommissie. Die kan het inhoudelijk beoordelen en krijgt bovendien zo de kans meteen aan te geven of de raad in dit geval een actieve rol wil spelen in de participatie en de inspraak.

Weerstand

Participatie en inspraak hebben tot doel mensen mee te laten denken over beleid en projecten. Dat verhoogt de kwaliteit van het beleid of het projectplan. Een tweede doel is draagvlak te verkrijgen. Als de participatie op een goede manier verloopt en mensen zich gehoord weten, zal het beleid of projectplan minder weerstand oproepen. Ook als mensen niet krijgen wat ze willen, zullen zij een besluit eerder accepteren als ze zich gehoord voelen en weten dat hun inbreng serieus is genomen. Dat neemt niet weg dat er altijd verschillende, soms tegengestelde, belangen bestaan rond een beleidsvoornemen of project. Daardoor zal er altijd wel weerstand blijven bestaan, soms weinig soms heel veel. Die kun je niet volledig wegnemen met participatie. Desondanks is het heel belangrijk op een goede manier om te gaan met weerstand en de soms heftige emoties die daarmee gepaard gaan, zodat de weerstand niet onnodig wordt versterkt.

2. Uitgangspunten

In deze paragraaf staan de algemene uitgangspunten die Haarlem hanteert bij participatie en inspraak.

1. Participatie en inspraak zijn belangrijk

Haarlem vindt het belangrijk dat bewoners en organisaties actief betrokken worden bij dat wat hun stadsbestuur doet en beslist. Plannen worden er beter van als de kennis en de creativiteit van Haarlammers wordt benut, participatie verhoogt de kwaliteit. Bovendien vergroot participatie de betrokkenheid van de participanten bij de besluiten van de gemeente en draagt het bij aan begrip en respect voor ieders standpunt.

2. Doel van participatie

Participatie kan twee doelen hebben, al dan niet gecombineerd. Ten eerste het doel de kwaliteit van besluiten te verhogen door gebruik te maken van de kennis en creativiteit van de participanten. Het tweede doel is draagvlak te creëren door mensen te betrekken en mee te laten denken.

Participatie kan plaatsvinden in allereerste beginstadium - het kan bijdragen aan de definitie van een probleem - of in een van de stadia die daarop volgen, vóórdat een uitgewerkt voorstel wordt voorgelegd aan het college of de raad ter vaststelling.

Participatie bestaat in vele vormen. Het kan informeel en spontaan plaatsvinden in gesprekken van bewoners of belanghebbenden met een wethouder of projectleider. Deze vorm van participatie laat zich niet in voorschriften vangen en dat is ook juist de kracht ervan. Vaak echter is het wel nodig participatie wat formeler te organiseren. Wat dan de beste werkwijze is, hangt af van onder meer de mensen en partijen die betrokken zijn, de fase in het proces en de ruimte die er is voor invloed door de participanten. Verderop in deze nota wordt uitgewerkt wat aanknopingspunten zijn voor de keuze van een werkwijze.

3. Snellere participatie

Participatie is geen doel op zich maar moet een toegevoegde waarde hebben. Participatie kan zoals hiervoor gesteld bijdragen aan de kwaliteit van besluiten en aan draagvlak en onderling begrip. Snelheid en daadkracht zijn eveneens in ieders belang. Daarom wil het bestuur de participatie- en inspraakprocessen zo slim mogelijk inrichten. Teveel participatie over in essentie steeds hetzelfde heeft geen toegevoegde waarde. Op een gegeven moment is een besluit genomen en moet het worden uitgevoerd (al blijft natuurlijk de gang naar de rechter mogelijk). Het opnieuw ter discussie stellen, levert alleen vertraging op en daar zitten doorgaans noch de gemeente noch de betrokkenen op te wachten. Dat betekent dat we niet voor elk deelproces een eigen participatietraject inzetten, maar het proces in zijn geheel tevoren beschouwen en voor dat geheel een participatieplan maken. Formeel gesproken kan het om verschillende besluiten gaan, maar waar die samen tot de realisatie van een project moeten leiden, bekijken we voor dat project als geheel op welk moment, met welke partijen en over welke vraag participatie het meeste toevoegt.

Een versnelling kan ook gevonden worden in de methode die gebruikt wordt. We kunnen veel meer dan nu de mogelijkheden benutten die internet, social media en andere digitale instrumenten bieden. We kennen al het digiteam en er is ook al wel op andere manieren gebruik gemaakt van internet. We zullen veel meer dan nu gebruik gaan maken van de huidige mogelijkheden.

4. Verhouding tussen participatie en inspraak

Naarmate gedurende de ontwikkeling van een beleidsplan intensiever geparticipeerd is, kan de inspraak wat minder uitgebreid zijn. Bezwaren zijn dan immers al bekend en meegewogen. Een en ander is natuurlijk afhankelijk van de manier waarop de participatie heeft plaatsgevonden en vooral de vraag of de mensen die hebben deelgenomen in de participatie representatief zijn. Bij intensieve participatie in brede kring wegen de resultaten daarvan zwaarder dan wanneer er weinig of geen participatie heeft plaatsgevonden.

Het betekent niet dat inspraak kan worden overgeslagen. Niet iedereen is immers uitgenodigd in de participatiefase. Wel kan het zo zijn dat de inspraak beperkt blijft tot het ter inzage leggen van een stuk en de mogelijkheid daarop een zienswijze in te dienen, zonder nog eens een bijeenkomst te organiseren. Omdat in het beginstadium meer ruimte is voor invloed, kiest Haarlem ervoor de nadruk te leggen op participatie.

Inspraak is strakker geregeld dan participatie. Het is vaak wettelijk voorgeschreven, bijvoorbeeld in veel procedures in de Wet ruimtelijke ordening. Die voorschriften moeten natuurlijk in elk geval worden gevolgd. Daarnaast, aanvullend dus, bepaalt de Haarlemse Inspraakverordening dat in principe de mogelijkheid van inspraak moet worden geboden als het gaat om een voornemen waar velen zich bij betrokken voelen. De beoordeling of dat zo is, vindt plaats in het participatie- en inspraakplan. Dat wordt gemaakt door de ambtelijke opdrachtnemer, in samenspraak met de opdrachtgever, de stadsdeelregisseur en een communicatieadviseur. Zo kan vanuit de inhoud van het onderwerp en inhoudelijk betrokkenen en vanuit de kennis van de wijk waar het zich afspeelt beoordeeld worden of inspraak nuttig en nodig is.

In de verordening staat overigens ook waar men terecht kan met klachten over de manier waarop een inspraakprocedure wordt uitgevoerd.

5. Ruimte voor invloed varieert

De ruimte die er is voor participanten om invloed uit te oefenen verschilt naargelang de inhoud van het beleid of het project en ook naar de fase in het proces waarin de participatie plaatsvindt. Hoeveel ruimte er is hangt onder meer af van hoeveel ruimte de gemeente zelf heeft binnen de wet, welke besluiten al eerder zijn genomen en van de aard van het besluit waar het om draait. We onderscheiden drie niveaus:

1. raadplegen: de participanten kunnen hun mening laten horen; de gemeente neemt hier kennis van.
2. adviseren: de participanten kunnen actief meedenken over oplossingen. Hun mening speelt dan een grotere rol en de gemeente moet beargumenteren waarom ze een advies wel of niet overneemt.
3. meebeslissen: de participanten mogen binnen randvoorwaarden zelf beslissingen nemen.

6. Altijd een participatie- en inspraakplan

Bij het eerste besluit over een beleidsplan of over een project – vaak een startnotitie of plan van aanpak – moet altijd de vraag worden behandeld of er al dan niet participatie en inspraak plaatsvinden. Als de conclusie is dat dat wel gebeurt, wordt een participatie- en inspraakplan bijgevoegd. Dit wordt vastgesteld door het college en als het gaat om een plan waarover uiteindelijk een raadsbesluit wordt genomen wordt de raadscommissie om instemming gevraagd.

7. De rolverdeling tussen college en raad

Participatie en inspraak worden zowel door het college als door de raad georganiseerd. De rolverdeling is daarbij niet altijd duidelijk. In de meeste gevallen is het college verantwoordelijk. Ook de raadsbesluiten worden immers door het college voorbereid. Dat neemt niet weg dat ook de raad zijn eigen verantwoordelijkheid heeft als het gaat om een beleidsnota of een project waarover de raad uiteindelijk besluit. Gaat het om iets waarover de raad uiteindelijk besluit, dan kan de commissie aan de hand van het participatieplan – dus in een vroeg stadium – aangeven dat de raad in dit geval een actievere rol wil spelen. Dan kunnen college en raad meteen samen iets organiseren of in elk geval de activiteiten op elkaar afstemmen. Daarmee wordt voorkomen dat het college participatie organiseert en op basis daarvan een voorstel helemaal uitwerkt, waarna de raad ineens alle mogelijkheden weer openstelt in een stadgesprek. Dat is nogal verwarrend voor de participanten.

II Afwegingskader: wanneer wel en wanneer geen participatie?

Het hier beschreven afwegingskader heeft betrekking op participatie. Om te beoordelen of inspraak nodig is, moet de Inspraakverordening worden geraadpleegd.

Het is niet mogelijk een regeling of checklist te maken die voor elke nota en elk project sluitend voorschrijft of participatie gewenst is en in welke vorm. Daarvoor zijn er teveel verschillende projecten en beleidsnota's en bovendien verschilt de omgeving – de mensen en organisaties die zouden kunnen participeren – teveel per keer. De algemene uitgangspunten die hiervoor zijn beschreven geven heel globaal richting. In dit hoofdstuk staat een aantal zaken die meegewogen moeten worden om te beslissen of in een concrete casus participatie wordt georganiseerd. NB: als besloten wordt dat participatie niet nodig of niet mogelijk is, blijft goede communicatie heel belangrijk om uit te leggen dat en waarom de gemeente een bepaald besluit neemt.

1. *Is het onderwerp geschikt voor participatie?*

- Hebben de beoogde participanten voldoende betrokkenheid en is het onderwerp belangrijk genoeg om participatie te organiseren?
- Gaat het om een besluit dat onontkoombaar is dan heeft het geen zin participatie te organiseren over de vraag of die maatregel wel of niet moet worden genomen. Wel is het dan natuurlijk heel belangrijk op een goede manier op emoties te reageren en daarover in gesprek te gaan. Bovendien kan meestal wel participatie worden georganiseerd over de vraag op welke manier de maatregel wordt uitgevoerd en of daarmee aan sommige bezwaren tegemoet gekomen kan worden.

2. *Is er inhoudelijk ruimte voor participatie?*

Is er werkelijk ruimte voor invloed door participanten? Mensen moeten werkelijk ergens over mee kunnen praten. Als in feite het plan al (vrijwel) helemaal vastligt – om bijvoorbeeld juridische of technische redenen – heeft participatie geen zin.

3. *Zijn de randvoorwaarden vervuld?*

- Is er voldoende tijd (denk aan wettelijke termijnen) voor een participatietraject voordat het besluit wordt genomen?
- Is er voldoende geld om het traject op een goede manier in te richten? Dit betekent niet dat participatie aan de kant mag worden geschoven met het argument dat het te duur is maar juist dat het voorwaarde is daarin te voorzien in de projectbegroting.
- Staat het college of de raad werkelijk achter het voornemen participatie te organiseren?
- Vindt er gelijktijdig participatie over een ander onderwerp plaats maar met dezelfde groep participanten en worden ze overvraagd door nog een participatieproces te starten?

Aan de hand van deze eerste drie vragen wordt beoordeeld of participatie past en nuttig is. Als de conclusie is dat dat inderdaad het geval is, geven de volgende vragen aanknopingspunten voor de keuze van de werkwijze.

4. *Wat is het doel van de participatie?*

- Het vergroten van draagvlak. Kies een methode waarmee zoveel mogelijk mensen mee kunnen doen.

- Het verhogen van de kwaliteit van een besluit van de gemeente. Kies een methode waarbij je de participanten selecteert op hun kennis en ervaringsdeskundigheid. NB: dit is niet hetzelfde als een experimentering, het gaat nog steeds om participatie.
- Een combinatie van deze twee. Kies een combinatie van instrumenten.

5. *Wie zijn de beoogde participanten?*

- Bewoners, wijkraden en ondernemers/organisaties, vanwege hun kennis van hun directe woon- of werkomgeving. Dit is een geografisch bepaalde doelgroep.
- Partijen met een inhoudelijk belang. Denk aan belangenverenigingen als gehandicaptenorganisaties, fietsersbond, vereniging Haarlem, Kamer van Koophandel, winkeliersvereniging en dergelijke. Dit zijn vaak professionelere partijen.

6. *In welke fase van het proces vindt de participatie plaats?*

Naarmate het proces verder gevorderd is, ligt er al meer vast en blijft er dus minder ruimte waarover nog gediscussieerd kan worden.

- Initiatiefase/agendavorming: participanten dragen onderwerpen aan voor de concrete invulling van het project of beleid
- Definitie- en ontwerpfase/planvorming: participanten denken mee over beleidsalternatieven
- Besluitvorming: raad of college neemt zelf een besluit of bepaalt de randvoorwaarden waarbinnen de participanten mogen beslissen.
- Realisatiefase: participanten denken mee over de feitelijke, fysieke invulling van een project.
- Evaluatie: participanten hebben een rol in de beoordeling van effecten van beleid.

7. *Wat is de rol van de participanten?*

- raadplegen: de participanten kunnen hun mening laten horen; de gemeente neemt hier kennis van.
- adviseren: de participanten kunnen actief meedenken over oplossingen. Hun mening speelt dan een grotere rol en de gemeente moet beargumenteren waarom ze een advies wel of niet overneemt.
- meebeslissen: de participanten mogen binnen randvoorwaarden zelf beslissingen nemen.

III De methoden

Participanten vragen ons meer gebruik te maken van nieuwe, digitale instrumenten. Op dit moment werken we vooral met de traditionele bewonersbijeenkomsten en soms ook met klankbordgroepen. Met innovatieve, digitale methoden hebben we nog niet zoveel ervaring. Het college wil die veel meer gaan gebruiken. Door het scala aan methoden uit te breiden en daarin naast de meer traditionele methoden ook nieuwere methoden in op te nemen, is meer maatwerk mogelijk en kan participatie sneller en gemakkelijker verlopen.

Participatiewijzer

Er bestaan heel veel methoden en vormen om participatie te organiseren. Via Insite zal een zogenaamde Participatiewijzer toegankelijk worden. Door in dit programma de vragen uit het afwegingskader te beantwoorden, verkrijgt men een advies over een aantal voor dit geval geschikte methoden. Daarmee is het mogelijk voldoende methoden voor verschillende doelgroepen en verschillende vormen van discussie te vinden, zowel meer traditioneel als digitaal.

Interne adviseurs

Om echt maatwerk te kunnen leveren in de participatieprocessen, is nog een verfijning nodig na het advies uit de participatiewijzer. Daarvoor wordt de kennis uit verschillende onderdelen van de organisatie benut.

Stadsdeelregisseur

Als het gaat om een besluit dat niet stadsbreed gaat gelden (zoals de meeste beleidsnota's), maar waarvan de uitwerking juist in één bepaalde buurt plaatsvindt, speelt de stadsdeelregisseur een belangrijke rol. Deze persoon kent de bewoners van de buurt, weet wat er gelijktijdig speelt ter plekke en kent de gevoeligheden. Hij of zij kan adviseren over de keuze van een instrument.

Communicatieadviseur

De communicatieadviseur adviseert de projectmanager over het communicatieproces van een initiatief tot en met de uitvoering ervan. Tevens zorgt de communicatieadviseur voor de uitvoering van een communicatieplan. Tot een PIP wordt gekomen in een overleg tussen de opdrachtgever en projectmanager; ook hier heeft de communicatieadviseur een adviserende en begeleidende rol.

Mediateam

Het mediateam heeft inmiddels de nodige ervaring met participatie via digitale middelen en kan daarover adviseren.

Adviseur raambeleid participatie en inspraak

Voor algemene vragen over participatie en inspraak kunt u terecht bij de afdeling Beleidscoördinatie en strategie.

IV Conclusie

Met deze nieuwe lijn hoopt het college de participatie en de inspraak slimmer, duidelijker en innovatiever te maken en daarmee de problemen en vragen van het college zelf en ook van de participanten te beantwoorden. Het huidige beleid wordt niet geheel verlaten, maar op een aantal punten aangescherpt. We gaan het beleid en vooral de uitvoering ervan jaarlijks evalueren.

Ten eerste gaan we stapeling van teveel participatieprocessen tegen door een goed participatieplan te maken bij de start van het beleidsproces of van het project.

Ten tweede gaan we met meer verschillende en daaronder meer digitale methoden werken. Dit maakt het mogelijk meer dan nu de methode of combinatie van methoden te kiezen die het meest

toegesneden is op het onderwerp en de groep participanten. In het participatieplan zal ook nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de manier waarop participanten en insprekers geïnformeerd worden over hoe hun inbreng is verwerkt.

Ten derde verandert het criterium voor inspraak. Of de mogelijkheid daartoe geboden wordt, hing voorheen af van het type besluit. In de nieuwe verordening is het criterium of het besluit of plan veel mensen raakt.

Wij menen dat op deze manier participatie en inspraak voor zowel bewoners en organisaties als voor de gemeente op een betere manier gaat verlopen.

Inspraakverordening Haarlem

Paragraaf I Inspraak

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij een voorgenomen besluit van een bestuursorgaan;
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;
- c. bestuursorgaan: een orgaan van het gemeentebestuur als genoemd in de artikelen 6 en 83 van de Gemeentewet;
- d. belanghebbende: degene wiens belang bij het voorgenomen besluit is betrokken.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

1. Inspraak wordt in beginsel verleend op voorgenomen besluiten waarbij het redelijkerwijze te verwachten is dat velen zich daarbij betrokken voelen.
2. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. bij een ondergeschikte herziening van een eerder voorgenomen of vastgesteld besluit;
 - b. als een hogere regeling wordt uitgevoerd waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - c. op de vaststelling van de begroting, de meerjarenbegroting en de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - d. als de uitvoering van een voorgenomen besluit zo spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - e. als het bestuursorgaan besluit dat inspraak om andere, nader aan te geven redenen niet gewenst is.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Artikel 4 Inspraakprocedure

1. Op inspraak is in principe de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan op wiens voorgenomen besluit de inspraak mogelijk is, kan een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 5 Verwerking van inspraak

1. Ter afronding van de inspraak wordt een verslag opgesteld.
2. Het verslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten het voorgenomen besluit al dan niet wordt aangepast.
3. Het verslag wordt openbaar gemaakt uiterlijk tegelijk met het definitieve besluit.

Paragraaf II Klachtrecht

Artikel 6 Klacht

Over de uitvoering van deze verordening of van een wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure en over een gedraging van een bestuursorgaan bij de uitvoering van een inspraakprocedure, kan een inspraakgerechtigde binnen één jaar een klacht indienen bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen.

Artikel 7 Samenstelling Klachtencommissie Inspraak

1. De raad stelt op grond van artikel 84 Gemeentewet een Klachtencommissie Inspraak in.
2. De commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden. De voorzitter is lid van de commissie.
3. De raad benoemt de leden van de commissie.
4. Drie leden van de commissie worden voorgedragen door het college van burgemeester en wethouders. Deze leden mogen geen raadslid of ambtenaar van de gemeente Haarlem zijn.
5. Twee leden worden door de raad uit zijn midden benoemd.
6. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter, die geen raadslid van de gemeente Haarlem mag zijn.

Artikel 8 Kamers

De commissie kan uit haar midden geen kamers instellen.

Artikel 9 Zittingsduur

De leden van de commissie die geen raadslid zijn, treden af op de dag waarop de leden van de gemeenteraad aftreden.

Artikel 10 Vergaderingen

Voor het houden van een vergadering van de commissie is vereist dat ten minste één raadslid en twee leden zoals bedoeld in artikel 8, vierde lid, aanwezig zijn.

Artikel 11 Advisering Klachtencommissie Inspraak

1. Indien op grond van artikel 7 een klacht is ingediend, vraagt het bestuursorgaan hierover advies aan de Klachtencommissie Inspraak.
2. De Klachtencommissie Inspraak kan bij haar advies aan het bestuursorgaan ook betrekken de gang van zaken tijdens een voorafgaand participatieproces.
3. De bepalingen van hoofdstuk 9 (Klachtbehandeling) van de Algemene wet bestuursrecht en van Titel II van de Verordening op de behandeling van bezwaar- en beroepschriften zijn voorzover mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 3 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 12 Intrekking

De verordening nummer 352 d.d. 7 april 2006 wordt ingetrokken.

Artikel 13 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in de Stadskrant.

Artikel 14 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Inspraakverordening Haarlem

Toelichting op de Inspraakverordening van de gemeente Haarlem

1. ALGEMEEN

1.1 Verhouding van de Inspraakverordening met andere wetten

In artikel 150 van de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft in afdeling 3.4. regels voor een openbare voorbereidingsprocedure van ontwerp-besluiten. Deze procedure geeft voldoende waarborgen voor een goede inspraakprocedure.

In hoofdlijnen komt de procedure van de Awb (afdeling 3.4.) op het volgende neer:

- a. het ontwerp-besluit wordt met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd;
- b. van deze terinzagelegging wordt vooraf mededeling gedaan in de plaatselijke dag- en huis aan huisbladen;
- c. belanghebbenden hebben de gelegenheid hun zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.

In de Inspraakverordening van de gemeente Haarlem is ervoor gekozen dat als inspraakprocedure in principe geldt de procedure van afdeling 3.4. van de Awb (zie Inspraakverordening artikel 4). De Gemeentewet laat de mogelijkheid open een andere inspraakprocedure vast te stellen. Die mogelijkheid is ook vastgelegd in deze verordening. Wat de meest passende procedure is, zal afhangen van het onderwerp van het voorgenomen besluit, wie de betrokkenen zijn en soms ook van de vorm en intensiteit van voorafgaande participatie. Om die reden is de mogelijkheid inspraak op een andere wijze vorm te geven in algemene bewoordingen gesteld. Een gedetailleerde en daardoor rigide wijze van regelgeving dient niet de belangen van insprekers.

1.2 Alternatieven voor inspraak

Inspraak is een naar tijd en strekking begrensde fase van het totale besluitvormingsproces. Het moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden, zoals het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen. Andere mogelijkheden die buiten de inspraak vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren, het houden van informatiebijeenkomsten, ens. Inspraak is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om besluiten aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

1.3 Verhouding van inspraak tot participatie

Inspraak is ook iets anders dan interactieve beleidsvorming. In Haarlem noemen we dat participatie. Voor veel besluiten geldt dat hierover participatie wordt georganiseerd. Participatie vindt plaats in een eerdere fase dan inspraak. Het is het betrekken van bewoners en andere belanghebbenden op het moment dat een plan om tot een besluit te komen nog in ontwikkeling is. Inspraak vindt plaats als het voorgenomen besluit al is uitgewerkt. Het geeft iedere belanghebbende die dat wil een kans te reageren op het voorstel.

Als er voorafgaand aan de inspraak participatie heeft plaatsgevonden, weegt dat natuurlijk ook mee bij de inspraak. Bij intensieve participatie in brede kring wegen de resultaten daarvan zwaarder dan wanneer er weinig of geen participatie heeft plaatsgevonden. In alle gevallen wordt gemotiveerd waarom het alsnog meewegen van de ingebrachte zienswijzen al dan niet tot een aangepast voorstel leidt.

Het beleid rond participatie is vastgelegd in de beleidsnota “De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk”.

1.4 De advisering over een klacht over de uitvoering van de Inspraakverordening

Belangrijk is dat adviezen over klachten over de uitvoering van inspraakprocedures voldoende objectief zijn. Deze klachten zullen betrekking hebben op een beoordeling van de gang van zaken bij de totstandkoming van een besluit. In de regel zal sprake zijn van een door het bestuursorgaan ingenomen standpunt of een bepaalde houding die bezwaren oproept en waarbij de burger zijn vertrouwen in het bestuursorgaan of een ambtenaar heeft verloren of daarin is geschokt. Het is dan van belang dat de advisering over deze klacht plaatsvindt in een verband waarin de betrokken partijen – gemeente en burger – zijn vertegenwoordigd op zo'n manier dat een open discussie mogelijk is en dat in het advies ook alle belangrijke aspecten tot uitdrukking komen.

Dit is de reden dat gekozen is voor een aparte commissie, die in meerderheid bestaat uit burgerleden. Dit zal ook het vertrouwen van de burger doen toenemen. Deze commissie, de Klachtencommissie Inspraak, behandelt alle klachten over de uitvoering van inspraakprocedures die zijn gebaseerd op deze verordening of op een wettelijk voorschrift en over gedragingen van een bestuursorgaan of ambtenaar bij de uitvoering van een inspraakprocedure.

De commissie behandelt uitdrukkelijk alleen klachten en geen bezwaarschriften tegen besluiten in de zin van de Awb. Voor bezwaarschriften geldt een andere procedure, met onder meer een kortere termijn voor het indienen, namelijk zes weken in plaats van de termijn van één jaar die voor klachten staat. Over bezwaarschriften brengt de commissie Bezwaar- en beroepschriften advies uit. Overigens is het niet mogelijk een bezwaarschrift in te dienen als de procedure van afdeling 3.4 Awb is gevolgd. Belanghebbenden die het niet eens zijn met het besluit kunnen dan direct beroep instellen bij de rechter.

2. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Paragraaf 1 Inspraak

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij een voorgenomen besluit van een bestuursorgaan;*
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;*
- c. bestuursorgaan: een orgaan van het gemeentebestuur als genoemd in de artikelen 6 en 83 van de Gemeentewet;*
- d. belanghebbende: degene wiens belang bij het voorgenomen besluit is betrokken.*

Toelichting

a. Inspraak:

Inspraak is een begrip dat op veel manieren kan worden omschreven. Kern van het begrip is dat belanghebbenden een formele mogelijkheid krijgen hun mening kenbaar te maken over voornemens van het gemeentebestuur. Het is voor het gemeentebestuur een belangrijk hulpmiddel bij de belangenafweging die het moet maken alvorens een besluit definitief vast te stellen. Inspraak houdt dus niet in meebeslissen. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om uiteindelijk een besluit te nemen. Het gaat om de laatste fase van de voorbereiding, namelijk als er al een uitgewerkt ontwerp bestaat. In een eerdere fase van de voorbereiding kunnen ook belanghebbenden worden betrokken. Dit heet in Haarlem participaite. In die fase worden meestal gericht bepaalde groepen van belanghebbenden of deskundigen uitgenodigd mee te denken. Inspraak staat open voor alle Haarlemmers en belanghebbenden.

b. Inspraakprocedure

Als niet iets anders is bepaald, geldt de procedure van afdeling 3.4 Awb, die in elk geval een zorgvuldige procedure behelst. Het is echter mogelijk een andere procedure vast te stellen. Zoals in de algemene toelichting gesteld kan de vraag wat de meest passende procedure is worden beoordeeld aan de hand van het onderwerp van het voorgenomen besluit, wie de betrokkenen zijn en soms ook van de vorm en intensiteit van voorafgaande participatie.

c. Bestuursorgaan

Bestuursorganen van het gemeentebestuur zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en bestuurscommissies.

d. Belanghebbende

Het begrip belanghebbende is hier ruimer gedefinieerd dan in de Awb. Omdat het om de voorbereiding van besluiten gaat, is het gerechtvaardigd daar een ruimere kring van belanghebbenden bij te betrekken. De kring van personen en organisaties die beroep kunnen aantekenen tegen het definitieve besluit is kleiner dan de kring van personen en organisaties die kunnen inspreken. In een beroepsprocedure toetst de rechter namelijk aan het begrip belanghebbende zoals gedefinieerd in de Awb, dat wil zeggen dat het moet gaan om een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang.

Artikel 2 Onderwerp van inspraak

1. Inspraak wordt in beginsel verleend op voorgenomen besluiten waarbij het redelijkerwijze te verwachten is dat velen zich daarbij betrokken voelen.
2. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. bij een ondergeschikte herziening van een eerder voorgenomen of vastgesteld besluit;
 - b. als een hogere regeling wordt uitgevoerd waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - c. op de vaststelling van de begroting, de meerjarenbegroting en de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - d. als de uitvoering van een voorgenomen besluit zo spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - e. als het bestuursorgaan besluit dat inspraak om andere, nader aan te geven redenen niet gewenst is.

Toelichting

Eerste lid

In de vorige inspraakverordening stond dat inspraak verleend werd op beleidsvoornemens. Er ontstond geregeld discussie over de vraag wat dan precies een beleidsvoornemen in de zin van de verordening was. In de huidige tekst is niet de vraag leidend wat om voor besluit het gaat, maar de mate waarin mensen zich betrokken voelen bij het voorgenomen besluit. Dat is bepalend voor de vraag of inspraak een meerwaarde heeft en dus nodig is.

De beoordeling of het voorgenomen besluit veel mensen raakt, wordt gemaakt in het participatie- en inspraakplan (PIP). Dat wordt gemaakt door de ambtelijke opdrachtnemer, in samenspraak met de opdrachtgever, de stadsdeelregisseur en een communicatieadviseur. Zo kan vanuit de inhoud van het onderwerp en inhoudelijk betrokkenen en vanuit de kennis van de wijk waar het zich afspeelt beoordeeld worden of inspraak nuttig en nodig is. Het PIP wordt altijd in elk geval behandeld in de staf van de portefeuillehouder. Voor kleinere, niet omstreden projecten volstaat dat, voor grotere projecten wordt het als onderdeel van het plan van aanpak door het college vastgesteld. Als het gaat om een onderwerp waarover uiteindelijk de raad besluit, wordt het PIP ook besproken in de raadscommissie. Die kan het inhoudelijk beoordelen en krijgt bovendien zo de kans meteen aan te geven of de raad in dit geval een actieve rol wil spelen in de participatie en de inspraak.

Tweede lid, onder e

In beginsel wordt op alle voorgenomen besluiten waarbij naar verwachting velen zich betrokken voelen de mogelijkheid van inspraak geboden. Er kunnen echter in een concreet geval redenen zijn dit niet te doen. Dit moet dan goed worden gemotiveerd. Het besluit om geen inspraak te verlenen is een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 6:3 Awb. Hiertegen kan dus niet apart bezwaar worden gemaakt. Het kan wel worden beoordeeld in een eventuele bezwaarprocedure tegen het uiteindelijke besluit.

In een aantal gevallen verplicht de wet de mogelijkheid tot inspraak te bieden. Dan is het uiteraard niet mogelijk af te zien van inspraak.

Artikel 3 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden.

Toelichting

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Zie voor het begrip belanghebbende de toelichting bij artikel 1.

Artikel 4 Inspraakprocedure

3. Op inspraak is in principe de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
4. Het bestuursorgaan op wiens voorgenomen besluit de inspraak mogelijk is, kan een andere inspraakprocedure vaststellen.

Toelichting

Met het oog op een eenvormige inspraakprocedure is in het eerste lid afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de inspraak. Na terinzagelegging en bekendmaking van het voorgenomen besluit kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In veel gevallen zal deze procedure passend zijn. Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast.

Bij elk voorgenomen besluit waarop in beginsel inspraak mogelijk is, hoort een inspraakprocedure te worden vastgesteld waarin duidelijk staat aangegeven:

- beschrijving en resultaat van eerdere voorbereiding;
- hoe lang er kan worden ingesproken (inspraaktermijn)
- het exacte onderwerp waarover kan worden ingesproken
- wie er kunnen inspreken
- hoe er kan worden ingesproken
- de eventuele samenhang met andere voorgenomen besluiten
- verwerkingstermijn
- verwerkingswijze
- terugmelding verwerking inspraakreacties
- wanneer het definitieve besluit genomen wordt en door wie
- schets van het geheel (bestuurlijke) behandelingstraject
- de kosten en bekostiging van de inspraak.

Artikel 5 Verwerking van inspraak

1. Ter afronding van de inspraak wordt een verslag opgesteld.
2. Het verslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b. een weergave van zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten het voorgenomen besluit al dan niet wordt aangepast.
3. Het verslag wordt openbaar gemaakt uiterlijk tegelijk met het definitieve besluit.

Toelichting

De inspraakresultaten worden op een duidelijke wijze gerangschikt, samengevat en van bestuurlijk commentaar voorzien. Ook wordt aangegeven tot welke aanpassingen dit al of niet heeft geleid.

Om zeker te zijn dat alle reacties goed zijn begrepen zal - waar mogelijk en zinnig - een terugmelding van de verwerking van de inspraakreacties plaatsvinden aan de insprekers. Dit is geen nieuwe inspraakronde,

maar een controle op de juistheid van de verwerking.

Artikel 6 Klacht

Over de uitvoering van deze verordening of van een wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure en over een gedraging van een bestuursorgaan bij de uitvoering van een inspraakprocedure, kan een inspraakgerechtigde binnen één jaar een klacht indienen bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen.

Toelichting

Dit artikel sluit aan bij de terminologie van hoofdstuk 9 Awb. Hierdoor is de term “bezwaarschrift” uit de oude verordening vervangen door de term “klacht”. De term bezwaarschriften is gereserveerd voor bezwaren tegen besluiten in de zin van de Awb, terwijl klachten veeleer gaan over gedragingen.

Het systeem van klachtrecht en rechtsbescherming komt op het volgende neer:

- a. Tegen besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb kan geen bezwaar worden gemaakt, maar kan uitsluitend beroep op een administratieve rechter worden ingesteld (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel, Awb)
- b. Klachten tegen een gedraging van een bestuursorgaan of een ambtenaar in het kader van de uitvoering van de Inspraakverordening, worden ter advisering voorgelegd aan de Klachtencommissie Inspraak;
- c. Klachten tegen een gedraging, anders dan in het kader van de uitvoering van de Inspraakverordening worden behandeld door de klachtencoördinator van de gemeentelijke sector die het aangaat.
- d. Iedereen heeft het recht de Nationale ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop zijn of haar klacht zoals hiervoor onder b. en c. omschreven is behandeld

Artikel 7 Samenstelling Klachtencommissie Inspraak

1. De raad stelt op grond van artikel 84 Gemeentewet een Klachtencommissie Inspraak in.
2. De commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden. De voorzitter is lid van de commissie.
3. De raad benoemt de leden van de commissie.
4. Drie leden van de commissie worden voorgedragen door het college van burgemeester en wethouders. Deze leden mogen geen raadslid of ambtenaar van de gemeente Haarlem zijn.
5. Twee leden worden door de raad uit zijn midden benoemd.
6. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter, die geen raadslid van de gemeente Haarlem mag zijn.

Toelichting:

Door deze samenstelling ontstaat een adviescommissie die in meerderheid uit (onafhankelijke) ‘derden’ bestaat. Ook de voorzitter is een ‘derde’.

Artikel 11 Advisering Klachtencommissie Inspraak

1. Indien op grond van artikel 7 een klacht is ingediend, vraagt het bestuursorgaan hierover advies aan de Klachtencommissie Inspraak.
2. De Klachtencommissie Inspraak kan bij haar advies aan het bestuursorgaan ook betrekken de gang van zaken tijdens een voorafgaand participatieproces.
3. De bepalingen van hoofdstuk 9 (Klachtbehandeling) van de Algemene wet bestuursrecht en van Titel II van de Verordening op de behandeling van bezwaar- en beroepschriften zijn voorzover mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Over de gang van zaken tijdens een participatieproces kan niet afzonderlijk een klacht worden

ingediend. De Klachtencommissie Inspraak kan dit echter wel in haar beschouwingen over een klacht over inspraak betrekken.

Op de procedure bij de Klachtencommissie Inspraak zijn de bepalingen van hoofdstuk 9 Awb en de regels die ook voor de commissie Bezwaar- en beroepschriften van toepassing. Het gaat hier om zaken als ontvangstbevestiging, het horen van de klager en de afhandelingstermijn

VERORDENING OP DE WIJKRADEN

Artikel + lid	Voorstel tekst
Artikel 1	
Lid 1	In deze verordening wordt verstaan onder: Wijk: een door burgemeester en wethouders aangewezen gedeelte van de gemeente, dat geografisch valt te onderscheiden van de overige delen van de gemeente, waarvan de bewoners gemeenschappelijke belangen hebben ten aanzien van voorzieningen en andere zaken in dat deel van de gemeente.
Lid 2	Wijkraad: een op grond van deze verordening geformeerde groep van bewoners uit de wijk, die door burgemeester en wethouders is erkend. Maximaal één wijkraadlid mag buiten de wijk wonen.
Lid 3	Bewoners van een wijk: zij die op grond van het bevolkingsregister van de gemeente binnen de grenzen van een wijk wonen.
Lid 4	De dorpsraad Spaarndam heeft dezelfde status als een wijkraad voor wat betreft het deel van het dorp Spaarndam dat binnen de gemeentegrens van Haarlem ligt.
Artikel 2	
Lid 1	De kerntaak van de wijkraad is het behartigen van de belangen van de bewoners van de wijk, met inachtneming van deze verordening.
Lid 2	De taken van het dagelijks bestuur van de wijkraad worden door de wijkraad bepaald. Zij omvatten tenminste de volgende werkzaamheden: Het beheren van de wijkraadgeelden, op zodanige wijze dat de uitgaven in overeenstemming blijven met de door de wijkraad goedgekeurde begroting; Het voorbereiden van de wijkraadbegroting voor het komende jaar; Het namens de wijkraad onderhouden van contacten en voeren van correspondentie; Het administreren van inkomende en uitgaande stukken.
Artikel 3	
Lid 1	Wijkraden kunnen de gemeentelijke besluitvorming beïnvloeden via participatie en inspraak. Dit doen zij in de eerste plaats op basis van ervaringsdeskundigheid. Daarnaast kunnen wijkraden, mits goed gedocumenteerd, ervoor kiezen om de mening van (delen van) de wijk te peilen en dit te communiceren met de gemeente.
Lid 2	Wijkraden betrekken de bewoners van de wijk bij hun werkzaamheden.
Lid 3	Wijkraden informeren de wijkbewoners ten minste 3 maal per jaar.

Artikel + lid	Voorstel tekst
Artikel 4	
Lid 1	Een wijkraad bestaat uit minimaal drie leden, met een inspanningsverplichting tot minimaal vijf leden.
Lid 2	Wijkraden worden in principe om de vier jaar samengesteld.
Lid 3	De zittende wijkraad vraagt via een openbare aankondiging om de aanmelding van nieuwe kandidaten en plaatst de aangemelde kandidaten op een openbare kandidatenlijst.
Lid 4	De wijze waarop de verkiezingen plaatsvinden is de verantwoordelijkheid van de wijkraad.
Lid 5	Alle bewoners van de wijk van zestien jaar en ouder kunnen zich kandidaat stellen voor en zijn kiesgerechtigd voor de wijkraad.
Artikel 5	
Lid 1	Wijkraadvergaderingen zijn in principe openbaar.
Lid 2	Datum en agenda van wijkraadvergaderingen worden minstens een week vooraf bekendgemaakt aan de wijkbewoners.
Artikel 6	
Lid 1	De wijkraad kiest uit zijn midden een dagelijks bestuur dat bestaat uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester.
Lid 2	De functies van secretaris en penningmeester mogen niet in één persoon zijn verenigd.
Lid 3	Bij het staken van de stemmen weegt de stem van de voorzitter dubbel.
Lid 4	Het dagelijks bestuur is aan de wijkraad verantwoording schuldig en brengt op elke wijkraadvergadering verslag uit van de lopende zaken.
Artikel 7	
Lid 1	De door de wijkraden gemaakte onkosten van het houden van vergaderingen en het voeren van administratie komen voor rekening van de gemeente op basis van een door burgemeester en wethouders goedgekeurde begroting. De wijkraad dient de begroting uiterlijk 1 november voorafgaande aan het betreffende begrotingsjaar bij de gemeente in.
Lid 2	<i>Het dagelijks bestuur</i> van de wijkraad is verantwoordelijk voor het financieel beleid en legt daarover verantwoording af aan burgemeester en wethouders.
Lid 3	De vaststelling van de rekening en verantwoording door de wijkraad en de goedkeuring daarvan door burgemeester en wethouders strekt tot décharge van het <i>dagelijks bestuur</i> van de wijkraad, behoudens later gebleken onregelmatigheden.
Artikel 8	
Lid 1	Klachten van bewoners over het functioneren van de wijkraad of van wijkraadleden worden in eerste instantie behandeld door de wijkraad zelf.
Lid 2	Wordt geen bevredigende oplossing gevonden, dan kunnen zowel de wijkraad als de

Artikel + lid	Voorstel tekst
	betrokken bewoners de stadsdeelregisseur vragen te bemiddelen.
Lid 3	Als verschil van mening ontstaat over de uitvoering van deze verordening vindt overleg plaats tussen de betrokken partijen. Leidt dit overleg niet tot een oplossing dan beslist de stadsdeelwethouder nadat hij de betrokken partijen heeft gehoord.
Artikel 9	
Lid 1	De wijkraad wordt ontbonden als het aantal wijkraadleden minder is dan drie.
Lid 2	Als zes maanden na de ontbinding geen nieuwe wijkraad is gevormd, dan wordt de wijkraad geacht te zijn opgeheven.
Lid 3	Alle gelden en bezittingen van de wijkraad vervallen na de opheffing aan de gemeente Haarlem.
Lid 4	De personen die ten tijde van de ontbinding deel uitmaken van het <i>dagelijks bestuur</i> van de wijkraad blijven verantwoordelijk voor de zakelijke en financiële afwikkeling van de lopende verplichtingen van de wijkraad totdat burgemeester en wethouders zich daarmee akkoord verklaren.
Artikel 10	Wijkraden kunnen een huishoudelijk reglement opstellen.
Artikel 11	In alle gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslissen burgemeester en wethouders.
Artikel 12	
Lid 1	De Verordening op de wijkraden, die laatst is gewijzigd bij raadsbesluit van 21 december 1994 en geldig is vanaf 1 januari 1995, wordt ingetrokken.
Lid 2	Wijkraden, die zijn ingesteld op grond van de in het vorige lid genoemde verordening, blijven in stand op grond van de thans geldende Verordening op de wijkraden.
Artikel 13	Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na de datum van haar bekendmaking.
Artikel 14	Deze verordening kan worden aangehaald als “Verordening op de wijkraden”.

Beantwoording inspraakreacties onderdeel wijkradenstelsel

Reactie nummer	Nummer afzender	Korte inhoud inspraakreactie	Antwoord
1	2	Kerntaken wijkraden uniform maken.	We zullen de kerntaak van de wijkraden opnemen in de concept-Verordening.
2	2	Klachtenprocedure in wijkraden invoeren.	De klachtenprocedure is omschreven in artikel 9 van de concept-Verordening op de wijkraden.
3	2	Betere afspiegeling bewoners in wijkraad.	We vinden het belangrijk dat de samenstelling van de wijk zich vertaalt in de samenstelling van de wijkraad.
4	2	Media gebruiken om afspiegeling van buurt in wijkraad te krijgen.	De wijkraden kunnen van diverse media gebruiken voor het enthousiasmeren van vrijwilligers. Hiervoor kunnen bewonersondersteuningsgelden worden ingezet.
5	3	Goed initiatief! Denk dat het nodig is, het zijn allemaal vrijwilligers. Graag niet te bureaucratisch en dat het niet verzandt in de goede bedoelingen.	Dank voor uw positieve reactie.
6	4	Is er een bepaalde regelmaat van informatie aan de bewoners of is dat per wijkraad verschillend?	Artikel 4 lid 3 van de concept-Verordening op de wijkraden bepaalt dat de wijkraden de wijkbewoners ten minste 3 maal per jaar informeren.
7	5C	Artikel 2 concept-Verordening op de wijkraden: Bezwaar tegen het uitsluiten van een wijkraad bestaande uit een even aantal leden. Dit betekent dat bijvoorbeeld de vierde of zesde kandidaat moet worden geweigerd.	Wij delen uw bezwaar. Het oneven aantal is opgenomen om het staken van de stemmen te voorkomen. Dit kan ook worden opgelost door bij het staken van stemmen de voorzitter een dubbele stem te geven. De verordening wordt in deze zin aangepast.
8	5C	Artikel 3 concept-Verordening op de wijkraden: Het voorgestelde artikel gaat uit van discontinuïteit van beleid. Kies voor continuïteit, te bereiken door getrapte vervanging van leden. Tekstvoorstel: Lid 1: Leden van de wijkraden worden in principe voor een periode van 3 jaar gekozen en zijn terstond herkiesbaar.	Artikel 3 lid 1 concept-Verordening op de wijkraden is niet van dwingende aard. Wijkraden mogen de door u voorgestelde wijze hanteren. Er is geen maximum gesteld aan de zittingsduur van wijkraadsleden. Zij zijn dus terstond herkiesbaar.

		Lid 2: Jaarlijks treedt een derde deel van de leden van de wijkraden af.	
9	5C	Artikel 3 concept-Verordening op de wijkraden: Het voorgestelde artikel geeft niet aan hoe bij tussentijds aftreden gehandeld moet worden. Tekstvoorstel: Bij tussentijds aftreden van een lid van een wijkraad wordt, zo mogelijk, terstond in diens vervanging voorzien voor de periode die het aftredende lid nog in de wijkraad zitting zou hebben. Een niet voltallige wijkraad blijft bestuursbevoegd.	De situatie van tussentijds aftreden, dat leidt tot een wijkraad van minder dan drie leden, is reeds geregeld in artikel 10 van de concept-Verordening op de wijkraden. Voor het overige willen we de wijkraden de vrijheid laten zelf te bepalen hoe zij willen omgaan met tussentijds aftreden.
10	5A	Lidmaatschap van een wijkraad van bewoners buiten de wijk moet in beperkte mate mogelijk zijn.	We zullen het mogelijk maken dat maximaal één wijkraadslid geen wijkbewoner hoeft te zijn.
11	5B	Artikel 3 concept-Verordening op de wijkraden: Voor continuïteit van wijkcontract en afspraken binnen wijkcontract gemaakt is continuïteit van wijkraad van groot belang. Daartoe is discontinuïteit van aftreden en herverkiezing een must.	Artikel 3 lid 1 concept-Verordening op de wijkraden is niet van dwingende aard. Wijkraden mogen de door u voorgestelde wijze hanteren. Er is geen maximum gesteld aan de zittingsduur van wijkraadsleden. Zij zijn dus terstond herkiesbaar.
12	6	Voorstel nieuw artikel in concept-Verordening op de wijkraden: Een wijkraad is faciliterend en ondersteunend voor zijn bewoners of groepen van bewoners, die een bepaald belang nastreven.	We zullen de kerntaak van de wijkraden opnemen in de concept-Verordening.
13	6	Voorstel nieuw artikel in concept-Verordening op de wijkraden: De wijkraad is hét aanspreekpunt voor het college van B&W om in overleg vast te stellen op welke manier de wijk zich zal ontwikkelen. De wijkraad dient daarom altijd betrokken te worden in participatie- en inspraakprocessen.	Wij houden vast aan het uitgangspunt dat de wijkraden belangrijke, maar geen preferente participanten of insprekers zijn. Dit hebben we geregeld in de concept-beleidsnota “De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk”. Als participatie en/of inspraak georganiseerd wordt over een ontwikkeling in de wijk (dit is afhankelijk van de uitkomsten van het afwegingskader uit de concept-beleidsnota) wordt de wijkraad betrokken.
14	6	Voorstel nieuw artikel in concept-Verordening op de wijkraden: De participatie- en inspraakprocessen dienen tussen de verantwoordelijke bestuurders en de wijkraad plaats te vinden op een moment dat het er nog toe doet, opdat de wijkraad wezenlijke invloed kan uitoefenen. De tussen	Uw opmerking is reeds verwoord in de concept-beleidsnota “De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk”. We zien geen aanleiding om een en ander ook vast te leggen in de Verordening op de wijkraden.

		bestuurders en wijkraad vast te stellen gebiedsvisie is daar de basis voor.	We verstaan onder gebiedsvisie een beschrijving/verbeelding van de ontwikkeling van de wijk op de langere termijn (fysiek, sociaal, economisch), die richtinggevend is voor toekomstige bestemmingsplannen. Het is een instrument van de ruimtelijke ordening en maakt deel uit van de trits structuurplan, gebiedsvisie, bestemmingsplan. De gebiedsvisie is niet de basis voor het overleg tussen gemeente en wijkraad, maar komt wel tot stand in nauw overleg met de wijkraad en andere participanten.
15	6	Voorstel artikel in concept-Verordening op de wijkraden: Een wijkraad heeft recht van bezwaar en beroep. Een wijkraad moet als democratisch instrument het recht van bezwaar en beroep hebben.	De gemeente Haarlem heeft het wijkradenstelsel in het leven geroepen voor het bevorderen van de participatie en inspraak. Het voeren van juridische procedures blijft hier uitdrukkelijk buiten vallen. Wel kan een wijkraad een stichting vormen en via deze stichting juridische procedures aangaan. Voor het oprichten van een stichting hebben we standaardstatuten beschikbaar.
16	8	Het zijn de bewoners en de wijkraad die uitmaken op welke manier zij zich verenigen in hun belangenvertegenwoordiging.	We delen uw mening.
17	9	Over artikel 8 lid 1 Verordening op de wijkraden: “Het bestuur van de wijkraad” in plaats van “de wijkraad als geheel” is verantwoordelijk voor het financieel beleid en legt daarover verantwoording af aan B&W.	We zullen “het dagelijks bestuur” opnemen in plaats van “de wijkraad als geheel”.
18	9	Over artikel 10 lid 4 concept-Verordening op de wijkraden : De personen die ten tijde van de ontbinding deel uitmaken van “het bestuur van de wijkraad” in plaats van “de wijkraad” blijven verantwoordelijk voor de zakelijke en financiële afwikkeling van de lopende verplichtingen van de wijkraad totdat B&W van Haarlem zich daarmee akkoord verklaren.	We zullen “het dagelijks bestuur” opnemen in plaats van “de wijkraad als geheel”.
19	10	Een wijkraad vertegenwoordigt alleen zijn eigen mening en niet die van de wijkbewoners. Wat is het nut dan van een wijkraad?	De kerntaak van de wijkraden is het behartigen van de belangen van de bewoners van de wijken, met inachtneming van deze verordening. Wijkraden hoeven niet namens de wijk te spreken. Dit mag wel – het advies wordt dan anders gewogen – maar dan

			moet de wijkraad wel laten zien hoe de achterban is geraadpleegd.
20	10	Met deze verordening wordt een wijkraad niet op democratische wijze gekozen en hoeft een wijkraad zich ook niet te houden aan een democratische werkwijze.	Om recht te doen aan de verscheidenheid van wijkraden laten we de wijze waarop de verkiezingen plaatsvinden praktisch vrij. Als achtervang is een klachtenregeling opgenomen.
21	10	Bewoners krijgen geen enkele invloed op hun eigen wijkraad.	Het kan voorkomen dat de wijkraad de belangen anders weegt dan bewoners. De wijkraad hoeft niet namens de gehele wijk te spreken. Het mag wel, maar dan moet de wijkraad wel laten zien hoe de achterban is geraadpleegd.
22	10A	Wijkraden vertegenwoordigen niet de bewoners maar verkondigen alleen hun eigen mening, de enkele goed werkende wijkraad uitgezonderd.	In de vernieuwde Verordening op de wijkraden is geregeld dat wijkraden alleen namens de wijk spreken als daar een meningspeiling aan ten grondslag ligt.
23	11	Uitholling van positie wijkraden waardoor participatie vooraf door bewoners afneemt.	De positie van de wijkraden als belangrijke participanten is vastgelegd in de concept-beleidsnota “De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk”. Tevens wordt het participatie- en inspraakplan (PIP) geïntroduceerd, dat het participatie- en inspraakproces zorgvuldiger moet laten verlopen. Van uitholling van de positie van de wijkraden is geen sprake.
24	12	De wijkraden worden alsmaar zwaarder met taken belast. Er is geen vergoeding die daar tegenover staat.	In onze voorstellen worden de wijkraden niet zwaarder belast. Zo bieden we de mogelijkheid het financiële beheer van de bewonersondersteuningsgelden bij de gemeente te laten, komt er ondersteuning van wijkraden uit het Expertisecentrum, de criteria voor de bewonersondersteuningsgelden worden verruimd en voor de organisatie van de wijkcontracten wordt minder beroep gedaan op de inzet van de wijkraden. Wijkraadswerk is inderdaad vrijwilligerswerk.
25	12	De status van de wijkraden blijft wederom ongewijzigd geen rechtspersoon alleen als stichting.	De gemeente Haarlem heeft het wijkradenstelsel in het leven geroepen voor het bevorderen van de participatie en inspraak. Het voeren van juridische procedures blijft hier

			uitdrukkelijk buiten vallen. Wel kan een wijkraad een stichting vormen en via deze stichting juridische procedures aangaan. Voor het oprichten van een stichting hebben we standaardstatuten beschikbaar.
26	12	Hoe democratisch is een wijkraad en wat is de verwachting van de gemeente?	We hebben in ons voorstel geen eisen aan de representativiteit gesteld, omdat deze een belemmering zouden kunnen vormen voor het wijkradenstelsel. De wijkraad hoeft daarom niet namens de wijk te spreken. Het mag wel, maar dan moet de wijkraad wel laten zien hoe de achterban is geraadpleegd.
27	12	Over artikel 1, lid 1 concept-Verordening op de wijkraden: Aan de definitie van wijk toevoegen dat de instemming van de wijkraad nodig is.	De bevoegdheid tot het aanwijzen van een wijk is een bevoegdheid van B&W. De geografische afbakening van de wijk gebeurt vanzelfsprekend in overleg met de betreffende wijkraad en de aanliggende wijkraden, maar instemming is geen vereiste.
28	12	Over artikel 1, lid 2 concept-Verordening op de wijkraden: In het voorstel is als definitie van wijkraad opgenomen, een op grond van deze verordening geformeerde groep van bewoners van de wijk, die door B&W is erkend. Hieraan toevoegen: en personen met een aantoonbare binding met de wijk. Er moet binding zijn met de wijk, echt er wonen is wat ons betreft discutabel.	We zullen het mogelijk maken dat maximaal één wijkraadslid geen wijkbewoner hoeft te zijn.
29	12	Over artikel 3 lid 4 concept-Verordening op de wijkraden: In het voorstel staat dat alle bewoners van de wijk van zestien jaar en ouder zich kandidaat kunnen stellen voor de wijkraad. Dan ook het budget op basis vanaf zestien jaar berekenen. Nu tellen alleen bewoners boven de achttien mee.	De leeftijdsondergrens voor kandidaatstelling is niet gerelateerd aan de berekening van het bewonersondersteuningsbudget. Alle wijkbewoners, ongeacht hun leeftijd, tellen voor de berekening mee.
30	12	Over artikel 8 lid 2 concept-Verordening op de wijkraden: Het decharge van de penningmeester uitbreiden tot het decharge van de wijkraad als geheel, omdat volgens lid 1 de wijkraad als geheel verantwoordelijk is.	We zullen “het dagelijks bestuur” opnemen in plaats van “de penningmeester”.
31	12	Over artikel 10 lid 4 concept-Verordening op de wijkraden: Binnen welke termijn en op welke wijze vindt de zakelijke en financiële afwikkeling plaats?	Zo spoedig mogelijk.

32	12	Over concept-Verordening op de wijkraden: Het volgende artikel wordt gemist: B&W zijn verplicht over alle belangrijke aangelegenheden waarbij de belangen van een wijk rechtstreeks zijn betrokken in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming het advies van de in die wijk ingestelde wijkraad in te winnen. Zou B&W niet vervangen moeten worden door de gemeenteraad?	Uw opmerkingen zijn al verwoord in de concept-beleidsnota “De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk”.
33	12	Over B&W-nota, pagina 3, onder punt 2: Wie bepaalt de criteria voor het wel of niet namens de wijk spreken bij het uitvoeren van peilingen of enquêtes? Wie moet de peilingen en enquêtes uitvoeren? Wijkraden hebben gevraagd of de gemeente dit wil organiseren, zij hebben de gereedschappen.	Als een wijkraad ervoor kiest om namens de wijk of namens een deel van de wijk te spreken, dan moet dat ook aantoonbaar zijn, bijvoorbeeld via een enquête. Voor het ophalen van de vraag kunnen de wijkraden de bewonersondersteuningsgelden inzetten om ondersteuning in te huren.
34	14	Artikel 1 lid 1: Het deel van het dorp Spaarndam dat gelegen is binnen de gemeentegrens van Haarlem, kan volgens de Dorpsraad Spaarndam als wijk worden aangemerkt.	Terechte opmerking, we passen de concept-Verordening aan.
35	14	Artikel 1 lid 2: Het dorp Spaarndam heeft één dorpsraad en geen wijkraden.	Terechte opmerking, we passen de concept-Verordening aan.
36	14	Artikel 2: In de statuten en het huishoudelijk reglement van de Dorpsraad Spaarndam staat dat het bestuur van de stichting bestaat uit tenminste vijf en maximaal zeven kiesgerechtigde Spaarndammers.	De statuten en het huishoudelijk reglement kunnen strengere eisen stellen dan de Verordening op de wijkraden doet.
37	14	Artikel 3: In de statuten en het huishoudelijk reglement van de Dorpsraad Spaarndam zijn samenstelling, zittingsduur van de leden en procedure verkiezingen vermeld. Een kiesgerechtigde Spaarndammer heeft een leeftijd van achttien jaar bereikt.	We zullen naast de minimale leeftijd voor de kandidaatstelling ook die voor de kiesgerechtigde leeftijd opnemen. De leeftijd van minimaal 16 jaar in de concept-Verordening zet echter het statuut of het huishoudelijk reglement opzij.
38	14	Artikel 4: voor “wijkraden” lezen “dorpsraad”.	Met de toevoeging van lid 4 aan artikel 1 van de Verordening op de wijkraden is gevolg gegeven aan uw opmerking.
39	14	Artikel 5: In de statuten van de Dorpsraad Spaarndam staat dat tenminste één der jaarlijks te houden vergaderingen openbaar is.	De statuten kunnen artikel 5 van de Verordening op de wijkraden niet opzij zetten. Openbaarheid van vergaderingen zien wij als een essentiële voorwaarde voor

			het functioneren van wijkraden.
40	14	Artikel 6, lid 2: In de statuten van de Dorpsraad Spaarndam is gere geld dat de functies secretaris en penningmeester ook door één persoon kunnen worden vervuld.	De statuten kunnen artikel 6, lid 2 van de Verordening op de wijkraden niet opzij zetten. Scheiding van functies heeft tot doel eventuele belangenverstrengeling tegen te gaan.
41	14	Toevoegen aan artikel 7: Het voordragen van leden voor twee zetels in de commissie Spaarndam, een advies commissie voor “Spaarndam beschermd dorpsgezicht”.	Artikel 7 formuleert een de taken die een wijkraad tenminste uitvoert. Het staat een wijkraad vrij om meer taken te formuleren.
42	14	Artikel 8: De hier genoemde verantwoording aan B&W geldt hier alleen voor financiën die door de gemeente Haarlem aan de Dorpsraad Spaarndam beschikbaar zijn gesteld.	De verantwoording aan B&W betreft inderdaad de subsidie van gemeente Haarlem aan de wijkraad voor de organisatie van de wijkraad.
43	14	Artikel 9: De bemiddeling en beslissing betreft hier alleen onderwerpen waar dit de bevoegdheid van de gemeente Haarlem betreft.	Deze opmerking is correct. Onder de bevoegdheid van de gemeente Haarlem vallen de onderwerpen die betrekking hebben op het deel van het dorp Spaarndam dat op het grondgebied van de gemeente Haarlem ligt.
44	14	Artikel 10: In de statuten van de Dorpsraad Spaarndam zijn regels opgenomen over ontbinding en vereffening van de stichting. Het besluit daartoe dienst genomen te worden in een openbare vergadering en is onderworpen aan de goedkeuring van B&W van de gemeente Haarlem en die van Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De vereffening geschiedt door het bestuur. Een eventueel batig saldo wordt zoveel mogelijk besteed overeenkomstig het doel van de stichting.	De statuten kunnen artikel 10 lid 3 van de Verordening op de wijkraden niet opzij zetten. Een eventueel batig saldo van de subsidie van de gemeente Haarlem komt daarom aan de gemeente Haarlem toe.
45	14	Artikel 11: In de statuten van de Dorpsraad Spaarndam zijn regels betreffende doel, middelen en vermogen opgenomen. Daarbij worden subsidies en donaties	Volgens artikel 11 komen door de wijkraden gemaakte onkosten van het houden van vergaderingen en het voeren van administratie voor rekening van de gemeente Haarlem,
46		genoemd. Voor onkosten van het houden van vergaderingen en het voeren van administratie wordt geacht dat deze zullen worden vergoed en voor rekening komen van de gemeente Haarlem en van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.	mits op basis van een door B&W van gemeente Haarlem goedgekeurde begroting. Daarnaast ontvangt de Dorpsraad Spaarndam inderdaad uit andere bronnen gelden voor het uitvoeren van deze taken.
47	14	Artikel 12: De Dorpsraad Spaarndam beschikt over een huishoudelijk reglement.	Dit is overeenkomstig artikel 12.

48	14	Artikel 13: In de statuten van de Dorpsraad Spaarndam is opgenomen dat in alle gevallen, waarin zowel de wet als de statuten niet voorzien, het bestuur beslist.	De statuten kunnen artikel 13 van de Verordening op de wijkrazen niet opzij zetten.
----	----	--	---

Gemeente Haarlem, Onderzoek en Statistiek

Burgerparticipatie

*Een onderzoek onder het Digipanel,
de wijkraden en belangenorganisaties*



Burgerparticipatie

***Een onderzoek onder het Digipanel, de
wijkraden en belangenorganisaties***

Colofon

Opdrachtgever: Gemeente Haarlem
Afdeling Strategie en Beleidscoördinatie

Samensteller: Gemeente Haarlem
Hoofdafdeling Concernstaf
Afdeling Onderzoek en Statistiek
Postbus 511
2003 PB Haarlem

Telefoon: 023-5113018
Fax: 023-5113441
E-mail: o.en.s@haarlem.nl
Internet: www.haarlem.nl

Bezoekadres : Stadhuis
Grote Markt 2
2011 RD Haarlem

Projectleider: Lisette Goudsmit

Auteur: Pieter Waal

Bronvermelding: Alles uit deze uitgave mag vrij worden gebruikt, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en de naam van de rapportage.

Samenvatting

Onderzoek

Met de notitie *De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk* wil het college van burgemeester en wethouders de participatie en de inspraak van de burgers in Haarlem verbeteren. Om tot een zo goed mogelijke definitieve notitie te komen wilde de gemeente burgers en professionals een aantal vragen over burgerparticipatie voorleggen. Afdeling Strategie en Beleidscoördinatie van de gemeente Haarlem heeft de afdeling Onderzoek en Statistiek gevraagd een onderzoek te houden onder de leden van Digipanel Haarlem, onder de wijkraden van de gemeente en onder belangenorganisaties, zoals winkeliersverenigingen en woningcorporaties.

Alle drie de doelgroepen hebben dezelfde vragenlijst gekregen die 'online' kon worden ingevuld. Met 1033 ingevulde enquêtes was de respons voor het Digipanel 52,3%. Voor de wijkraden was de respons bij 20 ingevulde enquêtes 54,1% en voor de belangenorganisaties was dit bij 16 enquêtes 45,7%.

Resultaten

1. Bereidheid tot participatie:

- Een ruime meerderheid van de Digipanelleden is bereid om mee te denken en te praten over beleid en uitvoering (84%). 16% is niet hiertoe bereid. De respondenten die wel willen meedenken en meepraten zijn vooral bereid dit te doen over zowel de onderwerpen die over de buurt gaan, als over onderwerpen met betrekking tot de hele stad (55%). 17% wenst dit alleen te doen over buurtonderwerpen. Een kleinere groep is alleen bereid tot participatie als het gaat om onderwerpen die de hele stad aangaan (12%).
- Van de groep panelleden die niet bereid is om te participeren, geeft bijna de helft een gebrek aan tijd als reden om dit niet te doen (45%). Een kwart heeft er ronduit geen behoefte aan en 20% denkt dat het geen zin heeft.
- Evenals bij de panelleden wil om en nabij de helft van de professionals (wijkraden en belangenorganisaties) meedenken en –praten over onderwerpen die én de stad én de buurt aangaan. Tussen de professionals valt een verschil waar te nemen. Wijkraden willen vaker dan de belangenorganisaties meedoen als het gaat om onderwerpen met betrekking tot de eigen buurt, terwijl de organisaties vaker geïnteresseerd zijn in onderwerpen over alleen de hele stad.

2. Voorkeur van participatiemethode:

- Bij zowel de onderwerpen aangaande de buurt als de stad hebben de digitale methoden bij de panelleden de voorkeur boven een bewonersavond/bijeenkomst. Hierbij is het Digipanel de meest gewenste methode. Als het gaat om onderwerpen over de stad dan zegt 57% via het Digipanel te willen participeren. Bij buurtonderwerpen is dit 37%. Ruim een kwart wil betrokken zijn via mail of internet bij buurtonderwerpen en bij onderwerpen over de stad.
- Als het om een buurtonderwerp gaat dan willen de panelleden vaker via een bewonersavond meepraten dan wanneer het om een onderwerp over de stad gaat. 31% wil een bewonersavond bij buurtonderwerpen en 6% wil een bijeenkomst bij een onderwerp over de stad.
- De resultaten van de professionals verschillen met die van de panelleden. Zowel de wijkraden als de belangenorganisaties vinden de mail of het internet de beste methode om te participeren bij onderwerpen over de stad. Bij buurtonderwerpen vindt ruim de helft van de wijkraden en de organisaties een bewonersavond de beste methode.

3. Interesse voor beleidsplannen en voor uitvoering van beleid:

- Bijna driekwart van de panelleden is in gelijke mate geïnteresseerd in beleidsplannen en in uitvoering van beleid. 13% is meer geïnteresseerd in uitvoeringsplannen en een ongeveer even grote groep in beleidsplannen.
- De professionals hebben ook voor zowel de beleidsplannen als de uitvoering meestal evenveel interesse. De percentages voor de wijkraden (80%) en de belangenorganisaties (75%) komen ongeveer overeen met die van de panelleden.

4. Participatie en inspraak:

- Bij zowel een beleidsplan (64%) als een uitvoeringsplan (59%) wenst een meerderheid van het panel door zowel participatie als inspraak invloed te hebben op de besluitvorming. Daarbij is de groep die alleen inspraak wil bij een uitvoeringsplan groter dan bij een beleidplan (16% versus 9%). Ongeveer een vijfde tot een kwart van de panelleden vindt alleen participatie bij beleidplannen en uitvoeringsplannen voldoende.

- Van beide groepen professionals vindt ook een ruime meerderheid dat bij beleidsplannen en uitvoeringsplannen zowel participatie als inspraak plaats moeten vinden. Deze meerderheid lijkt zelfs iets groter te zijn dan bij de panelleden.

5. Voorkeur voor participatie bij één of meerdere voorstellen:

- Bij zowel de onderwerpen over de buurt (63%) als de stad (72%) wil een ruime meerderheid van het panel het liefst over een groep samenhangende voorstellen inbreng hebben. Maar bij buurtonderwerpen is het aandeel dat per voorstel wil participeren wel groter dan bij onderwerpen die over de hele stad gaan (35% versus 22%).
- Onder de twee groepen professionals wil eveneens een ruime meerderheid het liefst participeren over een groep voorstellen. Dit geldt voor buurtonderwerpen als voor onderwerpen over de stad. Wel lijkt er onder de wijkraden een grotere groep te zijn die bij buurtonderwerpen liever per voorstel participeert dan onder de belangenorganisaties.

6. Voorkeursmethode van terugkoppeling van participatie:

- Ruim acht op de tien panelleden wenst de terugkoppeling van de invloed op het uiteindelijke besluit via mail of internet te krijgen. Ongeveer één op de tien wil door middel van een persoonlijke brief te horen krijgen wat er met de inbreng is gebeurd. Een kleine groep wil via een bijeenkomst de terugkoppeling ontvangen (3%).
- Van de professionals heeft ook een meerderheid voorkeur voor terugkoppeling via mail en internet. Maar dit aandeel lijkt minder groot te zijn dan dat van de panelleden. Voorts lijken er bij de wijkraden relatief wat meer respondenten voor een bijeenkomst te kiezen dan bij de belangenorganisaties en de panelleden.

7. Participatie in burgerparticipatie:

- Naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek zal een bijeenkomst worden georganiseerd over dit onderwerp en het voorstel van het college. Aan de respondenten gevraagd of zij voor deze bijeenkomst uitgenodigd willen worden. Het animo is onder de wijkraden (89%), belangenorganisaties (75%) en panelleden (45%) hoog.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Doel en aanleiding onderzoek.....	7
1.2 Opzet en uitvoering onderzoek	7
1.3 Leeswijzer en verantwoording.....	7
2. Resultaten	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Bereidheid tot burgerparticipatie	9
2.3 Voorkeur van participatiemethode	10
2.4 Interesse voor beleidplannen en voor uitvoering van beleid.....	12
2.5 Participatie en inspraak.....	13
2.6 Voorkeur voor participatie bij één of meerdere voorstellen.....	14
2.7 Voorkeursmethode van terugkoppeling van participatie	15
2.8 Participatie in burgerparticipatie.....	16
Bijlagen	17
I Vragenlijst	
II Open antwoorden	

1. Inleiding

1.1 Doel en aanleiding onderzoek

Haarlemmers en college vinden het belangrijk dat bewoners en organisaties betrokken worden bij de totstandkoming van plannen voor de stad. Ondanks dat er dan ook veel wordt geparticipeerd en ingesproken zijn beide niet altijd tevreden over de manier waarop dit gebeurt. De gemeente wil dat verbeteren onder meer door een betere structurering. Het college van burgemeester en wethouders heeft een voorzet gemaakt met de notitie *De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk*. Om tot een zo goed mogelijke definitieve notitie te komen wilde de gemeente burgers, wijkraden en professionele belangenorganisaties een aantal vragen over burgerparticipatie voorleggen.

De gemeente Haarlem, in het bijzonder de afdeling Strategie en Beleidscoördinatie, heeft de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Haarlem gevraagd het onderzoek te verrichten onder de leden van Digipanel Haarlem, onder de wijkraden en onder belangenorganisaties.

1.2 Opzet en uitvoering onderzoek

De drie doelgroepen hebben een identieke vragenlijst voorgelegd gekregen. De vragen hadden betrekking op:

- De bereidheid om met de gemeente mee te denken en praten over beleid en uitvoering;
- Op welke manier men het liefst hun mening en ideeën aan de gemeente kenbaar wil maken;
- Wat men meer interesseert: beleidsplannen of uitvoeringsplannen;
- De voorkeur voor participatie dan wel inspraak bij beleidsplannen en uitvoeringsplannen;
- Of men liever per voorstel of over een aantal samenhangende voorstellen tegelijk invloed wil uitoefenen;
- En op welke manier men het liefst de terugkoppeling wil hebben over de invloed van de burger op het uiteindelijke besluit.

Daarnaast is er bij een aantal vragen onderscheid gemaakt tussen onderwerpen over de buurt en onderwerpen met betrekking tot de hele stad. Zie bijlage 1 voor de volledige vragenlijst.

Van het Digipanel hebben in totaal 1975 leden een uitnodiging gekregen om de vragenlijst in te vullen. 1049 personen hebben de vragenlijst deels of volledig ingevuld. De respondenten die slechts enkele vragen hebben beantwoord zijn eruit gehaald. Na deze 'opschoning' zijn 1033 respondenten in de analyses meegenomen. De respons voor het Digipanel kan zodoende vastgesteld worden op 52,3%.

Voor een evenwichtiger beeld is de respons 'gewogen' naar stadsdeel, geslacht en leeftijd van de gemeente Haarlem. Dit betekent dat de antwoorden een weging hebben meegekregen. De achtergrondvariabelen zijn zodoende meer in lijn gekomen met de daadwerkelijke verdeling van de bevolking van de gemeente Haarlem.

De wijkraden van de gemeente Haarlem zijn via de betreffende secretariaten per e-mail benaderd om mee te doen. Zij konden door middel van een 'link' in de mail op dezelfde wijze als de digipanelleden meedoen aan het onderzoek. Alle wijkraden zijn op deze manier aangeschreven. Van de 37 hebben 20 meegedaan. De respons voor de wijkraden is hiermee 54,1%.

In totaal hebben 35 belangenorganisaties via een e-mail een uitnodiging gekregen. Dit zijn organisatie en verenigingen waarmee de gemeente regelmatig contact heeft, zoals woningcorporaties, winkeliersverenigingen en de WMO-raad. Ook zij konden de enquête online invullen. Van de belangenorganisaties zijn er 16 meegegaan in de analyses. Zodoende is de respons voor de organisaties 45,7%. De looptijd van de drie enquêtes was van begin februari tot begin maart 2010.

1.3 Leeswijzer en verantwoording

De rapportage begint met een korte samenvatting van de bevindingen uit dit onderzoek. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 de resultaten besproken. De resultaten staan grotendeels gerapporteerd volgens de volgorde van de vragenlijst. Er wordt in de bespreking een onderscheid gemaakt tussen de

resultaten van de panelleden en die van de professionals (wijkraden en belangenorganisaties). Daarnaast worden de professionals onderling ook apart behandeld.

De resultaten van de panelleden worden in percentages weergegeven en besproken. Als gevolg van de lage aantallen respondenten bij de professionals, worden deze resultaten in aantallen én percentages weergegeven, waarbij men de aantallen als *leidinggevende* informatiebron moet beschouwen. Door afronding is het mogelijk dat percentages opgeteld geen 100% zijn.

Naast de resultaten zijn bij de panelleden voor wat betreft de achtergrondvariabelen stadsdeel, geslacht en leeftijd analyses gedaan naar eventuele verschillen in antwoorden. Indien er verschillen worden besproken dan worden hiermee significante verschillen bedoeld. Deze zijn getoetst bij een betrouwbaarheid van 95%. Dit wil zeggen dat we met 95% zekerheid kunnen zeggen dat het verschil niet op toeval berust. Door de lage aantallen is het tussen de professionals onderling en tussen de panelleden en de professionals lastig om verschillen waar te nemen. Daarom worden tevens ogenschijnlijke verschillen besproken als verschillen die er *lijken* te zijn. Deze kennen echter géén statistische ondersteuning.

Ten slotte horen bij dit rapport twee bijlagen. In de eerste bijlage staat de volledige vragenlijst weergegeven. De tweede bijlage bevat alle open antwoorden die zijn gegeven bij de vragen waarbij de mogelijkheid bestond om een eigen antwoord te formuleren.

2. Resultaten

2.1 Inleiding

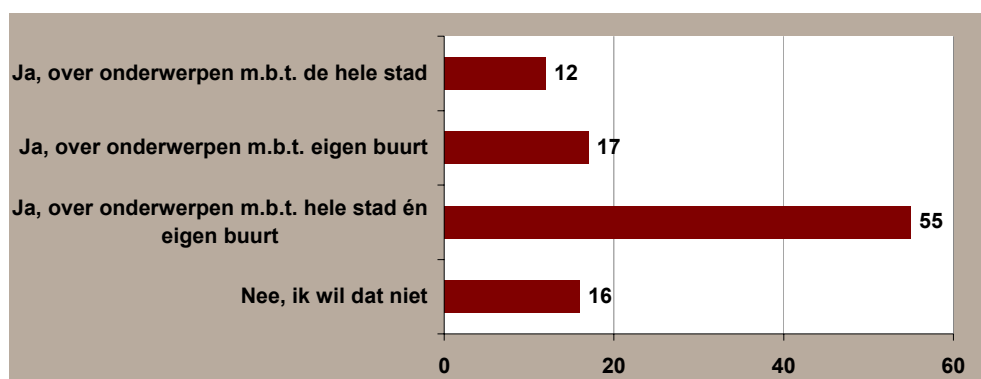
In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden besproken. De tweede paragraaf behandelt de bereidheid onder respondenten om te participeren in het beleid en de uitvoering van onderwerpen over de buurt en stad. Op welke manier de respondenten dit wensen te doen, zal in paragraaf 2.3 aan bod komen. Paragraaf 2.4 gaat over de interesse voor beleidsplannen en uitvoeringsplannen. In deze paragraaf valt te lezen in welke soort plannen men meer geïnteresseerd in is. Burgers kunnen bij beleidsplannen en uitvoeringsplannen invloed hebben door middel van participatie en inspraak. Door middel van welke vorm zij het liefst invloed hebben komt in paragraaf 2.5 aan bod. In paragraaf 2.6 wordt beschreven wanneer men liever om hun meningen en ideeën worden gevraagd, bij één voorstel of bij een groep samenhangende voorstellen. Paragraaf 2.7 behandelt de vraag hoe de respondenten het liefst van de gemeente willen horen wat er uiteindelijk met hun inbreng is gebeurd. Ten slotte gaat paragraaf 2.8 over of de respondenten bereid zijn te participeren in de toekomst van burgerparticipatie.

2.2 Bereidheid tot burgerparticipatie

De gemeente wil aan de hand van het collegevoorstel *De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk* de inwoners van Haarlem beter betrekken bij de voorbereiding van plannen en besluiten. De eerste – algemene – vraag aan de panelleden was dan ook of zij bereid zijn met de gemeente mee te denken en te praten over beleid en uitvoering. Uit de antwoordcategorieën kon verder de keuze worden gemaakt of dat ging om onderwerpen met betrekking tot de hele stad of om onderwerpen over de eigen buurt. In grafiek 2.1 staan de resultaten van de panelleden gepresenteerd.

Grafiek 2.1

Bereidheid tot participatie met de gemeente over beleid en uitvoering (in %)



Een ruime meerderheid is bereid om mee te denken en te praten over beleid en uitvoering (in totaal 84%). 16% van de Digipanelleden is niet hiertoe bereid. De respondenten die wel willen meedenken en meepraten zijn vooral bereid dit te doen over zowel de onderwerpen die over de buurt gaan, als over onderwerpen met betrekking tot de hele stad (55%). 17% wenst dit alleen te doen over buurtonderwerpen. Een kleinere groep is alleen bereid tot participatie als het gaat om onderwerpen die de hele stad aangaan (12%).

Achtergronden

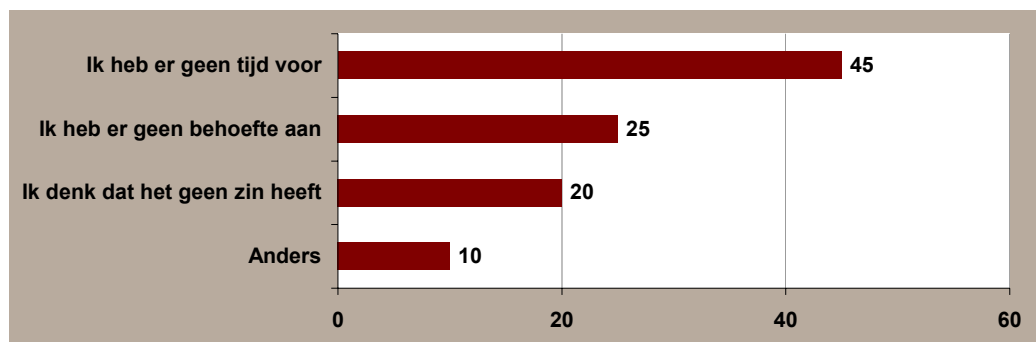
Leeftijd speelt onder de panelleden geen rol bij de bereidheid tot participatie. Wel als het gaat om de vorm van de participatie. 65+-ers willen vaker alleen over buurtonderwerpen meepraten en -denken (27%) dan 25 t/m 34-jarigen (9%) en 35 t/m 44-jarigen (13%). Geslacht speelt wel een rol bij de bereidheid. Vrouwen zijn gemiddeld minder vaak bereid om mee te doen dan mannen. 19% van de vrouwen heeft hier geen behoefte aan, tegenover 13% van de mannen. Ieder stadsdeel is nagenoeg

even bereid om te participeren. Maar Schalkwijkers willen vaker dan respondenten uit andere stadsdelen alleen meedoen als het gaat om onderwerpen over de buurt (31%).

De panelleden die niet bereid waren om mee te doen kregen de vraag voorgelegd waarom ze niet willen meepraten en –denken over beleid en uitvoering. In grafiek 2.2 staan de resultaten.

Grafiek 2.2

Redenen van het niet bereid zijn tot participatie (in %)



45% geeft een gebrek aan tijd als reden om niet met de gemeente over beleid en uitvoering te gaan praten. Een kwart heeft er ronduit geen behoefte aan (25%) en 20% denkt dat het geen zin heeft. 10% heeft zelf een antwoord geformuleerd. Ongeveer een derde van deze 'anders' categorie vindt dat zij een gemeenteraad hebben gekozen en mogen verwachten dat de gemeenteraad dan ook de juiste keuzen zal maken. Een even grote groep acht zichzelf hiertoe niet in staat wegens gezondheidsredenen. Andere antwoorden in deze categorie komen maar een enkele keer voor. Zie bijlage 2 voor alle antwoorden. Voor de panelleden die niet bereid zijn om te participeren was dit het einde van de vragenlijst.

Professionals

Ook de professionals hebben de vraag voorgelegd gekregen of zij bereid zijn om met de gemeente mee te denken en te praten over beleid en uitvoering (tabel 2.1).

Tabel 2.1

Bereidheid tot participatie met de gemeente over beleid en uitvoering

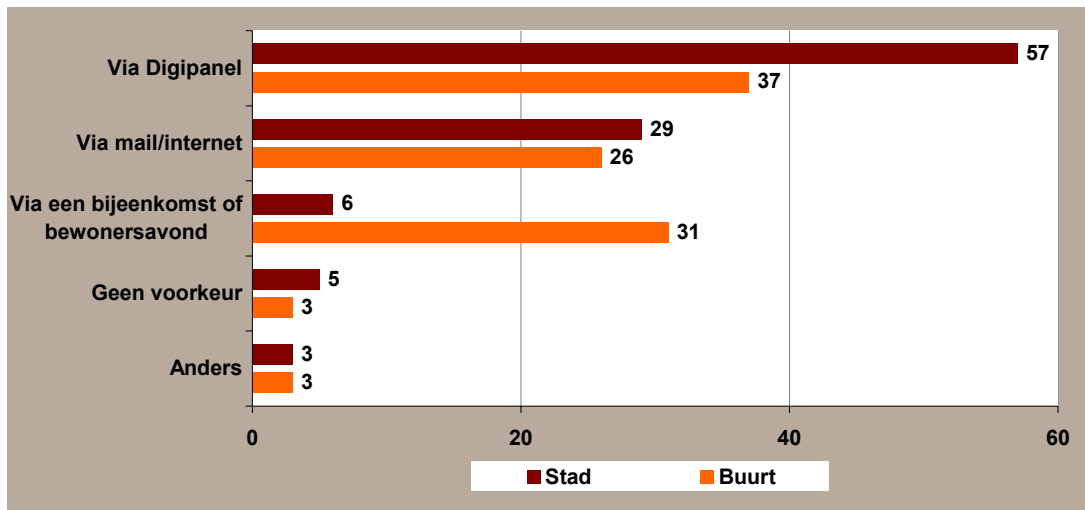
Antwoord	Wijkraden		Organisaties	
	Aantal	%	Aantal	%
Ja, over onderwerpen m.b.t. de hele stad	2	10	6	38
Ja, over onderwerpen m.b.t. eigen buurt	8	40	1	6
Ja, over onderwerpen m.b.t. hele stad én eigen buurt	10	50	9	56
Nee, ik wil dat niet	0	0	0	0

Evenals bij de panelleden wil om en nabij de helft van de professionals meedenken en –praten over onderwerpen die én de stad én de buurt aangaan. Tussen de professionals valt – ondanks de lage aantallen – een significant verschil waar te nemen. Wijkraden willen vaker dan de belangenorganisaties meedoen als het gaat om onderwerpen met betrekking tot de eigen buurt, terwijl de organisaties vaker geïnteresseerd zijn in onderwerpen over alleen de hele stad.

2.3 Voorkeur van participatiemethode

In het nieuwe collegevoorstel neemt de gemeente zich voor om naast de bewonersbijeenkomst ook andere participatiemethoden voor de burgers te gaan gebruiken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om meningspeilingen of discussies via e-mail of op de website. Aan de panelleden is gevraagd wat hun voorkeur heeft als het gaat om onderwerpen over de hele stad en wanneer het gaat om onderwerpen met betrekking tot de eigen buurt. De resultaten staan in grafiek 2.3 op de volgende pagina.

Grafiek 2.3

Voorkeur van participatiemethode bij onderwerpen over de stad en over de buurt (in %)

De grafiek toont dat bij zowel de onderwerpen aangaande de buurt als de stad, de digitale methoden de voorkeur hebben boven een bewonersavond/bijeenkomst. Hierbij is het Digipanel de meest gewenste methode. Als het gaat om onderwerpen over de stad dan zegt 57% via het Digipanel te willen participeren. Bij buurtonderwerpen is dit 37%. Ruim een kwart wil betrokken zijn via mail of internet bij buurtonderwerpen en bij onderwerpen over de stad (respectievelijk 26% en 29%).

Hoewel de digitale methoden samen de voorkeur hebben boven de bewonersavond of bijeenkomst, wil men als het om een buurtonderwerp gaat duidelijk vaker via een bewonersavond meepraten dan wanneer het om een onderwerp over de stad gaat. Drie op de tien respondenten wil een bewonersavond bij buurtonderwerpen (31%) en 6% wil een bijeenkomst bij een onderwerp wanneer het geheel Haarlem aangaat. Meestal heeft men in de 'anders' categorie een combinatie van methoden voorgesteld (zie bijlage 2).

Achtergronden

Gekeken naar de achtergronden zijn er maar weinig verschillen te noteren. In stadsdeel Noord (64%) wil men vaker dan in Zuid-West (50%) participeren via het Digipanel als het gaat om onderwerpen die de stad aangaan. In Zuid-West daarentegen wil men liever dan in Noord via mail of internet participeren (37% versus 23%).

Professionals

Bij de panelleden heeft de grootste groep bij zowel de buurtonderwerpen als de onderwerpen over de stad aangegeven dat zij het liefst via het Digipanel participeren. De professional hebben bij beide soorten onderwerpen over het algemeen een andere voorkeur (tabel 2.2, volgende pagina). Zowel de wijkraden als de belangenorganisaties vinden de mail of het internet de beste methode om te participeren bij onderwerpen over de stad. Als het gaat om buurtonderwerpen kiest ruim de helft van de wijkraden en de belangenorganisaties voor een bewonersavond. Bij beide soorten onderwerpen lijken de twee groepen professionals onderling niet veel van elkaar te verschillen. Voor wat er door de professionals in de 'anders' categorie is vermeld, wordt naar bijlage 2 verwezen.

Tabel 2.2

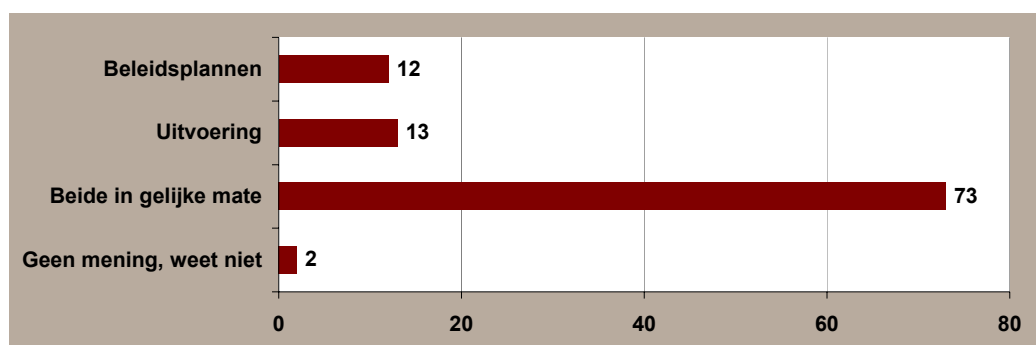
Voorkeur van participatiemethode bij onderwerpen over de stad en over de buurt

		Wijkraden		Organisaties	
		Aantal	%	Aantal	%
Stad	Via Digipanel	4	20	4	25
	Via mail/internet	9	45	6	38
	Via een bewonersavond/bijeenkomst	3	15	2	13
	Geen voorkeur	2	10	1	6
	Anders	2	10	3	19
Buurt	Via Digipanel	2	10	0	0
	Via mail/internet	4	20	2	13
	Via een bewonersavond/bijeenkomst	11	55	9	56
	Geen voorkeur	1	5	1	6
	Anders	2	10	4	25

2.4 Interesse voor beleidplannen en voor uitvoering van beleid

Burgers kunnen om een mening en ideeën worden gevraagd over beleid en over uitvoering van beleid. Beleidsplannen gaan doorgaans de hele stad aan, uitvoering van beleid vindt vaak plaats in een bepaalde wijk of straat. Gevraagd is wat de panelleden meer interesseert. De resultaten staan in grafiek 2.4 gepresenteerd.

Grafiek 2.4

Interesse voor beleidsplannen en voor uitvoering (in %)

De figuur toont dat bijna driekwart van de panelleden in gelijke mate in geïnteresseerd in beleidplannen en in uitvoering van beleid (73%). 13% is meer geïnteresseerd in uitvoeringsplannen en een bijna even grote groep in beleidsplannen (12%). Een klein aantal deelnemers heeft hier geen mening over (2%).

Achtergronden

De verschillen bij de achtergronden hebben allen te maken met de uitvoering. Respondenten in de leeftijdscategorie 25 t/m 34 jaar (21%) zijn vaker geïnteresseerd in alleen de uitvoering dan de panelleden van 55 t/m 64 jaar (6%). Ook vrouwen zijn dit vaker dan mannen (16% tegenover 11%). Ten slotte zijn Schalkwijkers, afgezien van de respondenten uit stadsdeel Centrum, ook vaker alleen geïnteresseerd in de uitvoering dan andere stadsdelen (24%).

Professionals

De professionals hebben bij dezelfde vraag ook voor zowel de beleidplannen als de uitvoering meestal evenveel interesse (tabel 2.3, volgende pagina). De percentages voor de wijkraden (80%) en de belangenorganisaties (75%) komen ongeveer overeen met die van de panelleden bij deze antwoordcategorie. Tussen beide soorten professionals zijn geen grote verschillen te zien. Wel lijkt er een verschil te zijn tussen de professionals en de panelleden wat betreft de interesse in alleen de uitvoering.

Zo tonen de professionals geen tot nauwelijks interesse hiervoor, maar geldt dit voor de panelleden in gelijke mate als voor de interesse in beleidsplannen.

Tabel 2.3

Interesse voor beleidsplannen en voor uitvoering

Antwoord	Wijkraden		Organisaties	
	Aantal	%	Aantal	%
Beleidsplannen	3	15	4	25
Uitvoering	1	5	0	0
Beide in gelijke mate	16	80	12	75

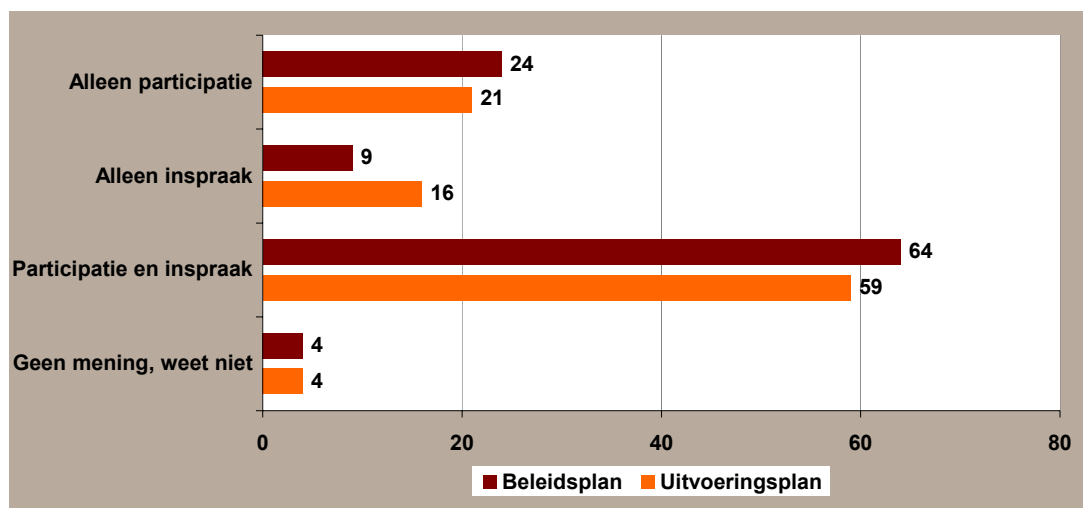
2.5 Participatie en inspraak

Burgers kunnen op beleidsplannen en uitvoeringsplannen invloed hebben door participatie en inspraak. Participatie houdt in dat bewoners hun mening en ideeën kenbaar maken op een moment dat een beleidsplan of plan voor de uitvoering nog in ontwikkeling is. De manier waarop dit gebeurt kan variëren. Inspraak vindt plaats in een later stadium, namelijk op het moment dat een plan in detail is uitgewerkt. Inspraak is dus een laatste toetsing en gebeurt door het plan zes weken lang ter inzage te leggen waarbij iedereen op het plan kan reageren.

Het college stelt in het voorstel *De nieuwe Haarlemse participatiewijk* om bij uitvoeringsplannen geen inspraak meer te organiseren, maar om alle energie in participatie te steken. Aan de leden van het Digipanel is gevraagd welke vorm van invloed – participatie of inspraak – hun voorkeur heeft bij uitvoeringsplannen en welke bij beleidsplannen (grafiek 2.5).

Grafiek 2.5

Voorkeur van invloed bij beleidplan en uitvoeringsplan (in %)



De panelleden lijken het voorstel van het college niet te ondersteunen. Bij zowel een beleidsplan (64%) als een uitvoeringsplan (59%) wenst een meerderheid door zowel participatie als inspraak invloed te hebben op de besluitvorming. Daarbij is de groep die alleen inspraak wil bij een uitvoeringsplan groter dan bij een beleidplan (16% versus 9%). Bijna een kwart tot een vijfde van de panelleden vindt alleen participatie bij beleidplannen en uitvoeringsplannen voldoende (respectievelijk 24% en 21%).

Achtergronden

Alleen leeftijd is van invloed op de voorkeur van invloed op de besluitvorming. De jongeren van 18 t/m 24 jaar vinden (alleen) inspraak belangrijker bij beleidsplannen (19%) dan 35 t/m 44-jarigen (5%) en 55 t/m 64-jarigen (4%).

Professionals

De professionals hebben dezelfde vraag beantwoord (tabel 2.4). Ook van deze beide groepen vindt een ruime meerderheid dat bij beleidsplannen en uitvoeringsplannen zowel participatie als inspraak plaats moet vinden. Deze meerderheid lijkt zelfs iets groter te zijn dan bij de panelleden. Wanneer het gaat om een beleidsplan dan zijn er onder de professionals geen respondenten die alleen inspraak willen, maar wel die alleen participatie willen. Terwijl er bij uitvoeringsplannen geen verschillen lijken te zijn in het aantal dat alleen participatie of alleen inspraak wenst.

Tabel 2.4

Voorkeur van invloed bij beleidplan en uitvoeringsplan					
		Wijkraden		Organisaties	
		Aantal	%	Aantal	%
Beleidsplan	Alleen participatie	3	15	5	31
	Alleen inspraak	0	0	0	0
	Participatie en inspraak	17	85	11	69
Uitvoeringsplan	Alleen participatie	2	10	1	6
	Alleen inspraak	1	5	1	6
	Participatie en inspraak	17	85	14	88

2.6 Voorkeur voor participatie bij één of meerdere voorstellen

Burgers kunnen om hun mening en ideeën worden gevraagd over één voorstel, zoals de komst van nieuwe beplanting in de buurt, maar ook over meerdere veranderingen tegelijkertijd, zoals een groep veranderingen in het straatbeeld van de buurt. Het voordeel van participeren bij een groep voorstellen is dat de samenhang zichtbaar wordt en dat het minder tijd kost. Het nadeel is dat niet altijd over elke aanpassing in detail kan worden gesproken. Het college wil waar mogelijk over een groep samenhangende voorstellen de bewoners om hun mening vragen.

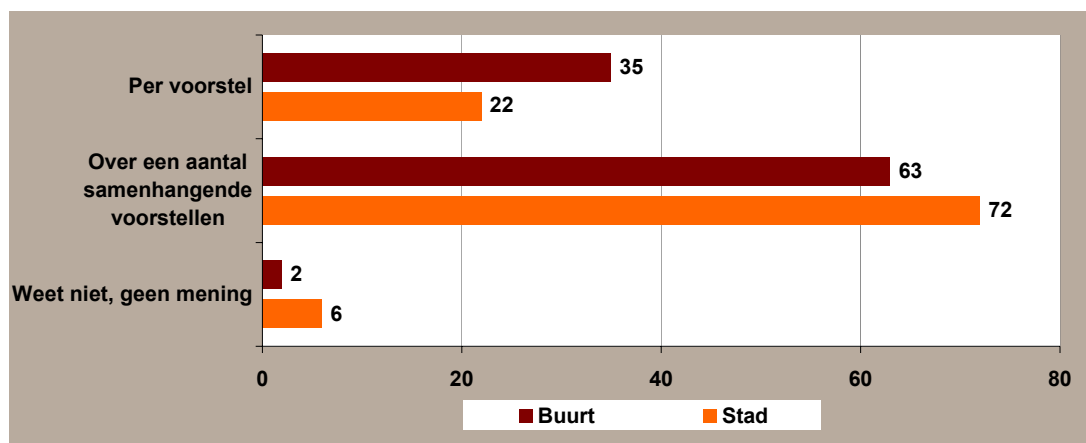
De panelleden is gevraagd of zij liever per voorstel of over een groep samenhangende voorstellen hun mening en ideeën geven. Daarnaast is er een onderscheid gemaakt tussen voorstellen over de buurt en voorstellen over de stad. De resultaten staan in grafiek 2.6 (volgende pagina). De figuur toont dat men meestal het voorstel van college steunt.

Bij zowel de onderwerpen over de buurt (63%) als de stad (72%) wil een ruime meerderheid het liefst over een groep samenhangende voorstellen inbreng hebben. Maar bij buurtonderwerpen is het aandeel dat per voorstel wil participeren wel groter dan bij onderwerpen die over de hele stad gaan (35% versus 22%). Verder heeft men wanneer het over heel Haarlem gaat vaker op deze vraag geen mening (6%), dan wanneer het over buurtonderwerpen gaat (2%).

Achtergronden

De jongeren van 18 t/m 24 jaar springen er uit als het gaat om voorstellen in de buurt. Zij willen in dit geval vaker per voorstel participeren dan de oudere leeftijdsgroepen. Maar liefst 68% van de jongeren wenst dit, tegenover 35% gemiddeld. 25 t/m 34-jarigen willen over onderwerpen met betrekking tot de hele stad het vaakst over een groep voorstellen participeren (88%). Na deze leeftijdsgroep loopt het aandeel dat dit het liefst wil gestaag terug tot 65% onder de 65+-ers. Geslacht of stadsdeel speelt geen rol bij deze vraag.

Grafiek 2.6

Voorkeur voor participatie bij één of meerdere voorstellen over buurt en stad (in %)*Professionals*

De twee groepen professionals zijn in hun oordeel eensgezind te noemen (tabel 2.5). Een ruime meerderheid wil het liefst participeren bij een groep voorstellen. Dit geldt voor zowel buurtonderwerpen als voor onderwerpen over de stad. Wel lijkt er onder de leden van de wijkraden een grotere groep te zijn die bij buurtonderwerpen liever per voorstel participeert dan onder de belangenorganisaties.

Tabel 2.5

Voorkeur voor participatie bij één of meerdere voorstellen over buurt en stad

		Wijkraden		Organisaties	
		Aantal	%	Aantal	%
Buurt	Per voorstel	5	25	2	13
	Over een aantal samenhangende voorstellen	15	75	14	88
Stad	Per voorstel	6	30	4	25
	Over een aantal samenhangende voorstellen	13	65	12	75
	Weet niet, geen mening	1	5	0	0

2.7 Voorkeursmethode van terugkoppeling van participatie

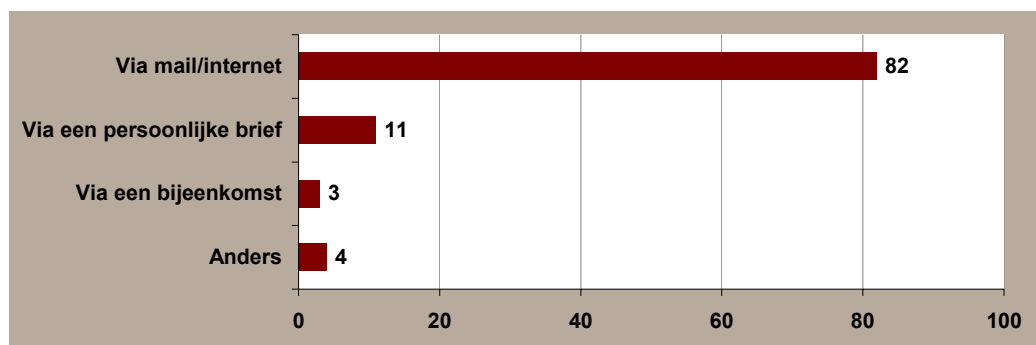
De gemeente wil de uiteindelijke inbreng van de bewoners in het besluit beter terugkoppelen aan de bewoners. Aan de panelleden is gevraagd hoe zij het liefst van de gemeente willen horen wat er met hun inbreng is gebeurd. Grafiek 2.7 op de volgende pagina laat hiervan de resultaten zien.

Ruim acht op de tien panelleden wenst de terugkoppeling via mail of internet te krijgen (81%). Ongeveer één op de tien wil door middel van een persoonlijke brief te horen krijgen wat er met de inbreng is gebeurd (12%). Een kleine groep wil via een bijeenkomst de terugkoppeling ontvangen (3%). 4% heeft door middel van de 'anders' categorie zelf voor een antwoord gekozen. De meeste van deze groep willen een combinatie van de bovengenoemde methoden, of vinden het afhankelijk van het onderwerp. Daarnaast wordt verspreiding van de informatie via huis-aan-huisbladen meerdere keren als methode genoemd. Voor de volledige antwoorden wordt naar bijlage 2 verwezen.

Achtergronden

In stadsdeel Noord (86%) wil men vaker dan in Oost (74%) via mail of internet de terugkoppeling ontvangen.

Grafiek 2.7

Voorkeursmethode van terugkoppeling van participatie (in %)*Professionals*

Van de professionals heeft ook een meerderheid voorkeur voor terugkoppeling via mail en internet (tabel 2.6). Maar dit aandeel lijkt minder groot te zijn dan dat van de panelleden. Voorts lijken bij de wijkraden relatief wat meer respondenten voor een bijeenkomst te kiezen dan bij de belangenorganisaties en de panelleden.

Tabel 2.6

Voorkeursmethode van terugkoppeling van participatie

Antwoord	Wijkraden		Organisaties	
	Aantal	%	Aantal	%
Via mail/internet	11	58	11	69
Via een persoonlijke brief	0	0	1	6
Via een bijeenkomst	5	26	2	13
Anders	3	16	2	13

De drie respondenten wijkraden die de 'anders' categorie hebben gekozen vinden dat er meerdere mogelijkheden zijn – al dan niet afhankelijk van het onderwerp – om de burgers te informeren over hun bijdrage. Van de twee belangenorganisaties die deze categorie hebben gekozen vond één organisatie het ook afhankelijk van het onderwerp en de ander vindt dat er naar een “begeleidende groep” moet worden teruggekoppeld.

2.8 Participatie in burgerparticipatie

Aan de hand van de resultaten die uit dit onderzoek voortkomen zal een bijeenkomst worden georganiseerd om van de burgers, belangenorganisaties en wijkraden te horen hoe zij over dit onderwerp en het voorstel van het college denken. Tot slot is aan de respondenten gevraagd of zij voor deze bijeenkomst uitgenodigd willen worden (tabel 2.7). Indien dit het geval was, konden zij hun e-mailadres opgeven.

Tabel 2.7

Bereid om uitgenodigd te worden voor bijeenkomst over burgerparticipatie

Antwoord	Panel		Wijkraden		Organisaties	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ja	380	45	16	89	12	75
Nee	464	55	2	11	4	25

Het animo voor een dergelijke bijeenkomst is onder de wijkraden (89%), belangenorganisaties (75%) en panelleden (45%) hoog.

Bijlagen

I Vragenlijst

II Open antwoorden

Bijlage 1

Vragenlijst

Geachte leden van het Digipanel Haarlem,

De gemeente Haarlem vindt het belangrijk Haarlemmers te betrekken bij haar beleidsplannen en de uitvoering daarvan. Dit gebeurt dan ook veel, maar de gemeente wil de manier waarop dat gebeurt nog graag verbeteren. Daarom heeft zij een begin gemaakt met een voorstel: "De nieuwe Haarlemse participatiepraktijk". U vindt [hier](#) dit voorstel. Met deze vragenlijst wil zij graag te weten komen wat u als inwoner van Haarlem van een aantal punten uit dit voorstel vindt. Participatie is een lastig onderwerp, daarom hebben wij voor elke vraag een kleine uitleg gegeven.

De gemeente maakt graag gebruik van de kennis en creativiteit van haar inwoners. Dat kan onder meer door hen te betrekken bij de voorbereiding van plannen en besluiten.

1) Wilt u meedenken en meepraten met de gemeente over beleid en uitvoering?

- ☐ Ja, over onderwerpen die betrekking hebben op de hele stad
- ☐ Ja, over onderwerpen die betrekking hebben op mijn eigen buurt
- ☐ Ja, over onderwerpen die betrekking hebben op de hele stad én mijn eigen buurt
- ☐ Nee, ik wil dit niet → Doorverwezen naar vraag 10

Als bewoners worden uitgenodigd hun mening en ideeën aan de gemeente te laten weten, gebeurt dat vaak door een bewonersbijeenkomst te organiseren. Meestal vertelt dan een ambtenaar wat het probleem is en wat tot dan toe de ideeën zijn om dat probleem op te lossen. Mensen kunnen daarop reageren en hun eigen ideeën aandragen. In het voorstel neemt de gemeente zich voor naast deze manier van werken ook andere methoden te gaan gebruiken, bijvoorbeeld door meningspeilingen of discussies via e-mail of op de website.

2) Welke methode heeft uw voorkeur als het gaat over onderwerpen in de gehele stad?

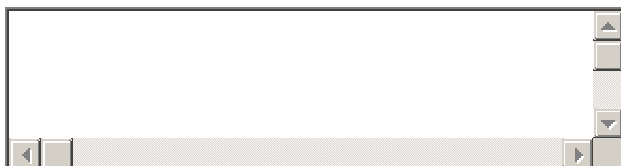
- ☐ Via Digipanel
- ☐ Via mail/ internet
- ☐ Via een bijeenkomst/ bewonersavond
- ☐ Geen voorkeur
- ☐ Anders,

namelijk:

3) Welke methode heeft uw voorkeur als het gaat over onderwerpen in uw eigen buurt?

- ☐ Via Digipanel
- ☐ Via mail/ internet
- ☐ Via een bijeenkomst/ bewonersavond
- ☐ Geen voorkeur
- ☐ Anders,

namelijk:



U kunt om uw mening en ideeën worden gevraagd over beleid (algemene regels over een bepaald thema, die voor de hele stad gelden), maar ook bij de uitvoering van beleid. Een voorbeeld van een beleidsplan is het Haarlems Verkeers- en vervoersplan (HVVP), waarin onder meer staat welke verkeersstromen door welke straten gaan. Een voorbeeld van uitvoering van het HVVP is de aanleg van een fietspad in een straat. Beleidsplannen gaan doorgaans de hele stad aan, uitvoering van beleid vindt vaak plaats in een bepaalde wijk of straat.

4) Wat interesseert u meer?

- ☐ Beleidsplannen
- ☐ Uitvoering
- ☐ Beide in gelijke mate
- ☐ Geen mening/ weet niet

Haarlem maakt onderscheid tussen participatie en inspraak: Participatie houdt in dat bewoners hun mening en ideeën kenbaar maken op een moment dat beleidsplan of plan voor de uitvoering nog in ontwikkeling is. De manier waarop dat gebeurt varieert. Inspraak vindt plaats in een later stadium, namelijk op het moment dat het beleidsplan of plan voor de uitvoering in detail is uitgewerkt. Inspraak is een laatste toetsing of er niets over het hoofd is gezien en gebeurt volgens een vast stramien: het plan wordt zes weken lang ter inzage gelegd en iedereen kan er vervolgens op reageren.

Het college stelt voor bij uitvoeringsplannen geen inspraak meer te organiseren, maar alle energie te steken in participatie.

5) Wat heeft uw voorkeur bij een beleidsplan?

- ☐ Alleen participatie
- ☐ Alleen inspraak
- ☐ Participatie en inspraak
- ☐ Geen mening/ weet niet

6) Wat heeft uw voorkeur bij een uitvoeringsplan?

- ☐ Alleen participatie
- ☐ Alleen inspraak
- ☐ Participatie en inspraak
- ☐ Geen mening/ weet niet

In Schalkwijk, Europawijk worden in één buurt een aantal veranderingen in het straatbeeld aangebracht (bijvoorbeeld lantaarnpalen, bestrating, beplanting). De bewoners is in dit geval niet per onderdeel of per straat, maar voor alle veranderingen tegelijk om hun mening en ideeën gevraagd. Voordeel is dat de samenhang zichtbaar wordt en dat het minder tijd kost. Nadeel is dat u dan niet altijd over elke aanpassing in detail kunt spreken. Voorstel van het college is om waar dat mogelijk is wel voor verschillende plannen tegelijk bewoners om hun mening te vragen.

7) Hoe zou u het liefst uw mening en ideeën kenbaar maken?

Over onderwerpen in mijn eigen buurt

- ☐ Per voorstel
- ☐ Over een aantal samenhangende voorstellen tegelijk
- ☐ Weet niet/ geen mening

Over onderwerpen in de hele stad

- ☐ Per voorstel
- ☐ Over een aantal samenhangende voorstellen tegelijk
- ☐ Weet niet/ geen mening

De gemeente wil beter terugmelden aan bewoners hoe hun inbreng is verwerkt in het uiteindelijke besluit.

8) Hoe wilt u van de gemeente horen wat zij met uw inbreng heeft gedaan?

- ☐ Via mail/internet
- ☐ Via een persoonlijke brief
- ☐ Via een bijeenkomst
- ☐ Anders,

namelijk:

Mede aan de hand van de uitkomsten van deze vragenlijst wordt een bijeenkomst georganiseerd om van individuele burgers, professionele organisaties en wijkraden te horen hoe zij over dit onderwerp en de nu voorgestelde lijn denken.

9) Wilt u voor deze bijeenkomst worden uitgenodigd?

- ☐ Nee
- ☐ Ja, graag een uitnodiging naar het volgende e-mail adres:

10) Waarom wilt u niet meedenken en meepraten over beleid en uitvoering?

- ☐ Ik heb hier geen tijd voor.
- ☐ Ik heb er geen behoefte aan.
- ☐ Ik denk dat het geen zin heeft.
- ☐ Anders,

namelijk:

U BENT KLAAR MET DE VRAGENLIJST.

DE GEMEENTE HAARLEM DANKT U HARTELIJK VOOR UW MEDEWERKING!

Bijlage 2

Open antwoorden

In de enquête was het bij vier vragen mogelijk om naast de bestaande antwoordcategorieën zelf een antwoord te formuleren. Deze 'open antwoorden' staan hieronder per vraag gepresenteerd.

2) Welke methode [Digipanel, mail/internet, bijeenkomst/bewonersavond] heeft uw voorkeur als het gaat over onderwerpen in de gehele stad? Anders, namelijk...

Digipanel

- Via een bijeenkomst/bewonersavond en via mail als ik verhinderd ben
- Afhankelijk van onderwerp, context, doel, vraag etc. doelgroep en methode bepalen
- Als je de creativiteit van bewoners wil gebruiken, moet je de creativiteit ook de ruimte geven. Dat kan het beste in een bijeenkomst, maar dan niet zo'n standaard opzet. Want daar krijg je ook alleen de standaardmensen en de standaard-antwoorden.
- Combinatie van digipanel / mail /internet
- De voorkeur is afhankelijk van het onderwerp en niet zo aan te geven. Als ik me meer betrokken voel bij het onderwerp heeft een bijeenkomst de voorkeur en anders bijvoorbeeld via digipanel of mail/internet.
- Digipanel en/of email
- Digipanel of per post.
- Digipanel of via mail / internet
- Een combinatie van dat alles, want op verschillende momenten kan ik verschillend bijdragen. Onze wereld is multimediaal, dus dat verwacht ik van mijn gemeente OOK OOK OOK!!!!!!!!!!!!!!
- Een combinatie van de bovenstaande zaken.
- Eerste inventarisatie per mail/internet, daarna eventueel bijeenkomst(en)
- Hangt helemaal van het onderwerp af. Digipanel en mail/internet hebben mijn grootste voorkeur, maar soms is het handig andere meningen te horen en dan ben je bijna wel verplicht een bijeenkomst te organiseren. Of gaan we ook chatten of zo?
- Hangt van het onderwerp af en hoe vaak je mening gevraagd wordt
- Het houden van een workshop over het onderwerp. Laat bewoners actief met ideeën komen.
- Ik zou bijna geneigd zijn te kiezen voor een bijeenkomst maar helaas is het vaak zo dat meer de mensen met extreme meningen ernaartoe. de mensen met een meer objectieve houding melden zich niet op zo'n avond; daarmee komt er geen oplossing door meningen die balans in de zaak brengen maar juist meningen die recht tegenover elkaar staan. Men zou dus een doorsnee aan bewoners gericht moeten uitnodigen, ook mensen die nooit van het probleem gehoord hebben en er een objectief oordeel/oplossing ervoor hebben.
- Is het dan wel eens voorgekomen dat er naar ons wordt geluisterd?! Ik heb het nog niet meegemaakt namelijk! Als de gemeente er niets mee doet, hoeven ze ook niet te doen alsof. Dat kost dubbel: niet bereid te luisteren en toch doen alsof door zogenaamd te informeren.
- Nabij stationsbuurt zijn wegens bouw ondergrondse fietsenstalling meermalen dit soort bijeenkomsten geweest. Goed initiatief mits goed uitgewerkt, maar manier van inspraak leek nergens op; er was niets te bespreken, het was eenrichtingsverkeer. In dat geval is mail een betere manier, dan kunnen de keuzes tenminste op papier worden gezet waaruit men kan kiezen
- Planningstechnisch zal via Digipanel of mail of internet het best te realiseren zijn.
- Politieke partij
- Referendum
- Schriftelijke en/of mondelinge enquête, dan sluit je niemand (en met name ouderen) niet uit. De enquêtevragen kan je ook gewoon in het stadsblad plaatsen, zo maakt de gemeente niet onnodige drukkosten en benut je al een papieren medium dat al in gebruik is bij de gemeente om mededelingen te doen.
- Twitter
- Via digipanel laten nadenken zodat een bijeenkomst gericht is eventueel op persoonlijke uitnodiging n.a.v. ideeën die gericht zijn voor dat onderwerp.
- Via een bijkomst/ bewonersavond maar met een open dialoog, niet dat de ambtenaar vooraf de kaders uitzet en beperking op legt.(leren luisteren naar de bewoners)
- Via internet, de ambtenaar presenteert, dmv een filmpje het probleem en de ideeën, aansluitend volgt er een soort digipanel waarin naar de mening gevraagd wordt, maar waar je ook zeker je ideeën kwijt kan.
- Via mail/internet + een bijeenkomst/bewonersavond
- Via post
- Wil meerdere opties invullen maar gaat dus niet
- Zowel elektronisch (Digipanel) als mondeling, omdat door geheel verschillende groepen hiervan gebruik wordt gemaakt. Digipanel kan goed worden gebruikt voor een eerste sondering

Professionals 1: Wijkraden

- Meerdere methoden kunnen toepasbaar zijn, afhankelijk van bv. onderwerp of moment in een proces.
- Op dit moment zijn er vele oudere bewoners die zich op diverse manieren inzetten in en voor de buurt. Deze hebben niet altijd beschikking over internet, zijn er niet altijd voldoende mee bekend en vaak is de mailing ook niet uitgevoerd op een manier dat zij goed kunnen beleven (denk aan kleine lettertjes, kleine rondjes etc.) Op termijn denk ik dat er meer en meer digitaal kan, wellicht kan daar nu al een 'proeftuin' voor worden opgezet.

Professionals 2: Belangenorganisaties

- Groep cq begeleidingsgroep uitwijkraden, historische verenigingen enz die een aantal malen wordt geraadpleegd en advies uitbrengt
- Via mail/internet. Ook bijeenkomsten zijn ok, als discussie zinvol wordt geacht.
- Vooraf een peiling via internet, daarna discussie waarbij de resultaten van de peiling worden meegenomen.

3) Welke methode [Digipanel, mail/internet, bijeenkomst/bewonersavond] heeft uw voorkeur als het gaat over onderwerpen in uw eigen buurt? Anders, namelijk....

Digipanel

- Via een bewonersavond/bijeenkomst EN via de wijkraad in de betreffende buurt! Maak (meer) gebruik van de kennis en de contacten van de wijkraden en hun invloed op de bewoners.
- Via een bewonersavond/bijeenkomst en via de wijkraad
- Via een bewonersavond/bijeenkomst en via mail als ik verhinderd ben
- Als je de creativiteit van bewoners wil gebruiken, moet je de creativiteit ook de ruimte geven. Dat kan het beste in een bijeenkomst, maar dan niet zo'n standaard opzet. Want daar krijg je ook alleen de standaardmensen en de standaard-antwoorden.
- Combinatie van digipanel / mail / internet
- Daadwerkelijk rondlopen/schouwen. Zo heb ik maanden terug een groep ambtenaren aangesproken in Molenwijk die overbodig straatmeubilair aan het inventariseren waren. Ik heb hun twee duidelijke verbeteruggesties gedaan waar helaas nog niets mee gebeurd is. Wat dat betreft is de gemeente veel te anoniem. voor wat bredere onderwerpen kies voor mail/internet
- Digipanel en/of email
- Digipanel Of per post.
- Een bijeenkomst/bewonersavond is op zich goed, maar zal nooit iedereen daar naartoe krijgen. Belangrijke onderwerpen horen per huisadres kenbaar te worden gemaakt. En moeten er meningen of tellingen plaatsvinden dan moet dat ook per huisadres afgevinkt worden op een lijst. En of de reactie van de bewoner dan persoonlijk, schriftelijk, telefonisch of per e-mail komt is dan minder belangrijk. Wel zal de coördinatie rondom die lijst goed moeten zijn.
- Een combinatie van een bijeenkomst/avond en via elektronische wijze
- Een combinatie van mail/digipanel en bewonersavond kan heel zinvol zijn (bijvoorbeeld ervaring/kennis uitwisseling met anderen
- eerste inventarisatie per mail/internet, daarna eventueel bijeenkomst(en)
- Het mag geen verschil maken in welke wijk je woont of beslist over een andere wijk, het gaat over een algemeen leefklimaat
- Zowel elektronisch (Digipanel) als mondeling, omdat door geheel verschillende groepen hiervan gebruik wordt gemaakt. Digipanel kan goed worden gebruikt voor een eerste sondering
- Hangt helemaal van het onderwerp af. Digipanel en mail/internet hebben mijn grootste voorkeur, maar soms is het handig andere meningen te horen en dan ben je bijna wel verplicht een bijeenkomst te organiseren. Of gaan we ook chatten of zo
- Ik denk dat beide methoden gebruikt moeten worden anders worden alleen die mensen bereikt die veel met de computer werken en er ook mee om kunnen gaan.
- Nabij stationsbuurt zijn wegens bouw ondergrondse fietsenstalling meermalen dit soort bijeenkomsten geweest. Goed initiatief mits goed uitgewerkt, maar manier van inspraak leek nergens op; er was niets te bespreken, het was eenrichtingsverkeer. In dat geval is mail een betere manier, dan kunnen de keuzes tenminste op papier worden gezet waaruit men kan kiezen
- Ook eerst via digipanel en daarna de mogelijkheid bieden voor naar wens een bijeenkomst dan kun je je voorbereiden.
- Politieke partij
- Simpel, bewoners aanschrijven met het probleem en de denkrichting van de te nemen oplossing en dat ze daar daadwerkelijk invloed op kunnen hebben en niet met onomkeerbare besluiten geconfronteerd worden!

- Twitter
- Via internet, de ambtenaar presenteert, dmv een filmpje het probleem en de ideeën, aansluitend volgt er een soort digipanel waarin naar de mening gevraagd wordt, maar waar je ook zeker je ideeën kwijt kan.
- Via mail en digipanel, maar misschien ook wel eens een bijeenkomst.
- Via mail/internet + een bijeenkomst/bewonersavond
- vVa post
- Voor mij zou iedereen mogen meedenken. Schriftelijke informatie in de brievenbus, met antwoord mogelijkheid via de email of telefonisch.
- wil meerdere opties invullen maar gaat dus weer niet
- zelfde argument als hier boven ik zou bijna geneigd zijn te kiezen voor een bijeenkomst maar helaas is het vaak zo dat meer de mensen met extreme meningen ernaartoe
- zie boven Afhankelijk van onderwerp, context, doel, vraag etc. doelgroep en methode bepalen
- zie boven hangt van het onderwerp af en hoe vaak je mening gevraagd wordt
- zie boven Is het dan wel eens voorgekomen dat er naar ons wordt geluisterd?
- Multimediaal- zelfs via twitter!!!

Professionals 1: Wijkraden

- Meerdere methoden kunnen toepasbaar zijn, afhankelijk van bv. onderwerp of moment in een proces.
- Wel in een wijkbijeenkomst, maar met een voorwaarde: de plannen moeten duidelijk zijn en men moet aangeven waar nog wel- en waar geen wijzigingen meer mogelijk zijn. Nu blijft het teveel op de vlakte en vindt geen terugkoppeling plaats. Heel frustrerend.

Professionals 2: Belangenorganisaties

- Een gericht gesprek met vertegenwoordigers van de bewonersgroeperingen
- Via mail/internet. Ook bijeenkomsten zijn ok, als discussie zinvol wordt geacht.
- Via steekproef langs deuren: een wijkpeiling
- Vooraf een peiling via internet, daarna discussie waarbij de resultaten van de peiling worden meegenomen.

8) Hoe wilt u van de gemeente horen wat zij met uw inbreng heeft gedaan? [mail/internet, persoonlijke brief, bijeenkomst] Anders, namelijk...

Digipanel

- Afh. van aard van mijn inbreng via mail dan wel persoonlijke brief
- Afhankelijk of het mijn 'stoepje' betreft of een groter geheel.
- Afhankelijk van : keuze uit alle genoemde methoden
- Buurtzaken via persoonlijke brief of mail, Zaken mbt gehele stad via mail of internet
- Combinatie mail en bijeenkomst
- Dag en weekbladen
- Dat hangt weer van het onderwerp af, zie daarvoor het antwoord op vraag 1. Veelal is het nuttig terug te koppelen gelijk aan de wijze waarop geparticipeerd / ingesproken is.
- Elk van bovenstaande manieren, als er maar een goede terugkoppeling plaatsvindt van de inhoudelijke en dus niet de formele verwerking van de inbreng.
- Enkel in algemene strekking
- Hangt af van die inbreng en hoe ingebracht.
- Huis aan Huisbladen
- Is het iets bijzonders wat de eigen wijk betreft.; bijeenkomst.. Anders via mail/internet
- Lokale nieuwsbladen (huis aan huis)
- Maakt niet uit, het belangrijkste is dat het gebeurt!
- Mag ook in de pers.
- Mail/internet en kan nog uitgebreid worden via een vaste rubriek bij de streekradio
- mail/internet, maar niet iedereen heeft internet, dus bijeenkomsten moeten ook blijven.
- Mensen laten aangeven hoe zij de informatie terug willen horen en dit consequent uitvoeren.
- Multimediaal
- Op dezelfde manier als de vraag is gesteld
- Op dezelfde wijze waarop de inbreng is gebeurd. Of in zijn algemeen via het stadsblad.
- Twitter, rss
- Via de lokale media, krant, radio, televisie en internet

- Via de mail aan mensen die direct betrokken zijn geweest en via het stadsblad misschien dat de interesse dan gewekt wordt van andere bewoners van de stad
- Via een nieuwsbrief huis aan huis verspreid
- Via mail/internet en via de wijkraad
- Via mail/internet en via regionale krant zoals Haarlems Dagblad.
- Via mail/internet of via de wijkraad in de buurt.
- Via pers. brief en via een bijeenkomst als het mijn eigen buurt betreft
- Via persoonlijke email (Internet is niet gericht!)
- Via politieke partij - inbreng wordt zelden verwerkt vanwege vooringenomen standpunten van het ambtenarenkorps
- Via post
- Zowel via mail/internet (of een brief) als via een bijeenkomst

Professionals 1: Wijkraden

- Alle drie genoemde mogelijkheden
- Alle methoden zijn denkbaar, afhankelijk van onderwerp, fase in proces, e.d.
- Via email of brief. Initiatief moet bij de gemeente liggen

Professionals 2: Belangenorganisaties

- Dat lijkt me afhankelijk van (de reikwijdte van) het plan of voorstel
- Terugkoppelen naar een begeleidende groep

10) Waarom wilt u niet meedenken en meepraten over beleid en uitvoering? [Ik heb hier geen tijd voor, Ik heb er geen behoefte aan, Ik denk dat het geen zin heeft] Anders, namelijk...

Digipanel

- Als ik ja zeg vindt ik dat ik een verplichting aan ga. Dus dien ik ook de consequenties te aanvaarden. Ik weet niet of ik deze qua o.a. tijdsinvestering wil en/ of kan waarmaken.
- Combinatie van leeftijd met geen behoefte
- Daar wordt de gemeenteraad voor gekozen en betaald, als het goed is hebben zij daar verstand van. ik heb verstand van andere zaken
- Geen tijd en geen ervaring.
- Heb astma en ben vaak ziek of onder weg ben erg afhankelijk van het weer geen probleem voor mij vermaak mij best maar niet buiten de deur
- Het is juist de gemeente die zaken moet organiseren en uitvoeren. Indien (een groot aantal) burgers hier allen in gekend wordt, dan is het risico groot dat dit verzandt in oeverloos discussiëren. Met als gevolg dat er heel veel gepraat wordt, maar geen besluiten worden genomen. Zaken die dan uitgevoerd moeten worden blijven liggen. Bovendien bestaat met inspraak van zovelen de mogelijkheid dat mensen zich uiteindelijk niet herkennen in hetgeen als besluit wordt genomen.
- Ik ben te oud helaas: 76 En niet zo gezond
- Ik heb de voor de gemeenteraad gekozen en hopen dat zij de beste keuze maken. Ik ben niet overal in geïnteresseerd en ook niet overal deskundig in.
- Ik heb hier geen tijd voor (wil geen tijd vrij maken is het meer) en ik werk bij de gemeente Haarlem.
- Ik heb mensen gekozen die dit voor mij zouden moeten doen.
- Ik heb totaal geen beeldvorming bij de zaken die besproken kunnen worden en hoeveel tijd en energie hierin gaat zitten als ik mee zou doen. Daarnaast heb ik het idee onvoldoende kennis van zaken te hebben m.b.t. beleidszaken, waardoor ik geen goede participant zou zijn.
- Ik kies tijdens de gemeenteraad verkiezingen voor een partij/persoon en ga er dan vanuit dan mijn belangen zo goed mogelijk worden behartigt. Ik heb werk en gezin. Dan blijft er weinig tijd over voor vergaderen en beleidsplannen lezen.
- Ik zie er tegenop in een groep met vreemden te praten.
- Op dit moment geen gelegenheid, doe wel mee in eigen buurt als het nodig is
- Sinds mijn pensionering heb ik al veel vrijwilligerswerk op mij genomen waardoor mij de tijd ontbreekt om voldoende aandacht aan Haarlemse zaken te besteden. Anders zou ik graag meedoen.
- Vaak ziek door mijn astma.







Haarlem

Gemeente Haarlem

Gemiste kansen

Een onderzoek naar de doelmatigheid
en doeltreffendheid van participatie bij
beleidsvorming



Gemiste kansen

*Een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van participatie bij
beleidsvorming*

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113038
E-mail: mvos@haarlem.nl

24 november 2009

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en advies	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Rapportage	8
2 Participatiebeleid: de theorie	9
2.1 Doelen participatiebeleid	9
2.2 Effectief participatiebeleid	9
2.3 Typologie participatie	10
2.4 Behoorlijk participatiebeleid	11
3 Het Haarlemse participatiebeleid	13
3.1 De aanloop naar het vigerende participatiebeleid	13
3.2 Het vigerende participatiebeleid	13
3.3 Conclusies	15
4 Analyse: normenkader en Haarlems beleid vergeleken	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Doelen	17
4.3 Effectiviteit	17
4.4 Conclusies	19
5 De praktijk	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Herinrichting Deo-terrein	21
5.3 Delftwijk	25
5.4 Leidseplein	27
5.5 Rode Loper	28
5.6 Samenvattend: succes- en faalfactoren	30
6 Conclusies en aanbevelingen	33
6.1 Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvragen	33
6.2 Aanbevelingen	34

Bijlage 1: Participatiewijzer Nationale Ombudsman

Bijlage 2: Checklist participatie en inspraak (2001)

Samenvatting en advies

Participatie rond gemeentelijke besluitvorming verloopt niet zonder problemen. Ook bij de RKC leefden vragen over de effectiviteit van het participatiebeleid. Omdat het college in 2008 is begonnen voorbereidingen te treffen om tot een ander participatiebeleid te komen, leek het de RKC ter voorbereiding van de besluitvorming over dat beleidsvoorstel zinvol en nuttig de uitvoering en de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde participatiebeleid te onderzoeken.

De probleemstelling van dit onderzoek laat zich als volgt formuleren:

In welke mate is het aannemelijk dat het participatiebeleid van de gemeente Haarlem heeft bijgedragen aan betere plannen, meer draagvlak voor beslissingen en meer betrokkenheid van burgers bij het beleidsontwikkelingsproces en -resultaat?

Bij de beantwoording heeft de RKC zich allereerst de vraag gesteld of de gemeente Haarlem in haar beleidskaders expliciet aandacht besteedt aan de doelstellingen *kwaliteit plannen, draagvlak en betrokkenheid*. De conclusie is dat dat het geval is, zonder dat overigens de doelen letterlijk zo worden benoemd in de B&W nota *Participatie en Inspraak, een herijking van beleid* uit 2002.

Verder is aan de hand van een theoretisch kader beoordeeld of en in hoeverre het Haarlemse participatiebeleid voldoet aan de voorwaarden voor effectief participatiebeleid. Hieruit blijkt dat het beleid op een aantal plaatsen niet aan die voorwaarden voldoet. Zo is het afwegingskader zwak, is de regievoering onvoldoende expliciet vastgelegd en blijft het aspect verwachtingenmanagement onderbelicht.

Vervolgens is aan de hand van een aantal beperkte casestudies een kijkje genomen in de praktijk van de Haarlemse participatie. De aanpak van participatie blijkt divers te zijn. Hoewel variatie vanuit het oogpunt van maatwerk wenselijk kan zijn, lijkt hier toch meer sprake te zijn van een zekere willekeurigheid. Opvallend is ook dat bij geen van de onderzochte casussen door de gemeente achteraf is nagegaan of participatie doeltreffend was.

Ook de resultaten van de onderzochte participatietrajecten zijn divers. Er valt daarom – en vanwege de beperkte omvang van de casestudies – aan de hand van dit onderzoek geen eenduidige uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het gemeentelijke participatiebeleid. Bij het ene grote herstructureringsproject zijn de doelen zeker niet bereikt, terwijl dat bij het andere nog maar de vraag is. Op basis van de uitgevoerde casestudies kunnen de volgende uitspraken worden gedaan over het Haarlemse participatiebeleid:

- Bij de onderzochte cases ontbreekt een evaluatie van het participatietraject.
- Bij de onderzochte cases zijn de doelen van het participatiebeleid slechts in zeer beperkte mate behaald. Omdat het geen kwantitatief onderzoek betreft is deze uitkomst indicatief van aard.
- Wanneer het in de participatienota geformuleerde beleid worden gespiegeld aan de bevindingen van de casestudies, blijkt dat het niet altijd duidelijk is wanneer een beleidsonderwerp zich leent voor participatie en dat de participatieplannen niet altijd de voorgeschreven informatie bevatten.

De RKC constateert dat er de nodige inspanningen op het gebied van participatie worden verricht. Door de geconstateerde tekortkomingen van het gemeentelijke participatiebeleid hebben we de sterke indruk dat die inspanningen een laag rendement hebben en in de praktijk nogal eens tot vertraging van beleidsvorming kunnen leiden. Dat is jammer, want wanneer participatie goed wordt ingezet leidt het vaak tot beter beleid met meer draagvlak dan wanneer participatie achterwege wordt gelaten. Bovendien leidt de juiste inzet van participatie niet zelden tot versnelling van het beleidsvormingsproces. Gemiste kansen dus.

De RKC adviseert:

- Expliciet in het participatiebeleid op te nemen wie besluit of een project wel of niet voor participatie in aanmerking komt. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat participatie niet alleen een zaak is van de gemeente, maar ook van andere betrokkenen. Het initiatief hoort dan ook niet per definitie bij de gemeente te liggen. De verantwoordelijkheid voor de participatie ligt primair bij de partij met de beslissingsbevoegdheid.
- Duidelijke criteria op te stellen op basis waarvan kan worden beoordeeld of een project wel of niet voor participatie in aanmerking komt.
- Bij ieder project dat voor participatie in aanmerking komt een communicatie- en participatieplan op te stellen dat is vormgegeven langs de richtlijnen van een daartoe op te stellen modelplan. Daarbij dienen de relevante in paragraaf 4.4. van dit verslag opgesomde tekortkomingen van het huidige beleid te worden ondervangen. Het modelplan kan de functie van checklist participatie en inspraak van de participatienota uit 2001 overnemen.
- Het gemeentelijke participatiebeleid (periodiek) en de gemeentelijke participatieprojecten (altijd) te evalueren, en lessen te trekken uit de op die manier geconstateerde faal- en succesfactoren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Zoals alle gemeenten heeft ook Haarlem beleid op het gebied van participatie bij beleidsvorming. In de afgelopen jaren is het meer dan eens voorgekomen dat Haarlemse burgers zich tot in de raadszaal verzetten tegen gemeentelijke plannen die (mede) met behulp van participatie tot stand zijn gekomen. Dit roept bij de RKC vragen op over de effectiviteit van het participatiebeleid. Omdat het college in 2008 is begonnen voorbereidingen te treffen om tot een ander participatiebeleid te komen, leek het de RKC ter voorbereiding van de besluitvorming over dat beleidsvoorstel zinvol en nuttig de uitvoering en de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde participatiebeleid te onderzoeken. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om participatie in de betekenis van ‘interactieve beleidsvorming’, niet in de betekenis van ‘sociale activering’.

1.2 Doel- en vraagstelling

Onderzoek

Op basis van het voorgaande heeft de Rekenkamercommissie besloten om onderzoek te doen naar de wijze waarop het participatiebeleid in Haarlem vorm heeft gekregen. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan het beleidskader in de zin van centrale doelstellingen en operationele uitwerking daarvan door de gemeente, als aan de participatiepraktijk aan de hand van een aantal concrete cases.

Over het algemeen wordt aan participatie drie hoofddoelen toegewezen. Ten eerste zou participatie moeten leiden tot betere plannen omdat relevante partijen kennis inbrengen over de problematiek en de mogelijke oplossingen. Ten tweede zou participatie moeten leiden tot meer draagvlak en dus tot een grotere effectiviteit van het beleid. Immers, de constructieve communicatie met relevante partijen vergroot in theorie het wederzijdse begrip, waardoor de kans op compromissen of consensus wordt vergroot. Als derde doel kan grotere betrokkenheid van de burgers worden genoemd, wat kan helpen om het wij-zij-denken tussen burger en overheid te doorbreken. Naast betrokkenheid bij de ontwikkeling van het beleid gaat het daarbij om betrokkenheid bij het beleidsresultaat.

Te verwachten is dat bij elk participatieproces vooraf – al dan niet expliciet – wordt bepaald welke van de hierboven beschreven doelen worden nagestreefd. Het participatieproces kan als succesvol worden beschouwd als die doelen zijn gehaald.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek laat zich als volgt formuleren:

Het onderzoek heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan de bijstelling van het participatiebeleid in Haarlem door informatie te verzamelen over de uitvoering en de effectiviteit van het tot nu toe gehanteerde beleidskader.

Probleemstelling en deelvragen

De probleemstelling van dit onderzoek laat zich als volgt formuleren:

In welke mate is het aannemelijk dat het participatiebeleid van de gemeente Haarlem heeft bijgedragen aan betere plannen, meer draagvlak voor beslissingen en meer betrokkenheid van burgers bij het beleidsontwikkelingsproces en het uiteindelijke resultaat hiervan?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende deelvragen moeten worden beantwoord:

1. In welke mate heeft de gemeente Haarlem in haar beleidskaders bij participatie aandacht besteed aan de gangbare doelstellingen van participatie?
2. In welke mate heeft de gemeente Haarlem bij de vormgeving van participatie expliciet aandacht besteed aan specifieke instrumenten om de gangbare doelstellingen van participatie te realiseren en heeft men achteraf nagegaan of en in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd?
3. Op welke manier is de participatie concreet vormgegeven, en in hoeverre zijn de doelen bereikt?
 - a) Hoe heeft de gemeente het aangepakt (timing van de inzet van participatie in het beleidsvormingsproces, communicatie, selectie van doelgroepen, manier waarop het participatieproces is opgezet, mate van professionaliteit en continuïteit et cetera) en worden participatieprocessen geëvalueerd?
 - b) In hoeverre zijn volgens betrokken burgers de doelstellingen van participatie bereikt?
 - c) In hoeverre had participatie volgens betrokken burgers tot betere plannen kunnen leiden en/of tot meer betrokkenheid en draagvlak?

Methode

Om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden, is begonnen met dossieronderzoek, waarbij ook aandacht is besteed aan de jaarverslagen van de klachtencommissie participatie en inspraak. De vragen 1, 2 en 3 kunnen daarmee voor een deel worden beantwoord. Daarnaast is vooral met het oog op beantwoording van vraag 3 een beperkt aantal cases geselecteerd en bestudeerd. De cases hebben echter ook informatie opgeleverd voor de eerste twee vragen. Omdat er ook informatie moest worden verzameld bij betrokkenen, moesten de cases tamelijk recent zijn. Er zijn zowel cases geselecteerd die vanuit het perspectief van participatie succesvol te noemen zijn als cases waarbij de indruk bestaat dat dit niet het geval was.

Taakverdeling bij uitvoering onderzoek/onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Corine Meppelink – ten tijde van het onderzoek werkzaam bij de afdeling Communicatiewetenschap van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam - en Martin Vos, de secretaris van de RKC. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaand uit drie RKC-leden.

1.3 Rapportage

De opbouw van dit rapport is als volgt:

In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader geschetst aan de hand waarvan het Haarlemse participatiebeleid wordt beoordeeld. In hoofdstuk 3 wordt – voornamelijk aan de hand van de uitgevoerde dossierstudie – het vigerende participatiebeleid beschreven. In hoofdstuk 4 wordt het Haarlemse beleid getoetst aan het theoretisch kader, waardoor beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen mogelijk wordt. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van een viertal casebeschrijvingen inzicht geboden in de Haarlemse participatiepraktijk, waardoor - voor zover mogelijk – de derde onderzoeksvraag kan worden beantwoord. In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord en wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

2 Participatiebeleid: de theorie

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe effectief participatiebeleid er volgens de theorie zou moeten uitzien. Aan de hand van een korte literatuurstudie wordt een normenkader voor participatiebeleid geformuleerd. In hoofdstuk 3 wordt het Haarlemse participatiebeleid getoetst aan het in dit hoofdstuk geformuleerde normenkader.

2.1 Doelen participatiebeleid

Om te kunnen beoordelen of participatiebeleid doeltreffend is, is het uiteraard zaak dat het duidelijk is welke doelen de gemeente nastreeft met haar participatiebeleid. Over het algemeen worden drie doelen voor de inzet van participatie genoemd¹:

- *Vergroten van het draagvlak voor beleid.* Doordat burgers en andere belanghebbenden invloed krijgen op de totstandkoming van beleid neemt de kans toe dat ze besluiten van de raad uiteindelijk zullen steunen en accepteren.
- *Verbeteren van de kwaliteit van het beleid.* Burgers en andere belanghebbenden weten vaak het beste wat er speelt in een bepaalde omgeving. Het beleid kan daardoor beter worden toegespitst op de specifieke situatie.
- *Versterken van de democratie/vergroten van betrokkenheid tussen overheid en burger.* Interactieve beleidsvorming wordt ook wel gezien als een middel om de zogenaamde kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Enerzijds versterkt interactieve beleidsvorming het contact tussen politici en belanghebbende burgers, anderzijds wordt de legitimiteit van politieke besluitvorming vergroot.

2.2 Effectief participatiebeleid

Zijn de doelen duidelijk, dan is het vervolgens de vraag wat nodig is om tot effectief participatiebeleid te komen. Bij de vele onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de effectiviteit van participatiebeleid is de nodige kennis opgedaan over de voorwaarden om tot effectieve participatie te komen. Op basis van de literatuur formuleren Pröpper, Litjens en Weststeijn² in 2008 een *normenkader participatieve infrastructuur*. Deze normen vormen volgens de auteurs een fundamentele voorwaarde voor adequate participatie. Het normenkader, dat in ons onderzoek zal worden gebruikt, bestaat uit vijf onderdelen en wordt hieronder weergegeven.

¹ dr. I. Pröpper, D. Steenbeek - De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders (1999)

² P&P, november 2008, Dordrecht/Leiden

1) Adequate infrastructuur op systeem of concernniveau

- a Participatie staat in het teken van gezamenlijk optreden van raad, college en ambtelijke organisatie naar buiten.
- b Aanwezigheid en gebruik van een adequate methodiek voor de gehele gemeente of afwegingskader voor participatie/ interactief beleid.
- c Voldoende steun voor participatieprocessen vanuit voldoende politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment.
- d Adequate politiek-bestuurlijke inkadering en regievoering op participatieprocessen, waarbij het participatieproces tevens wordt ingebed in het totale proces.
- e Aanwezigheid en gebruik van een op burgerparticipatie toegesneden en adequaat relatiebeheersysteem.

2) Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen

- a Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces.
- b Adequate voorbereiding en doordenking van het proces met kennis van de feitelijke beleidssituatie.
- c Helder management van verwachtingen richting deelnemers.
- d Feitelijke politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces.
- e Heldere inzet van communicatie en voorzover van toepassing helder weergegeven in voorliggende (politieke) keuzes.
- f Adequate organisatie en spelregels voor het proces.

3) De juiste persoonlijke houding en vaardigheden

- a Open houding voor inbreng van externe deelnemers (inclusief burgers) en erkenning dat ook zij vakbekwaam kunnen zijn en/ of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen.
- b Beschikken over adequate proces- en communicatieve vaardigheden.

4) Voldoende participatiegraad van de samenleving

- a Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in het algemeen in staat en bereid is te participeren.
- b Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in staat en bereid is mee te denken, verantwoordelijkheid te nemen en/ of zelf bij te dragen aan de publieke zaak.

5) Voldoende resultaten uit het verleden (als sociaal kapitaal voor de toekomst)

- a Een responsief bestuur.
- b Tevredenheid van burgers.
- c Het realiseren van de door het gemeentebestuur gestelde procesdoelen.

2.3 Typologie participatie

Een van de meest voorkomende problemen bij de inzet van het instrument participatie bij beleidsvorming is de onduidelijkheid over de rollen van de betrokken partijen. Die onduidelijkheid leidt niet zelden tot te hoog gespannen verwachtingen van de deelnemers. In het bovenstaande normenkader wordt aan dit thema aandacht besteed onder punt 2 (*Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen*). Vanwege het grote belang van dit thema besteden we er op deze plaats extra aandacht aan. Om de verwachtingen van de participanten te managen is het zaak om in elke fase van het proces duidelijkheid te scheppen over de rollen van de deelnemers, en hierover goed te communiceren. Dit kan door het alle partijen voortdurend duidelijk te maken met welk type

participatie men te maken heeft. Gebaseerd op Pröpper en Steenbeek onderscheiden we vier typen participatie³ die elk een of meer van de onder 2.1 geformuleerde generieke doelen kunnen dienen:

1. Partijen ontwikkelen zelf beleid, zijn initiatiefnemer en probleemeigenaar. De gemeente faciliteert slechts.
2. Partijen en overheid werken samen. Een thema wordt alleen aangepakt als burgers en andere partijen het als probleem ervaren.
3. Partijen beslissen mee. Burgers en andere partijen beslissen over gemeentelijke voorstellen; gemeente delegeert beslissingsbevoegdheid.
4. Partijen adviseren de overheid. Burgers worden gevraagd input te leveren voor op te stellen beleid of te reageren op een beleidsvoorstel. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de gemeente.

2.4 Behoorlijk participatiebeleid

Bij de eerste twee van de in paragraaf 2.1 beschreven doelen van participatiebeleid staat de effectiviteit van beleid centraal: participatie zou moeten leiden tot kwalitatief beter beleid dat (grotere) kans van slagen heeft vanwege het vergrote draagvlak. Het derde doel van participatie richt zich op de kwaliteit van de democratie: participatie als instrument dat bijdraagt aan goed bestuur. Samen met het in september 2009 verschenen rapport van de Nationale Ombudsman over de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie ('We gooien het de inspraak in') is een participatiewijzer uitgekomen waarin tien spelregels worden geformuleerd voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers. Omdat ons onderzoek zich primair richt op de effectiviteit van het beleid, is de participatiewijzer niet gebruikt bij het formuleren van het normenkader. Het lijkt de commissie evenwel verstandig de richtlijnen van de Nationale Ombudsman voor behoorlijke burgerparticipatie te raadplegen bij de formulering van nieuw beleid op dit gebied. De spelregels kunnen worden gebruikt als een toetsing voor de vraag of een concreet participatieplan voldoende is uitgewerkt. De spelregels van de participatiewijzer zijn daarom als bijlage bij dit verslag opgenomen.

³ dr. I. Pröpper, D. Steenbeek - De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders (1999)

3 Het Haarlemse participatiebeleid

In dit hoofdstuk wordt – voornamelijk aan de hand van de uitgevoerde dossierstudie – het vigerende participatiebeleid beschreven. Met behulp van die beschrijving kunnen de vragen worden beantwoord in welke mate in het beleid aandacht wordt besteed aan de hiervoor geformuleerde doelstellingen van participatie (vraag 1) en in hoeverre bij het beleid aandacht is geschonken aan instrumenten om de doelstellingen te kunnen realiseren en of wordt geëvalueerd of de doelen worden bereikt (vraag 2). De beantwoording van die vragen zal gebeuren in hoofdstuk 4.

3.1 De aanloop naar het vigerend participatiebeleid

Voor de basis van het huidige beleid moeten we terug naar 1996. In dat jaar werd de nota *Participatie en Inspraak* door de gemeenteraad vastgesteld. De nota geeft aan dat participatie betrekking heeft op het betrekken van burgers bij het maken van beleid en dus niet verward moet worden met sociale participatie. Daarnaast wordt in de nota vastgelegd dat de Inspraakverordening elke twee jaar zal worden geactualiseerd.

Bij de aanbidding van de eerste evaluatie in 1999 (*Dat nemen we mee*) merkt de auteur op dat participatie en inspraak afzonderlijk gedefinieerde begrippen zijn, die zijn toegemeten aan onderscheiden stappen in het beleidsvormingsproces. Participatie wordt betiteld als een ‘intentioneel proces’ dat niet in een verordening is opgenomen, en wordt beschreven als ‘gericht op het in samenwerking met belanghebbenden ontwikkelen van beleidsvoornemens, wat uitmondt in een conceptbesluit dat ter (wettelijk verplichte) inspraak wordt aangeboden’. Omdat de kaders en wettelijke voorschriften bij inspraak veel duidelijker zijn aan te geven, is inspraak wel bij verordening geregeld. In de evaluatie wordt de aanbeveling gedaan om het werkterrein van de klachtencommissie inspraak uit te breiden naar de participatie, en de mogelijkheden van participatie te publiceren. Dit advies wordt uiteindelijk niet door het college overgenomen.

In februari 2001 is het raadsstuk *Besturingsvisie* vastgesteld. In de *Besturingsvisie* wordt een duidelijk standpunt geformuleerd over de wenselijke dualisering van het gemeentebestuur en de bijbehorende verantwoordelijkheden en rollen van raad, college en ambtelijke organisatie. De daarmee nauw verbonden onderwerpen participatie en inspraak worden niet zeer uitputtend uitgewerkt, maar voor verdere invulling opgenomen in het werkprogramma.

3.2 Het vigerende participatiebeleid

In 2002 verschijnt de tot nog toe meest recente versie van de participatienota, getiteld *Participatie en Inspraak, een herijking van beleid*. De nota heeft tot doel om de in 1999 gestarte evaluatie van het participatie- en inspraakbeleid af te ronden, een verbinding te leggen met de conclusies uit de *Besturingsvisie* ten aanzien van de onderscheiden rollen van raad, raadscommissies, college en ambtelijke organisatie en tenslotte om de consequenties te rubriceren en te analyseren die daaruit voortvloeien voor de regelgeving en werkwijze van dat moment. In de nota worden met betrekking tot participatie vier problemen genoemd die op dat moment speelden en waarvoor het nieuwe beleid een bijdrage aan een oplossing moest bieden:

- De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn niet altijd even duidelijk afgebakend.
- De bestuurlijke sturing en regie lijkt soms te ontbreken.
- Bij participatie wordt onvoldoende maatwerk geleverd en er is te weinig aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van participatie.
- De positie van de wijkraden is vaak te preferent.

De meest recente versie van de *Inspraakverordening* dateert uit 2006. Hierin wordt aangegeven dat het onhaalbaar is gebleken om de werking van de inspraakverordening elke twee jaar te evalueren. Gesteld wordt dat zowel in het jaarverslag van de Klachtencommissie Inspraak als in het gemeentelijke Burgerjaarverslag aandacht wordt geschonken aan participatie en inspraak. We hebben geconstateerd dat de jaarverslagen van de klachtencommissie inspraak van na 2006 bij gebrek aan klachten een zeer geringe omvang hebben en geen informatie geven over het functioneren van participatie anders dan dat er zich op dat terrein blijkbaar geen incidenten hebben voorgedaan die tot een klacht hebben geleid. In de burgerjaarverslagen van na 2006 wordt over inspraak en participatie niets gemeld.

De B&W nota *Participatie en Inspraak, een herijking van beleid* uit 2002 en de *Inspraakverordening* uit 2006 vormen samen het vigerend beleid op het gebied van participatie in de gemeente Haarlem.

Definities en doelen

De definitie van inspraak is vastgelegd in artikel 1 van de *Inspraakverordening*: Die definitie luidt: 'het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij een beleidsvoornemen'. Eraan toegevoegd wordt dat dit beleidsvoornemen 'in zekere mate concreet moet zijn, in de vorm van een ontwerpbesluit'. Inspraak komt dus aan de orde in de besluitvormingsfase waarin het gemeentebestuur op basis van het ontwerpbesluit tot een definitief besluit moet komen.

Volgens de nota *Participatie en inspraak, een herijking van beleid* is de definitie van participatie minder gemakkelijk te geven dan die van inspraak. Uit de oude (1998) participatienota wordt het volgende geciteerd: 'het in een eerder stadium van het beleidsvormingsproces laten participeren van belanghebbenden. Het gaat bij participatie vooral om meedenken, ideevorming, het op elkaar afstemmen van behoeften, wensen en mogelijke werkwijzen en het voorkomen dat langs elkaar heen wordt gewerkt, mogelijk verkeerde of ondoordachte plannen ontstaan of verkeerde verwachtingen worden gewekt.' Uit deze formulering is een aantal doelen te destilleren:

- afstemmen van behoeften, wensen en mogelijke werkwijzen
- voorkomen dat langs elkaar heen wordt gewerkt
- voorkomen dat verkeerde plannen ontstaan
- voorkomen dat verkeerde verwachtingen worden gewekt

Als belangrijkste doel van participatie wordt echter de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming gezien: in de nota *Participatie en inspraak, een herijking van beleid* wordt geconcludeerd dat het doel van participatie 'niet zozeer het bereiken van overeenstemming is maar meer het bewerkstelligen van een maximale deelname aan de ontwikkeling van beleid'.

Participatie volgens de theorie van de beleidsnota's

Met betrekking tot de uitvoering van het participatiebeleid wordt in de nota *Participatie en inspraak, een herijking van beleid* het volgende overzicht gegeven van de rollen die de verschillende bestuursorganen hebben bij het participatieproces:

1. Er dient zich een beleidsonderwerp aan dat zich leent voor participatie.
2. Bij belangrijke beleidsonderwerpen wordt de raad gevraagd om in te stemmen met het voornemen tot participatie en tevens vooraf randvoorwaarden te stellen (zoals m.b.t. doelstelling, budget, tijdsplanning, rapportagevorm, participanten).
3. De portefeuillehouder geeft –al dan niet na een eerste kaderstelling door de raad - opdracht aan de ambtelijke organisatie tot het beschrijven van de contouren van het beleidsonderwerp en het opstellen van een concept participatieplan.
4. Het concept participatieplan bevat ten minste informatie over de volgende aspecten:
 - doelstelling van de participatie
 - beoogde participanten
 - tijdsplanning en fasering
 - beschikbaarheid van gegevens voor participanten
 - vorm van tussentijdse rapportages
 - beoogd eindresultaat

- beschikbaar budget voor het eindresultaat
 - kosten van het participatieproces
5. Ons college accordeert de beschrijving en het concept participatieplan.
 6. De raadscommissie wordt om advies gevraagd.
 7. Het participatieproces gaat van start.
 8. Ons college legt op vastgestelde momenten voortgangsrapportages voor aan de raadscommissie.
 9. Het participatieproces resulteert in een beleidsvoornemen dat door ons college wordt vastgesteld.
 10. Indien het participatieproces niet resulteert in enig op uitvoering gericht plan, zal ons college hieromtrent een expliciet en gemotiveerd besluit nemen en aan de raadscommissie voorleggen; Het beleidsvoornemen wordt op de daarvoor gebruikelijke wijze vrijgegeven voor inspraak en zal vervolgens door het betrokken bestuursorgaan worden vastgesteld.

Hierbij wordt in de nota aangemerkt dat, afhankelijk van de situatie, dit basismodel ‘lichter of zwaarder’ kan worden aangezet. Hierdoor zouden in de loop der jaren verschillende vormen van participatie-praktijkmodellen moeten ontstaan die kunnen dienen als voorbeeld voor hoe er binnen de gemeente met het onderwerp het beste kan worden omgegaan. Er wordt dus geen gebruik gemaakt van standaardtypen van participatie zoals geformuleerd in paragraaf 2.3 van dit rapport.

In de bijlage van de participatienota is een model-checklist participatie en inspraak opgenomen. De eerste vier stappen van de checklist zijn gewijd aan participatie. Daarbij wordt stapsgewijs aangegeven welke beslissingen moeten worden genomen en welke activiteiten moeten worden ondernomen. De lijst begint met de vraag of het idee zich leent voor participatie. Een afwegingskader daarvoor ontbreekt echter. Evenmin wordt duidelijk wie geacht wordt de afweging te maken. Ten slotte ontbreekt de expliciete vraag wat het doel van de participatie is. De model-checklist is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Rol van de raad in het vigerende beleid

Uitgaand van het bovenstaande is de rol die de raadsleden toebedeeld krijgen in het vigerende beleid als volgt samen te vatten:

- Actief bij kaderstelling voor de participatie vooraf;
- Actief bij periodieke monitoring en controle op het proces (raadslid als controleur van het college en als volksvertegenwoordiger);
- Passief bij de formele opzet van het plan;
- Passief bij de uitvoering;
- Passief bij de actieve informatieplicht van het college.

3.3 Conclusies

De B&W nota *Participatie en Inspraak, een herijking van beleid* uit 2002 en de *Inspraakverordening* uit 2006 vormen samen het vigerend beleid op het gebied van participatie in de gemeente Haarlem.

De doelen van het participatiebeleid worden weliswaar niet erg concreet geformuleerd in de nota, maar komen in grote lijnen neer op betere plannen, meer draagvlak en betrokkenheid. Voorgeschreven is dat bij elk individueel participatieplan de bij het plan behorende participatiedoelstellingen worden geformuleerd. In de beleidsnota wordt de nadruk gelegd op het derde doel: de betrokkenheid van de burgers bij de beleidsvorming. De in de nota gebruikte formulering van die doelstelling laat zich samenvatten als ‘het doel van participatie is participatie’ en vertoont daarmee kenmerken van een tautologie.

De politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces is vastgelegd in de beleidsnota. Daarnaast is in de nota een model-checklist participatie en inspraak opgenomen. Indien besloten wordt dat een onderwerp zich leent voor participatie, schrijft het beleid voor dat er een participatieplan wordt

opgesteld. Normen om te bepalen of een onderwerp zich leent voor participatie ontbreken in de nota. Evenmin wordt aangegeven op welke plaats en op welk niveau in de organisatie de afweging moet worden gemaakt of participatie gewenst of noodzakelijk is.

De nota *Participatie en Inspraak, een herijking van beleid* is mede geïnspireerd op een evaluatie van het inspraak- en participatiebeleid waarbij een viertal problemen bij de participatie is geconstateerd. Het in de nota vastgelegde beleid zou die problemen – in ieder geval deels – het hoofd moeten bieden.

De tweejaarlijkse evaluatie van de inspraakverordening is niet langer operationeel. Het inspraak- en participatiebeleid wordt daarom niet meer periodiek geëvalueerd.

4 Analyse: normenkader en Haarlems beleid vergeleken

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een normenkader voor effectief participatiebeleid geformuleerd en is het Haarlemse participatiebeleid beschreven. Door het Haarlemse beleid te toetsen aan het normenkader kan een uitspraak gedaan worden over de mate waarin het Haarlemse beleid tegemoet komt aan de criteria voor effectief participatiebeleid. Om te beginnen wordt gekeken naar de geformuleerde doelen. Daarna staat het thema effectiviteit centraal. In de afsluitende paragraaf worden conclusies getrokken.

4.2 Doelen

De theorie leert dat er drie hoofddoelen van participatie zijn aan te geven: het vergroten van het draagvlak voor beleid, het verbeteren van de kwaliteit van het beleid en het versterken van de democratie of het vergroten van betrokkenheid tussen overheid en burger. Deze doelen komen weliswaar niet letterlijk terug in het vigerende Haarlemse participatiebeleid, maar verschillende aspecten van de eerste twee doelstellingen komen er wel in terug: participatie zou moeten leiden tot betere plannen en tot meer draagvlak. Als belangrijkste doel van participatie wordt in het Haarlemse participatiebeleid echter de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming gezien: in de nota *Participatie en inspraak, een herijking van beleid* wordt geconcludeerd dat het doel van participatie ‘niet zozeer het bereiken van overeenstemming is, maar meer het bewerkstelligen van een maximale deelname aan de ontwikkeling van beleid’.

4.3 Effectiviteit

Als het Haarlemse participatiebeleid wordt gespiegeld aan de 5 voorwaarden voor effectief participatiebeleid, komt het volgende beeld naar voren:

1 ADEQUATE INFRASTRUCTUUR OP SYSTEEM- OF CONCERNNIVEAU

a: Participatie staat in het teken van gezamenlijk optreden van raad, college en ambtelijke organisatie naar buiten.

Uit de evaluatie van het participatiebeleid bleek dat participatie iets was wat zich vooral afspeelde tussen ambtelijke organisatie en participanten, met hooguit enig toezicht van de portefeuillehouder. In het vigerende beleid is vastgelegd wat de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie zijn. Daarbij wordt gekozen voor maatwerk: afhankelijk van het onderwerp kan de raad meer of minder betrokken worden bij de uitwerking van een participatieplan. Als argument voor die keuze wordt aangevoerd dat bij participatie de verhouding tussen raadslid en fractie lastig is, en dat het bovendien lastig is om als raad om te gaan met de bij de participanten gecreëerde verwachtingen. Participatie staat daarmee niet per definitie in het teken van gezamenlijk optreden van raad, college en ambtelijke organisatie naar buiten.

b Aanwezigheid en gebruik van een adequate methodiek voor de gehele gemeente of afwegingskader voor participatie/ interactief beleid.

Van een afwegingskader voor participatie is geen sprake. De model-checklist die onderdeel uitmaakt van de beleidsnota start met de vraag of een idee/initiatief zich leent voor participatie. Criteria voor deze afweging worden niet geformuleerd.

c Voldoende steun voor participatieprocessen vanuit voldoende politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment.

Commitment is iets wat zich niet laat vastleggen in nota's maar wat moet worden beleden in de praktijk. Over de vraag in hoeverre hiervan in de Haarlemse praktijk sprake is, is alleen op basis van onderzoek iets te zeggen.

d: Adequate politiek-bestuurlijke inkadering en regievoering op participatieprocessen, waarbij het participatieproces tevens wordt ingebed in het totale proces.

Met het vastleggen van de rollen van de bestuursorganen bij participatie is de politiek-bestuurlijke inkadering geregeld. Over regievoering is in ieder geval het volgende vastgelegd. De portefeuillehouder is opdrachtgever van het participatieplan, het college accordeert het plan en verzorgt voortgangsrapportages voor de raadscommissies. Geconcludeerd kan worden dat het college de regiefunctie heeft. Daarmee lijken de eerste tweede geconstateerde probleem van het oude participatiebeleid (onduidelijkheid over bestuurlijke verantwoordelijkheid en ontbreken bestuurlijke sturing en regie, zie 3.2) te worden ondervangen, al wordt het woord 'regie' niet expliciet genoemd. Het op te stellen participatieplan zou inbedding van participatie in het totale proces moeten garanderen.

e: Aanwezigheid en gebruik van een op burgerparticipatie toegesneden en adequaat relatiebeheersysteem.

Een van de geconstateerde tekortkomingen van het 'oude' participatiebeleid (voorafgaand aan de nota uit 2003) is dat participatie te vaak beperkt bleef tot een aantal preferente partijen, met name de wijkraden (zie 3.2). Aangekondigd wordt dat met behulp van concrete participatieplannen tot een betere identificatie en selectie van participanten zal worden gekomen. Hoe men dit denkt te doen, wordt niet aangegeven.

2 TOEPASSELIJKE ARCHITECTUUR VAN AFZONDERLIJKE PROCESSEN

Een van de geconstateerde tekortkomingen van het Haarlemse participatiebeleid van voor 2003 was dat er te weinig aandacht voor de kwaliteit van de participatie was, en dat er te weinig maatwerk werd geleverd. Deze thema's komen hieronder – onder andere - aan de orde.

a Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces.

Hierover is een aantal regels opgenomen in de checklist: in het participatieplan moet worden opgenomen hoe communicatie/voorlichting/informatie wordt georganiseerd, en moet worden opgenomen wanneer en hoe er gerapporteerd wordt aan het college e/o de raadscommissie(s).

b Adequate voorbereiding en doordenking van het proces met kennis van de feitelijke beleidssituatie en c Helder management van verwachtingen richting deelnemers

Stap 2 van de checklist (de inhoud van het participatieplan) vormt voor onderdeel b het – zeer oppervlakkige - uitgangspunt. Verder komt op verschillende plaatsen in de nota het thema 'verwachtingen van deelnemers' terug. Over de noodzaak deze verwachtingen te managen en hoe dat te doen is evenwel niets opgenomen. Een onderscheid tussen verschillende typen participatietrajecten zoals in paragraaf 2.3 van dit rapport wordt in de participatienota niet gemaakt. Om tot een adequate voorbereiding en doordenking van het proces te komen en verwarring en teleurstelling onder de bij het participatietraject betrokken partijen te voorkomen, is het zinvol dat vooraf wordt vastgesteld wat het karakter van het participatietraject gaat worden. Dit karakter kan overigens – net als de doelen - per fase van het project verschillen.

d Feitelijke politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces.

Dit is adequaat opgenomen in hoofdstuk 4 (rol van bestuursorganen bij participatie) en bijlage 2 (model checklist) van de participatienota.

e Heldere inzet van communicatie en voor zover van toepassing helder weergegeven in voorliggende (politieke) keuzes.

Aangegeven wordt dat de raad bij belangrijke beleidsonderwerpen wordt gevraagd in te stemmen met het voornemen tot participatie en kaders te stellen. Wanneer beleidsonderwerpen zodanig belangrijk zijn dat deze weg gevolgd dient te worden, is niet beschreven. Uit de checklist blijkt dat het besluit om niet tot participatie over te gaan niet noodzakelijkerwijs de raad bereikt.

f Adequate organisatie en spelregels voor het proces.

Praktijkmodellen en spelregels voor participatie zijn niet opgenomen in de participatienota. Aangegeven wordt dat enkele praktijkmodellen zullen worden uitgewerkt. In de checklist wordt

aangegeven dat in het participatieplan spelregels moeten worden opgenomen over waar, wanneer, hoe en door wie wordt geparticipeerd. Of de organisatie en spelregels adequaat zijn, is alleen vast te stellen door uitvoerig onderzoek van afzonderlijke processen.

3 DE JUISTE PERSOONLIJKE HOUDING EN VAARDIGHEDEN

a Open houding voor inbreng van externe deelnemers (inclusief burgers) en erkenning dat ook zij vakbekwaam kunnen zijn en/ of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen.

Voor zover de nota instructies geeft over de invulling van participatietrajecten, zijn deze instrumenteel van aard. Over de houding van de gemeente jegens de participanten wordt niets gezegd.

b Beschikken over adequate proces- en communicatieve vaardigheden.

In de nota wordt aangegeven dat het van belang is dat de projectleiders over de juiste competenties beschikken om hun spilfunctie in het participatieproces te vervullen. Aangegeven wordt dat dit in het kader van het competentie management een rol kan spelen bij werving en selectie en bij training en bijscholing van medewerkers. Of dit ook werkelijk gebeurt is, is binnen de grenzen van ons onderzoek niet vast te stellen.

4 VOLDOENDE PARTICIPATIEGRAAD VAN DE SAMENLEVING

a Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in het algemeen in staat en bereid is te participeren.

b Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in staat en bereid is mee te denken, verantwoordelijkheid te nemen en/ of zelf bij te dragen aan de publieke zaak.

In de nota wordt niet aangegeven hoe men de participatiegraad van de samenleving op voldoende niveau denkt te brengen of houden.

5 VOLDOENDE RESULTATEN UIT HET VERLEDEN (ALS SOCIAAL KAPITAAL VOOR DE TOEKOMST)

a Een responsief bestuur.

b Tevredenheid van burgers.

c Het realiseren van de door het gemeentebestuur gestelde procesdoelen.

Omdat het gemeentelijke inspraak- en participatiebeleid niet meer periodiek wordt geëvalueerd, beschikt de organisatie niet over een systematisch bijgehouden overzicht van de resultaten van het participatiebeleid. Tenzij ieder participatietraject afzonderlijk wordt geëvalueerd zal het niet goed mogelijk zijn om een valide overzicht van de resultaten uit het verleden op te stellen.

4.4 Conclusies

Op basis van de toetsing van het Haarlemse participatiebeleid aan het eerder beschreven toetsingskader zijn de volgende conclusies te trekken:

Doelen

- Het Haarlemse participatiebeleid streeft de doelen na die over het algemeen worden gezien als de hoofddoelen van participatie.
- De nadruk ligt evenwel sterk op het derde doel: het betrekken van de burgers bij de besluitvorming. Het risico bestaat dat de andere doelen daardoor te veel naar de achtergrond verdwijnen.

Effectiviteit

- Het Haarlemse participatiebeleid voldoet op een aantal plaatsen niet of onvoldoende aan de voorwaarden voor effectief participatiebeleid.
- Er is bewust voor gekozen participatie niet per definitie in het teken te laten staan van gezamenlijk optreden van raad, college en ambtelijke organisatie naar de buitenwereld. Op zich is daar iets voor te zeggen, maar omdat bij de evaluatie van het beleid is vastgesteld dat participatie (te) vaak iets was dat zich tussen ambtenarij en burgers afspeelde lijkt het voor de hand te liggen de raad op een actievere manier over participatieprojecten te informeren en/of de raad vaker bij het proces te betrekken. Wij menen echter dat in de meeste gevallen er bij participatie sprake is van consultatie over beleidsvoornemens, waar college en raad nog

besluiten over moeten nemen. Die consultatie is dan een van de factoren waarmee bij de besluitvorming rekening moet worden gehouden. In deze situatie is het passend dat leden van het college en de raad zich tijdens participatiebijeenkomsten niet inhoudelijk over het betreffende onderwerp uitspreken.

- Het afwegingskader van het participatiebeleid is als uitgesproken zwak te kwalificeren: over de vraag wanneer een idee/initiatief zich voor participatie leent, is niets vastgelegd.
- De Raad wordt niet per definitie op de hoogte gesteld van een eventueel besluit niet voor participatie te kiezen.
- De regievoering is onvoldoende expliciet vastgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat er onduidelijkheid ontstaat over wie de probleemeigenaar van individuele participatietrajecten is.
- De noodzaak om tot een goede identificatie en selectie van participanten te komen wordt in de beleidsnota onderkend. Onbenoemd blijft hoe dat bereikt zou moeten worden, wat het risico in zich draagt dat dit toch op een willekeurige manier gebeurt.
- Een bekende zwakke plek van participatie is dat het proces – om welke reden dan ook - verwachtingen wekt bij de deelnemers die niet waargemaakt kunnen worden. Om dit te ondervangen wordt aangeraden sterk in te zetten op verwachtingenmanagement richting de deelnemers, onder andere door duidelijkheid te scheppen over het type participatie dat aan de orde is. Het participatiebeleid van de gemeente Haarlem is hier te weinig uitgesproken over.
- In de nota wordt geen aandacht geschonken aan de vraag hoe men de participatiegraad van de samenleving op voldoende niveau denkt te brengen of houden. Gezien de maatschappelijke trend van individualisering die ongetwijfeld zijn weerslag zal hebben op de participatiebereidheid van burgers, lijkt dit een belangrijke omissie in het beleid.
- Het participatiebeleid wordt niet effectief geëvalueerd.

5 De praktijk

5.1 Inleiding

Als aanvulling op de analyse van het Haarlemse participatiebeleid zijn vier casestudies uitgevoerd. De bedoeling van deze casestudies is inzicht te krijgen in de manier waarop participatie in de praktijk functioneert. Gezien het oppervlakkige karakter van de casestudies moeten ze slechts als illustratief worden beschouwd.

Om tot een selectie van case te komen is in het BIS gezocht naar concrete participatieplannen. Dit resulteerde in een lijst van 22 projecten waarbij een participatieplan is opgesteld, of waar duidelijk vermeld werd dat er om gemotiveerde redenen juist expliciet voor is gekozen om geen participatieplan op te stellen. Opvallend is dat in de gevallen waar wel een participatieplan werd opgesteld, deze plannen vaak niet alle elementen bevatten welke er op basis van de nota uit 2002 in zouden moeten staan. Naast de gevonden participatieplannen zijn er nog de nodige projecten te vinden waarbij verwezen wordt naar de mogelijkheid tot participatie, waarbij soms een (beperkte) participatieparagraaf is opgenomen in het projectplan. Aanvullend op de zoektocht op het BIS is de gemeentelijke stadsdeelmanagers verzocht suggesties te doen voor projecten waarvan het de moeite waard zou kunnen zijn om het participatieproces te onderzoeken.

Aan de hand van deze voorselectie hebben de RKC-leden de vier projecten gekozen die in de casestudie zijn opgenomen. Daarbij was het de bedoeling zowel cases te selecteren die vanuit het perspectief van participatie succesvol te noemen zijn als cases waarbij de indruk bestaat dat dit niet het geval was. De keuze viel op de herinrichting van het Joannes de Deo-terrein, de vernieuwing van Delftwijk, (een deelproject van) de Rode Loper en de aanleg van een bergbezinkbassin onder het Leidseplein.

Als eerste stap is contact gezocht met de verantwoordelijke projectmanagers om de visie van de gemeente op het desbetreffende participatieproces te kunnen achterhalen. Vervolgens is er, veelal op basis van de contacten van de projectmanagers, contact gezocht met burgers die betrokken zijn geweest bij het project.

De bevindingen van de casestudies worden hieronder weergegeven. Per project wordt het verloop van het participatieproces worden geschetst en zal – voor zover mogelijk - worden aangegeven wat de visie van zowel een (zeer beperkt) aantal betrokken burgers als de betrokken medewerker(s) van de gemeente op het participatieproces van het desbetreffende project is. Zoals gezegd hebben de casestudies een beperkt karakter. Vanwege het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd is niet geprobeerd een volledige reconstructie van de cases te maken. Er is alleen gekeken naar het participatieaspect van de cases, waarbij het accent ligt op de perceptie van de bij de participatie betrokken personen. Daarbij hebben we niet de pretentie de zaken van alle kanten te belichten, maar is het de bedoeling om een illustratie te geven van hoe participatie door de verschillende deelnemers verschillend kan worden ervaren.

5.2 Herinrichting Deo-terrein

Aanleiding

Het Kennemer Gasthuis (KG) is op 1 juli 1991 ontstaan uit de fusie van de Haarlemse ziekenhuizen St. Joannes de Deo en het St. Elisabeth's of Groote Gasthuis in Haarlem, en het Zeeweg Ziekenhuis in IJmuiden. Het St. Joannes de Deo – kortweg 'de Deo' ligt ingeklemd tussen twee woonwijken het ten noorden van de Station: de Frans Halsbuurt en de Kleverparkbuurt. In de loop van de jaren '90 kondigt

het KG aan de activiteiten te willen bundelen op twee lokaties, wat betekent dat de lokaties Zeeweg en Deo zullen worden verlaten. Het KG laat weten voornemens te zijn de lokaties aan een projectontwikkelaar te verkopen. Om het herontwikkelingsproces de gewenste richting te geven vindt de gemeente het noodzakelijk om politiek vastgestelde uitgangspunten en een beeldkwaliteitsplan aan de uiteindelijke ontwikkelaar mee te geven. De uitgangspunten en het beeldkwaliteitsplan zullen in een nieuw bestemmingsplan worden vastgelegd. Op 14 juli 1998 gaat het college van B&W akkoord met de projectopdracht voor het DEO-terrein, welke op 27 augustus 1999 geaccordeerd wordt door de commissie Stedelijke Ontwikkeling.

De planvorming van het Deoterrein heeft tot flink wat rumoer in de stad en in de raadszaal geleid. Aan de hand van de stukken is getracht een beeld te krijgen van de participatie-inspanningen rond dit project. Hieronder volgt een beknopte beschrijving. We beperken ons daarbij voornamelijk tot de participatieaspecten van het project; het is niet onze ambitie een totale reconstructie van de herontwikkeling van de Deo te maken. Om te beginnen wordt in 5.2.2 ingegaan op de opzet en instrumenten van participatie in de herinrichting van het DEO-terrein. Deze informatie komt uitsluitend uit het dossier. Daarna komt in 5.2.3 aan de orde hoe de participatie is beleefd vanuit de gemeente. Hiervoor is een gesprek gevoerd met de huidige projectleider. In 5.2.4 is het perspectief van de burger in beeld gebracht. Zowel in 5.2.3 als in 5.2.4 wordt belicht wat de faal- en succesfactoren zijn en of de doelen zijn gehaald.

Participatie tijdens het project: opzet en gebruikte instrumenten

Van participatie bij deze ontwikkeling is voor het eerst sprake in 1998, wanneer de toenmalige gemeentelijke projectmanager besluit een projectgroep samen te stellen met daarin het KG, vertegenwoordigers van de wijkraden Frans Hals en Kleverpark en medewerkers van de verschillende betrokken gemeentelijke afdelingen. Een concreet participatieplan met bijbehorende doelstelling(en) wordt op dat moment niet gemaakt. Na vaststelling van het masterplan en verkoop van het complex aan een projectontwikkelaar wordt de plaats van het KG in de projectgroep ingenomen door de nieuwe eigenaar. Volgens de huidige gemeentelijke projectmanager hadden de aan de projectgroep deelnemende partijen vanaf 1998 de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de uitgangspunten en het beeldkwaliteitsplan waarmee de projectontwikkelaar aan de slag zou gaan. Over de vraag of direct omwonenden ook deelnamen aan de projectgroep verschillen de opvattingen. Volgens de huidige projectleider wel, maar volgens een vertegenwoordiger van de wijkraad was dit niet het geval. De wijkraad Frans Hals zou daarom een werkgroep in het leven hebben geroepen met daarin direct omwonenden, zodat de vertegenwoordiger van de wijkraad in de projectgroep het belang van de omwonenden optimaal kon verdedigen. Ongeacht welke lezing de juiste is, lijkt het er dus op dat de visie van de omwonenden de projectgroep heeft weten te bereiken.

Naast de contacten via de projectgroep onderhoudt de gemeente vanaf vrij vroeg in het proces het contact met de buurt door informatieavonden te organiseren. De eerste informatieavond vindt in maart 1999 plaats. Tijdens deze informatieavond worden de uitgangspunten en het concept beeldkwaliteitsplan gepresenteerd. In januari 2001 – als de projectgroep dus al een jaar of twee bestaat – verschijnt het participatie/inspraakplan, opgesteld door de toenmalige gemeentelijke projectmanager. Dit is aan het einde van de ontwikkelingsfase van het project. In het participatieplan staat nauwkeurig aangegeven waarover de leden van de projectgroep zeggenschap hebben, zoals het formuleren van de uitgangspunten en het “op basis van gemotiveerde redenen afwijzen van een projectontwikkelaar”. Deels gaat het hier om zeggenschap over zaken die al gepasseerd zijn aangezien de projectgroep zich immers in een eerder stadium al over de uitgangspunten heeft uitgesproken.

Van de drie generieke doelstellingen van participatie wordt alleen het vergroten van draagvlak expliciet genoemd in het participatieplan. De intentie is dat de plannen ‘mede aansluiten bij de wensen van de omwonenden en belanghebbenden’. Dit dient te gebeuren door het inventariseren van meningen. Het is derhalve een participatietraject van het vierde type zoals beschreven in paragraaf 2.3.

Participatie: de ervaringen vanuit de gemeente

Op basis van een gesprek met een bij het project betrokken ambtenaar wordt hieronder een beeld geschetst van de ervaringen met de participatie vanuit de gemeente bezien. Daarbij wordt eerst

stilgestaan bij de vragen hoe het participatieproces is verlopen en wat daarbij als succes- en faalfactoren kan worden aangeduid. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de in het participatieplan geformuleerde doelen en/of de voor het onderhavig onderzoek geformuleerde doelen (beter plan, meer draagvlak en grotere betrokkenheid) zijn behaald.

Verloop van het proces

Volgens de huidige projectleider heeft het uitgebreide participatieproces zich uiteindelijk tegen het project gekeerd. Het proces heeft te lang geduurd, partijen hebben zich ingegraven, bepaalde wensen van direct omwonenden zijn niet meegenomen en de participatie is plotseling stopgezet. Daarbij is er sprake van een inconsistentie in het participatietraject. De projectgroep bestond reeds ruim voor het verschijnen van het participatieplan, en had in de Nota van uitgangspunten ook al vastgelegd aan welke eisen het project moest voldoen. Het Masterplan Deo is lopende het project verschillende keren aangepast. In de meeste gevallen is dit in overleg met de projectgroep en dus via de route van de participatie gegaan. De huidige projectleider is van mening dat daarbij onvoldoende duidelijk is geweest welke aanpassingen wel en welke niet door de ontwikkelaar gemaakt mochten worden en wat de rol van de projectgroep daarbij was. Discussies tussen vakgenoten (b.v. stedenbouwkundigen) en inhoudelijke ambtelijke discussies zijn tijdens de projectgroepvergaderingen gevoerd.

Sinds 2007 komt de projectgroep niet meer bij elkaar, en in 2008 wordt hij formeel opgeheven. De sfeer die de projectleider bij haar aantreden in 2008 aantrof, wordt bestempeld als onwerkbaar; er waren zelfs omwonenden die ambtenaren beschuldigden van fraude. Er is daarom voor gekozen de projectgroep niet meer bijeen te roepen.

Succes- en faalfactoren

Belangrijkste succesfactor van participatie in zijn algemeenheid is volgens de gemeentelijke projectleider dat de gemeente aangeeft welke onderdelen wel en welke niet voor participatie openstaan. Daarmee wordt de betrokkenen duidelijkheid geboden, en leidt participatie minder snel tot vertraging. Wijkraden en omwonenden dienen te worden uitgenodigd om te participeren bij de totstandkoming van het programma van eisen, waarbij goed onderscheid gemaakt moet worden tussen het algemeen belang van de buurt en het individuele belang van de omwonenden. In de volgende stadia dienen de participanten op grotere afstand te staan. Er kan bijvoorbeeld een klankbordgroep worden geformeerd, waarin de gemeente de voortgang van een project terugkoppelt en wijzigingen ter discussie in de groep voorlegt of soms alleen medeelt. Het is in het laatste geval wel zaak dat bij de besluitvorming duidelijk is of wijzigingen ter discussie zijn voorgelegd of alleen medegedeeld.

Als belangrijkste faalfactor van het participatiebeleid rond de herontwikkeling van de Deo noemt de projectleider de lange duur. Het totale ontwikkelingsproces/participatieproces is met ongeveer 10 jaar veel te lang geweest. Bovendien zijn de gemeentelijke projectleiders onvoldoende duidelijk geweest over wanneer waarover geparticipeerd kon worden en of participatie ook meebeslissen betekende. De onduidelijkheid hierover is alleen maar groter geworden door de bewoners te laten deelnemen aan vaktechnische discussies waar ook nog eens het algemeen belang van de gemeente en het persoonlijk belang van de bewoners door elkaar heen liepen. Door die aanpak is de indruk gewekt dat de bewoners veel invloed hadden op het plan. Dit bleek uiteindelijk niet altijd het geval te zijn wat leidde tot frustraties onder de bewoners. Er ontstond een groot wantrouwen in de projectgroep tussen gemeente/ontwikkelaar en de omwonenden. Een ander geconstateerd probleem is dat een aantal individuele buurtbewoners in te grote mate de toon heeft gezet in de projectgroep waardoor de veel constructievere wijkraden ondergesneeuwd raakten.

Doelen behaald?

Volgens de huidige gemeentelijke projectleider is er bij het project te weinig nagedacht over het doel van de participatie. Dit heeft ertoe geleid dat er veel te veel vraagstukken zijn besproken met en keuzes zijn voorgelegd aan partijen die verschillende belangen hebben. Hierdoor worden bewoners onzeker en achterdochtig en werkte participatie contraproductief.

Voor wat betreft het draagvlak – het enige expliciet vermelde doel van het participatieplan - vindt de projectleider dat dit niet zo groot is als het had kunnen zijn. Dit heeft ook als oorzaak dat er te weinig aandacht is besteed aan de voorstanders van de herontwikkelingsplannen.

Volgens de projectleider heeft het participatieproces wel bijgedragen aan de overige generieke participatiedoelen. Door de zeer brede opzet van de projectgroep konden belanghebbenden/stellenden het proces van heel dichtbij volgen met als resultaat een grote betrokkenheid. En hoewel het aanvankelijk niet expliciet genoemd is, is er door de gemeente wel degelijk hard gewerkt aan verbetering van het projectplan door middel van participatie. De aan de projectleider voorgelegde vraag of het plan ook daadwerkelijk beter is geworden, is onbeantwoord gebleven.

Participatie: de ervaringen vanuit de burger

Op basis van een gesprek met een bij het project betrokken burger wordt hieronder een beeld geschetst van de ervaringen met de participatie vanuit de burger gezien. Daarbij wordt opnieuw eerst stilgestaan bij de vragen hoe het participatieproces is verlopen en wat succes- en faalfactoren waren. Vervolgens wordt net als hierboven ingegaan op de vraag of de in het participatieplan geformuleerde doelen zijn behaald en of de door ons geformuleerde participatiedoelen zijn behaald. Omdat er maar één gesprek is gevoerd, dienen de resultaten vooral als indicatie te worden beschouwd.

Verloop van het proces

Het gesproken lid van de wijkraad Frans Hals is niet erg positief over het participatieproces. Voor zover bekend was het contact met de eerste gemeentelijke projectleider goed; het gevoel bestond dat er door de gemeente naar de wijkraad werd geluisterd en de informatievoorziening van de gemeente naar de projectgroep was goed. Dit veranderde na het plotselinge overlijden van de projectleider. De informatievoorziening vanuit de gemeente verschaalde doordat de interactieve bijeenkomsten met de projectgroep werden vervangen door informatieavonden waarop geen interactie mogelijk was⁴. De relatie tussen bewoners en gemeente verslechterde en de visie van de bewoners en gemeente op het project begonnen uiteen te lopen. De gemeente toonde zich volgens de respondent ook onbetrouwbaar. Afspraken tussen gemeente en bewoners werden snel vergeten of bleven – al dan niet bewust – vaag. Zo was op basis van het participatie- en inspraakplan voor het DEO-terrein de verwachting gewekt dat er 10 plannen zouden zijn die aan de projectgroep zouden worden voorgelegd en waarvan de projectgroep op basis van gemotiveerde redenen ontwikkelaars kon afwijzen. Alle plannen gingen ruim over de gestelde norm van de te bouwen vloeroppervlakte heen, waardoor die allemaal zijn teruggestuurd. Na een kleine aanpassing aan een van de plannen heeft het KG de grond aan een van de ontwikkelaars verkocht en heeft de gemeente het masterplan goedgekeurd. Dit gaf de projectgroep het gevoel dat de gemeentelijke projectleider vooral de ontwikkelaar steunde en niet de projectgroep. Bij de procedure rond het vaststellen van het bestemmingsplan bleek er geen sprake van participatie te zijn. Het voorontwerp en ontwerp bestemmingsplan zijn in de projectgroep besproken. Tijdens die bespreking heeft de wijkraad laten weten het niet met het plan eens te zijn, en de reactie van de gemeente daarop was een zuiver procedurele: tijdens de inspraakperiode zou men de mogelijkheid krijgen de mening te geven. Van de vele zienswijzen die de wijkraad vervolgens heeft ingediend, is er geen enkele gehonoreerd.

Succes- en faalfactoren

In de beginfase - bij het opstellen van de uitgangspunten – is goed naar de mening van bewoners geluisterd. In de ogen van de respondent is dat een belangrijke succesfactor voor participatie. Ook goede informatievoorziening draagt bij aan een succesvol participatieproces. De centrale avonden die in de beginperiode plaatsvonden - waarbij iemand van de gemeente tekst en uitleg kwam geven en er ruimte voor discussie was – werkten wat dat betreft goed. Naarmate het proces vorderde werd duidelijk wat faalfactoren van participatiebeleid kunnen zijn. Zo voelde men zich buitenspel gezet en niet serieus genomen door gebrekkige informatievoorziening, korte reactietermijnen en het gebruik van formele (inspraak)procedures waar participatie werd verwacht. Gaandeweg bleek dat er met betrekking tot de rol van de bewoners verkeerde verwachtingen waren gewekt of ontstaan. Waar men invloed verwachtte te hebben, bleek het uiteindelijk om niet meer dan een adviesfunctie te gaan.

⁴ De lezingen van het wijkraadlid en de huidige gemeentelijke projectleider lopen hier uiteen. Volgens de projectleider bestonden de projectgroepbijeenkomsten en informatieavonden naast elkaar

Ook de lange looptijd van het project is als een faalfactor ervaren. Lopende het project kwam er een nieuwe gemeenteraad waarvan de nieuwe leden niet op de hoogte waren van wat er in de vorige raadsperiode bij het project had gespeeld. Ten slotte levert de perceptie dat de gemeente zich niet aan de gemaakte afspraken heeft gehouden het beeld op van een onbetrouwbare partner.

Doelen behaald?

Wat het lid van de wijkraad betreft heeft het participatieproces geleid tot wantrouwen jegens de gemeente en – toen het uiteindelijk duidelijk werd dat de wijkraad geen stem in het geheel had - afname van de betrokkenheid. Het plan is uiteindelijk niet beter geworden: het past niet in de buurt en het bouwvolume is groter dan afgesproken. Het plan heeft dan ook geen draagvlak bij de burgers. De participatie zou tot niets dan vertraging hebben geleid.

5.3 Delftwijk

Aanleiding

In 1994 werd besloten de wijk Delftwijk te vernieuwen. Dit besluit was gedeeltelijk het gevolg van bewoners die bij het bestuur van de stad aan de bel trokken om de achteruitgang van de wijk aan de orde te stellen. Daarop zijn de gemeente en de coöperaties Elan Wonen, Pre Wonen en de Woonmaatschappij in gesprek gegaan om te komen tot een nieuwe visie voor de toekomst van Delftwijk, vastgelegd in het document: “Toekomstvisie Delftwijk 2020”.

De (grotere) deelprojecten binnen de vernieuwing van Delftwijk zijn de Slauerhoffstraat, winkelcentrum Marsmanplein, Delftlaan-Noord en Wijkpark. Voor na 2010 staat de herontwikkeling van het Zuidelijke deel van Delftwijk op de agenda.

Participatie tijdens het project: opzet en gebruikte instrumenten

Opzet

In november 2003, toen het plan volgens de gemeentelijke projectleider nog zeer open was, hebben de corporaties en de gemeente een aantal participatiebijeenkomsten georganiseerd met bewoners en andere gebruikers van de wijk. De resultaten van die bijeenkomsten zijn verwerkt in de in 2004 verschenen Toekomstvisie. In dat stuk wordt gesteld dat er een ‘omslag van aanbodgericht naar vraaggericht werken moet worden gemaakt’, en dat men samen met de bewoners van de wijk ‘aan de slag wil met de Toekomstvisie’. Op een aantal plaatsen wordt dit concreter gemaakt: zo stelt men voor het totale pakket van leefstijlen van bewoners, architectuur, stedenbouwkundig plan, voorzieningen en openbare ruimte voor te leggen aan huidige en potentiële bewoners en wil men op het gebied van welzijn en zorg – waarover men behoorlijk goed geïnformeerd zegt te zijn - gesprekken met de bewoners voeren over de vragen die in de wijk spelen. Verder wordt bij de fasering van het plan aangegeven dat de uitwerking van de schetsen van de vervangende bebouwing in overleg met bewoners wordt gemaakt.

Enige tijd voor de vaststelling van de definitieve versie van de Toekomstvisie door de gemeenteraad in 2004 heeft de gemeente/stuurgroep Delftwijk een extern bureau in de arm genomen voor het opstellen van een communicatieplan (Communicatieplan Vernieuwing Delftwijk). In het communicatieplan, dat voornamelijk betrekking heeft op de laatste voorbereidingsfase van het herontwikkelingsplan, wordt behalve aan communicatie ook aandacht geschonken aan het onderwerp participatie.

Het communicatieplan en participatie

In het communicatieplan worden randvoorwaarden voor succesvolle herstructureringscommunicatie gedefinieerd. Een van die voorwaarden is de ‘bereidheid tot daadwerkelijke invloed van bewoners en andere belanghebbenden’. Gesteld wordt dat gemeente en corporaties bewoners wil laten participeren bij de planvorming. Opgemerkt wordt dat de partijen goed moeten luisteren naar belanghebbenden, en dat die belanghebbenden voldoende tijd (en eventueel ondersteuning) moeten krijgen om zich een mening te kunnen vormen. Vervolgens dient er voldoende tijd te zijn om meningen in de plannen op te nemen. Besloten wordt met de opmerking dat het ‘uiteraard zo blijft dat de directies van de corporaties en de gemeenteraad uiteindelijk het besluit nemen over de toekomstvisie en de uitwerkingsplannen’.

In de nota wordt een achttal voorwaarden voor succesvolle participatie beschreven. Bovendien worden drie participatiemodellen geïntroduceerd, die uiteenlopen van weinig invloed ('informatie/inspraakmodel') tot enige invloed ('consultatiemodel') naar veel invloed ('co-productiemodel'). Bij de Toekomstvisie is vanwege het 'belang dat gehecht wordt aan een besluitvorming op korte termijn' gekozen voor het informatiemodel. Het informatiemodel houdt in dat een stuurgroep of kerngroep het beleid bepaalt. Doelgroepen worden daarbij uitsluitend, maar zorgvuldig, geïnformeerd over de achtergronden en motieven van de keuzen die zijn gemaakt. Tijdens de officiële inspraaktermijn kunnen mensen hun mening geven.

Bij de uitwerking van de Toekomstvisie stelt men voor per deelplan te bekijken welk model geschikt wordt geacht, en dus ook of er ruimte is voor participatie. Onderwerpen die in overleg met belanghebbenden kunnen worden ontwikkeld, zijn de inrichting van de openbare ruimte, speelplekken, ouderenvoorzieningen, jeugdhonk, fietsroutes en bussluizen.

In het vervolg van de nota worden onder andere de hoofddoelstellingen van de communicatie rond de herontwikkeling geformuleerd en wordt de procesaanpak op hoofdlijnen beschreven. Hoewel het stuk vooral over communicatie gaat, wordt op enkele plaatsen expliciet aandacht geschonken aan participatie.

Doelstellingen

In het communicatie/participatieplan wordt als één van de doelstellingen van de communicatie rondom de vernieuwing in Delftwijk "het vasthouden en vergroten van betrokkenheid van bewoners en andere belanghebbenden" genoemd. Daarnaast wordt "het maken van gedragen plannen" als doelstelling genoemd. In het communicatieplan staat niets expliciet over het komen tot een beter plan als doelstelling van participatie/communicatie. Toch gaat de gemeente er wel impliciet van uit dat het eindproduct door overleg met belanghebbenden verbetert. Zowel over het hele plan als over de invulling van deelprojecten kan binnen de gestelde randvoorwaarden worden meegepraat, waardoor de uitvoering van de plannen ook input vanuit de bewoners krijgt.

Participatie: de ervaringen vanuit de gemeentelijke projectleider

Verloop van het proces

Het plan om Delftwijk te vernieuwen was gedeeltelijk het gevolg van de invloed van burgers die bij het stadsbestuur de achteruitgang van de wijk aan de orde te stellen. De drie corporaties die eigenaar waren van de woningen en de gemeente hebben vervolgens in onderling overleg een Toekomstvisie opgesteld. Daarbij heeft formeel gezien geen participatie plaatsgevonden. Wel is in een aantal bijeenkomsten gesproken met bewonersgroepen en wijkraden. Volgens de gemeentelijke projectleider is de Toekomstvisie op basis van de inspraakreacties wel aangepast. Verder zijn tijdens het proces verschillende instrumenten ingezet om de betrokkenheid van de bewoners en andere belanghebbenden te stimuleren en om draagvlak voor de plannen te verwerven, zoals een informatiekraan, een website, een wijkwinkel en verschillende bijeenkomsten en evenementen.

Succes- en faalfactoren

De vraag wat de betrokken ambtenaren als succes- en faalfactoren van de participatie bij dit project beschouwen is tijdig uitgezet bij de betrokken afdeling, maar onbeantwoord gebleven.

Doelen behaald?

De projectleider heeft de indruk dat de participatieinspanningen effect hebben gehad; zowel het draagvlak als de betrokkenheid is groot, al heeft de betrokkenheid wel te leiden onder de lange looptijd van het project. Naast teruglopende belangstelling wordt dit veroorzaakt door het feit dat in de loop van de jaren veel bewoners vanwege de herstructurering zijn verhuisd. Volgens de gemeente is het draagvlak voor de wijkvernieuwing groot en heeft de zorgvuldig opgezette communicatie en participatie daaraan bijgedragen.

Partipatie: de ervaringen vanuit een vertegenwoordiger van de Wijkraad

Verloop van het proces

Uit het communicatieplan blijkt dat de relatie tussen gemeente en wijkraad eind 2003 verstoord raakte omdat er een verschil van inzicht bestond over de functie van de 'sleutelbijeenkomsten' die toen zijn gehouden. De wijkraad dacht dat het visiestuk besproken werd, maar de gemeente en de corporaties hadden de avonden bedoeld om te luisteren naar wensen en suggesties. De in het kader van ons onderzoek gesproken vertegenwoordiger van de wijkraad is niet op de hoogte van het bestaan van een communicatie/participatieplan. Opgemerkt wordt dat er in de wijk verschillende organisaties op aan elkaar verwante onderwerpen actief zijn (bv Forumcafe, Wijkraad Delftwijk, Delftwijk Leeft, werkgroepen Wijkgericht Werken, ontwerpgroep Wijkpark) maar dat het aan coördinatie tussen de organisaties ontbreekt waardoor het niet lukt om tot effectieve bewonersparticipatie te komen. Bovendien lijken de keuzes van de gemeente voor wanneer burgers geconsulteerd dienen te worden, willekeurig. Overigens constateert de respondent dat er slechts een klein groepje mensen is dat zich daadwerkelijk inzet in de organisaties, waardoor de vraag legitiem is of de organisaties de stem van 'de buurt' laten horen. De doorsnee bewoner van de wijk vertoont weinig tot geen betrokkenheid. Dat geldt volgens de respondent niet alleen voor dit project, maar voor alle grote en kleine activiteiten, gebeurtenissen of problemen in de wijk. In 1994 is door de welzijnsorganisatie geprobeerd om op complexniveau bewonerscommissies op te richten, maar dat is maar ten dele gelukt. Van draagvlak is volgens de respondent weinig sprake omdat het de meeste bewoners niet interesseert wat er gebeurt in hun wijk. De respondent neemt de gemeente wat dat betreft weinig kwalijk, en typeert het als een tijdsverschijnsel. Wel vindt hij dat er bij het proces meer aandacht had moeten uitgaan naar de sociale structuur en problemen van de wijk. De in de jaren '80/'90 geconstateerde verloederende vormde voor het vernieuwingsproject, laat zich niet oplossen door alleen de gebouwen te verbeteren of vervangen.

Succes- en faalfactoren

De respondent vindt het moeilijk om succes- en faalfactoren van participatie te benoemen. Hij komt tot de voorzichtige conclusie dat participatie in sociaal zwakkere wijken misschien per definitie weinig of niets oplevert. Naast de gebrekkige belangstelling van bewoners voor wat er speelt in de wijk is er weinig kennis en vaardigheid onder de bewoners om een effectieve en daadkrachtige partij te zijn. Om tot betere participatie te komen, is het volgens de respondent nodig dat de bewoners professionele ondersteuning krijgen van de welzijnsorganisaties.

Doelen behaald?

Het participatiedoel van het communicatieplan (informerende) is volgens de respondent weliswaar formeel gehaald, maar veel verder dan een vaste groep van betrokken buurtbewoners is de informatie niet gekomen. De omvang van de informatievoorziening vanuit gemeente wordt meer dan voldoende genoemd, maar keer op keer bleek dat de bewoners de schriftelijke informatie niet lezen en niet kwamen opdagen bij voorlichtingsbijeenkomsten.

5.4 Leidseplein

Aanleiding

Al enige jaren is er sprake van dat het Leidseplein in Haarlem een opknapbeurt zou krijgen. Hierover is de buurt geregeld geïnformeerd door gemeente. Rond 2004 besluit de gemeente de opknapbeurt nog even uit te stellen omdat er in die periode in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) was vastgelegd dat er verspreid over Haarlem bergbezinkbassins (BBB's) moeten worden aangelegd. Deze ondergrondse bakken dienen voor de opvang van overtollig regenwater en moeten voorkomen dat bij zware regenval vervuild rioleringswater in het oppervlaktewater moet worden overgestort. In het GRP, dat eigenlijk een beleidsstuk is, is ook vastgelegd wat de locaties van de BBB's moeten zijn. Omdat er over het GRP geen inspraak en participatie mogelijk is, lag deze locatiekeuze ook al vast.

Participatie tijdens het project: opzet en gebruikte instrumenten

Zoals aangegeven is bij aanvang van dit project niet in participatie over de locatiekeuze voorzien. Wel is er ruimte voor bemoeienis met de inrichting van de openbare ruimte na de bouw van het BBB. Begin 2007 gaat de gemeentelijke projectmanager met een voorlopig stedenbouwkundig ontwerp van de bovengrondse herinrichting van het plein naar de bewoners. Over de precieze invulling van het plein kan worden meegedacht.

Participatie tijdens het project: de praktijk

Verloop van het proces

Dat er over de komst van het BBB niet kan worden gediscussieerd leidt tot verontwaardiging onder de bewoners van de buurt. Het Leidseplein is een groen plein met veel bomen en struiken en deze zouden na de aanleg van het BBB niet in even grote mate kunnen terugkeren. De bewoners verwachten dat bomen zich niet kunnen wortelen op de dunne laag grond die bovenop het BBB komt te liggen. Bovendien is de aanleg van een BBB aan de Kinderhuissingel niet geheel vlekkeloos verlopen, waardoor de bewoners van het Leidseplein een BBB voor de deur niet zien zitten. Hoewel de gemeente bereid is te praten over de bovengrondse invulling van het plein, zijn de bewoners nog niet uitgediscussieerd of de BBB er wel of niet moet komen. Daarop is door de buurtbewoners de vereniging Leidseplein opgericht. Omdat gemeente en bewoners er niet uitkomen worden vervolgens alle mogelijke plekken voor een BBB in de desbetreffende buurt in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat het Leidseplein samen met een locatie aan de Westergracht een optimale keuze is. Daarop wordt door de projectleider en de wethouder besloten het BBB aan de Westergracht aan te leggen, 15 meter van de St. Bavo Basiliek. Daarnaast wordt € 300.000 beschikbaar gesteld om het plein op te knappen. De buurt is blij omdat er geen BBB onder het Leidseplein komt en denkt nu mee over de invulling van het plein. Daarbij wil de buurt graag zelf met ideeën komen waarbij men graag zonder vooraf vastgelegde kaders aan de slag gaat.

Succes- en faalfactoren

De gemeentelijke projectmanager wijt de beroering rond de bouwvoornemens van het BBB aan het GRP. Daarin hadden nooit de exacte locaties van de BBB's moeten worden vastgelegd. De projectmanager kreeg de opdracht een BBB te bouwen onder het Leidseplein met de nadrukkelijke boodschap dat er geen participatie over mogelijk was. Hierdoor was hij met handen en voeten gebonden. Naar de mening van de projectleider is het beter om binnen de randvoorwaarden van wat mogelijk is in overleg met de bewoners van de wijk tot de juiste locatie te komen. Dan had er vanaf het begin al veel meer draagvlak kunnen zijn.

Naar aanleiding van de gang van zaken rond het Leidseplein worden voor de nog te bouwen BBB's een rapportage van alternatieve locaties opgesteld.

Doelen behaald?

De gemeentelijke projectmanager is van mening dat het proces waarbij aanvankelijke geen participatie mogelijk was, na het besluit om opnieuw te kijken naar mogelijke locaties toch goed is verlopen. Of het plan met de verhuizing van het BBB naar de Westergracht nu echt beter is geworden wordt betwijfeld: het BBB komt nu naast een eeuwenoude basiliek te liggen. Het draagvlak voor de andere locatie is in elk geval bij de bewoners van het Leidseplein erg groot.

5.5 Rode Loper

Aanleiding

Haarlem werkt aan een nieuwe entree voor de binnenstad. Tussen het NS-station en de Grote Markt komt een route voor langzaam verkeer, een rode loper naar het centrum. Het project omvat de lus Kruisweg, Kruisstraat, Smedestraat, Jansstraat en het zuidelijke deel van de Jansweg. In de Jansstraat combineert de gemeente de herinrichting met het aanleggen van nieuwe riolering. Over de herinrichting van de Kruisweg en Jansweg ten noorden van de Parklaan en over busroutes komt een afzonderlijk voorstel.

Participatie tijdens het project: opzet en gebruikte instrumenten

Een formeel participatieplan is niet gemaakt. In een B&W-nota van maart 2008 wordt als motivatie voor die keuze gesteld dat het vervangen van het riool niet langer kan worden uitgesteld en dat uitlopen op de planning verlies van subsidiegelden tot gevolg kon hebben. De gemeentelijke projectmanager voegt daaraan toe dat wat hem betreft het opstellen van een participatieplan alleen zinvol is als er sprake is van een volledig open planprocedure. Dit was niet het geval omdat er bij de Rode Loper een paar essentiële zaken al waren besloten. Naast de genoemde noodzakelijke vervanging van het riool lag ook de keuze om de binnenstad autoluw te maken al vast. Verder was het Handboek Inrichting Openbare Ruimte Binnenstad als kaderstellend stuk leidraad bij het opstellen van een ontwerp. Als alternatief voor een formeel participatietraject is ervoor gekozen een klankbordgroep in te stellen en over de voortgang te overleggen met het Platform Verkeer Binnenstad. Het doel van de aanpak door middel van de klankbordgroep en het betrekken van het Platform was tweeledig: in de eerste plaats verwachtte men met behulp van de ogen en oren uit de buurt te komen tot een goed plan, in de tweede plaats hoopte men dat er op die manier meer draagvlak voor het plan zou ontstaan.

Er is door de gemeente zorgvuldig nagedacht over welke groepen belanghebbenden er betrokken zouden moeten worden in de klankbordgroep. Het horen van zoveel mogelijk verschillende belangen werd nodig geacht om te voorkomen dat er groepen zouden worden vergeten die het helemaal niet eens blijken te zijn met het plan. Uiteindelijk zijn zowel de Wijkraad Binnenstad als het MKB, de Koninklijke Horeca Nederland Haarlem, de Fietzersbond Haarlem, de vereniging voor minder validen en 'City Haarlem' betrokken bij de klankbordgroep. Om de klankbordgroep een eigen identiteit te kunnen geven en om te voorkomen dat de gemeente het verwijt zou kunnen krijgen te hebben gestuurd in de richting van gemeentelijke belangen, is gekozen voor een externe voorzitter vanuit de Kamer van Koophandel. Overige betrokkenen kregen de mogelijkheid hun stem te laten gelden tijdens in totaal drie georganiseerde inspraak- en informatieavonden.

Naast de klankbordgroep en de inspraakavonden heeft de gemeente diverse instrumenten ingezet om de buurt en andere belanghebbenden te informeren over het project. Zo is er de website van de gemeente waarop alle ontwikkelingen rondom een project staan, zijn er nieuwsbrieven huis-aan-huis verspreid, zijn er geregeld persberichten opgesteld en is gekozen voor 3D-illustraties om al snel een beeld te kunnen geven van de toekomstige uitstraling van de straten. Er zijn twee grote *werk-aan-de-weg*-borden geplaatst, de bewoners konden tegen de helft van de abonnementsprijs tijdelijk gebruik maken van een gemeentelijke parkeergarage en er is aangeboden om tijdens de werkzaamheden de eigen rioolaansluiting tegen kostprijs te vervangen. Verder konden bewoners van bepaalde stukken straat aangeven of ze interesse hadden in een geveltuintje; als dat zo was werd hiermee rekening gehouden tijdens de werkzaamheden. Ten slotte is er overleg gevoerd met ondernemers, de rechtbank in de Jansstraat, de Josephkerk, de St. Bavo en het Noord-Hollands Archief.

Participatie: de ervaringen vanuit de gemeente

Verloop van het proces

Met de klankbordgroep zijn vier bijeenkomsten georganiseerd in de definitie- en ontwerpfasen van het project. Met het Platform Verkeer Binnenstad is drie keer overlegd. Daar hadden leden van de klankbordgroep en het Platform de mogelijkheid input te leveren en vragen te stellen over de plannen. In maart 2008 is er een inspraakavond gehouden waar het voorlopig ontwerp aan alle betrokkenen werd gepresenteerd. Gedurende de initiatieffase en de ontwikkelingsfase zijn twee inspraakavonden en één informatieavond georganiseerd. De eerste inspraakavond bestond uit twee plenaire presentaties en een informatiemarkt waarin bezoekers tafels konden langslopen waar specialisten uitleg gaven over bepaalde onderdelen van het plan. Tijdens de avond werd het plan gepresenteerd en konden inspraakformulieren worden ingevuld en achtergelaten. Er kwamen 150 belangstellenden op de avond af.

Volgens de gemeentelijke projectmanager werden de inspraakbijeenkomsten goed bezocht (steeds meer dan 100 belangstellenden) en werden er ook positieve zienswijzen ingediend. De geleverde inspraak en de reactie van het college daarop zijn samengevoegd in een Nota van Antwoord, waarin wijzigingen in het definitieve plan werden beargumenteerd.

Succes- en faalfactoren

Desgevraagd geeft de gemeentelijke projectmanager aan dat de uitvoerige communicatie en de servicegerichte houding ook zonder formele participatie betrokkenheid en draagvlak creëren onder bewoners. Daarnaast vindt hij het van belang dat zienswijzen die niet kunnen worden gehonoreerd altijd goed beargumenteerd worden afgewezen omdat anders draagvlak verspeeld wordt. Ten slotte is het zaak goed na te denken over welke partijen je wilt betrekken bij de participatieactiviteiten.

Doelen behaald?

Volgens de projectmanager heeft de aanpak van het proces geleid tot een beter plan, meer draagvlak en meer betrokkenheid. Veel bewoners zijn positief over het plan en met de input van de belanghebbenden is het volgens hem ook daadwerkelijk tot een beter plan gekomen.

Participatie: de ervaringen vanuit de burger

Er is verschillende malen geprobeerd contact te krijgen met de Wijkraad Centrum, maar dit is niet gelukt. Over de ervaring van de burger is in dit geval daarom niets te zeggen.

5.6 Samenvattend: succes- en faalfactoren

De hierboven beschreven cases laten een brede variatie van participatietrajecten zien, waarbij de een succesvoller is verlopen dan de ander. Hierna worden de faal- en succesfactoren beschreven en – voor zover mogelijk – gekoppeld aan de bevindingen van hoofdstuk 4.

Faalfactoren

Bij de casus Deo komt een belangrijke valkuil van participatie naar voren. Door uitvoerige participatie te faciliteren zonder voldoende aandacht voor de rollen en bevoegdheden van de verschillende partijen zijn bij de burgers verwachtingen gewekt die niet bewaarheid konden worden. Dit benadrukt het belang van het in hoofdstuk 4 genoemde verwachtingenmanagement, waarvoor volgens de RKC binnen het huidige participatiebeleid onvoldoende aandacht is. Bovendien blijkt bij het project onvoldoende te zijn nagedacht over de doelstellingen van participatie, waardoor teveel verschillende zaken zijn besproken met de participanten.

Bij de casus Leidseplein blijkt wat de gevolgen kunnen zijn van het ontbreken van een helder afwegingskader voor participatie. Voor een technisch probleem wordt een technische oplossing gezocht zonder dat daarbij wordt stilgestaan bij de vraag of die oplossing ingrijpende gevolgen heeft of kan hebben voor de bewoners. Participatie blijft – ten onrechte – achterwege.

Bij de casus Delftwijk is meer duidelijkheid geschapen voor wat betreft de rollen en de doelen. Bovendien is per deelplan een gemotiveerde keuze gemaakt voor een bepaald type participatie. Opvallend is hier echter dat er ondanks de zorgvuldigere inrichting van het proces toch bij de burgers verwarring ontstond over de rollen. Daaruit blijkt dat voor effectief verwachtingenmanagement een pro-actieve houding van de gemeente vereist is dan hier het geval is geweest.

Opvallend is verder dat bij de twee grote herontwikkelingsprojecten – Deo en Delftwijk – een groot verschil is waar te nemen met betrekking tot de belangstelling van de buurt bij de planvorming. De grote belangstelling voor de planvorming rond de Deo zal voor een belangrijk deel zijn ingegeven door de verschillen van mening tussen (een deel van) de bewoners en de gemeente over de invulling van het gebied en door het feit dat veel van de bewoners eigenaar van hun woning zijn. Onder de bewoners van Delftwijk – overwegend huurders – heeft het aan belangstelling voor de planvorming ontbroken. De respondenten van deze twee cases schrijven het verschil toe aan de sociaal-demografische verschillen tussen de buurten. De vraag dringt zich op of in het geval van Delftwijk brede participatie realistisch is. De wens van de buurt om tot herontwikkeling over te gaan was immers gebaseerd op sociale verloedering, wat synoniem is met een teruggang in betrokkenheid en belangstelling van bewoners. Participatie kan in een dergelijke wijk eindigen in een overlegvorm met een klein, niet representatief deel van de wijk. Dit toont het belang aan van de zorg voor een fatsoenlijke participatiegraad. Als die participatiegraad ondanks herhaalde pogingen onwerkbaar laag blijft, zou de gemeente zich de vraag moeten stellen of participatie hier de juiste weg is of dat men moet ingrijpen waar de burger het laat liggen.

Een factor die ook ondermijnend werkt is de factor tijd. Zowel bij de Deo als bij Delftwijk wordt aangegeven dat de lange looptijd van het project ten koste gaat van de betrokkenheid van de bewoners en gemeente. Voor de bewoners lijkt er een vorm van participatiemoedigheid te ontstaan waarbij in de loop van de tijd steeds minder mensen betrokken zijn bij het participatieproject. Het resultaat daarvan is dat er uiteindelijk een kleine groep betrokkenen – een zogenaamde gepassioneerde minderheid – aan de participatie blijft deelnemen zonder dat men noodzakelijkerwijs de bewoners als geheel representeren. Bijkomend probleem is dat er lopende een wijkvernieuwingsproject als Delftwijk voortdurend bewoners de wijk uit verhuizen. Aan de andere kant van de participatietafel leiden raads- en collegewisselingen ertoe dat de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project elke vier jaar in nieuwe handen ligt. Dat leidt dan weer tot versnippering van kennis en aandacht aan de kant van de gemeente. In de checklist participatie en inspraak wordt weliswaar voorgeschreven dat moet worden vastgelegd waar, wanneer, hoe en door wie wordt geparticipeerd, maar aan de problemen die langlopende projecten met zich meebrengen wordt geen aandacht geschonken. Door vooraf vast te stellen bij welke projectfasen participatie zal worden ingezet kan het project worden opgeknipt in behapbare etappes die elk hun eigen (participatie)karakter kunnen hebben.

Succesfactoren

De Rode Loper lijkt een mooi voorbeeld te zijn van participatie op maat. Door de juiste mensen actief te benaderen en lopende het project op de juiste momenten intensief te communiceren met de wijk verloopt de ingrijpende ruimtelijke operatie zonder noemenswaardige problemen of tegenstand. Opvallend is de uitspraak van de projectleider dat een participatieplan alleen zinvol zou zijn wanneer er sprake is van een volledig open planprocedure. Hoewel het hier uiteraard om een particuliere opvatting gaat, geeft het wel aan hoeveel ruimte voor interpretatie het Haarlemse participatiebeleid laat. In de ogen van de RKC zou de keuze om wel of geen participatie toe te passen en de keuze hoe die eventuele participatie in te richten primair moeten afhangen van de karakteristieken van het project en niet van de opvattingen van de projectleider.

In de onderstaande matrix zijn de genoemde succes- en faalfactoren samengebracht.

	Succesfactoren	Faalfactoren
Volgens gemeente	Uitvoerige communicatie Servicegerichte houding Visie/voorstellen van participanten serieus nemen en alleen goed gemotiveerd afwijzen Juiste partijen betrekken bij participatie	Lange looptijd project Onduidelijkheid over grenzen participatie Onduidelijkheid over invloed/status/beslissingsmacht deelnemers Participatie in elke fase van het project Gepassioneerde minderheid voert het woord Geen participatie bij projecten of projectonderdelen met (grote) gevolgen voor burgers
Volgens burgers	Goede informatievoorziening richting burgers Goed luisteren naar wensen burgers	Gebrekkige informatievoorziening Hanteren van krappe termijnen voor reactie door participanten Verkeerde verwachtingen mbt rol/invloed/status Lange looptijd project Afspraken niet nakomen/spelregels eenzijdig aanpassen Zwakke sociale structuur van een wijk Visie/voorstellen van participanten zonder motivatie afwijzen

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarmee de belangrijkste conclusies van het onderzoek worden gegeven. Vervolgens wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

6.1 Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvragen

Centrale vraagstelling bij dit onderzoek is:

In welke mate is het aannemelijk dat het participatiebeleid van de gemeente Haarlem heeft bijgedragen aan betere plannen, meer draagvlak voor beslissingen en meer betrokkenheid van burgers bij het beleidsontwikkelingsproces en -resultaat?

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven moet om deze vraag te kunnen beantwoorden een aantal deelvragen worden beantwoord. Dit gebeurt in deze paragraaf

Vraag 1: In welke mate heeft de gemeente Haarlem in haar beleidskaders bij participatie aandacht besteed aan de doelstellingen kwaliteit plannen, draagvlak en betrokkenheid?

In de B&W nota *Participatie en Inspiraak, een herijking van beleid* uit 2002 worden vijf doelen van participatie geformuleerd: het afstemmen van behoeften, wensen en mogelijke werkwijzen, voorkomen dat langs elkaar heen wordt gewerkt, voorkomen dat verkeerde plannen ontstaan, voorkomen dat verkeerde verwachtingen worden gewekt en betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming. Deze doelen komen weliswaar niet letterlijk overeen met de door ons in hoofdstuk 1 van dit rapport geformuleerde generieke doelstellingen van participatie, maar de verschillende aspecten komen er wel in terug. Als belangrijkste doel van participatie wordt de betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming gezien.

Vraag 2: In welke mate heeft de gemeente Haarlem bij de vormgeving van participatie expliciet aandacht besteed aan specifieke instrumenten om de kwaliteit van plannen, het draagvlak en/of de betrokkenheid te vergroten en heeft men achteraf nagegaan of de kwaliteit van de plannen, het draagvlak en/of de betrokkenheid onder invloed van participatie is vergroot?

Uit de onderzochte cases ontstaat de indruk dat er in sommige gevallen uitvoerig aandacht wordt besteed aan specifieke instrumenten om tot doeltreffende participatie te komen, terwijl er op andere momenten in het geheel geen participatie plaatsvindt waar dit wel zou zijn te verwachten. De bij de inventarisatie van het participatiebeleid geconstateerde onduidelijkheid over wanneer een beleidsonderwerp zich leent voor participatie en wie dat beslist blijkt in de praktijk tot gevolg te kunnen hebben dat participatie soms achterwege blijft terwijl het wel op zijn plaats was geweest. Bij geen van de onderzochte casussen heeft de gemeente achteraf nagegaan of participatie doeltreffend was. Omdat het participatiebeleid niet periodiek wordt geëvalueerd, zijn er geen leermomenten voor de gemeente.

Vraag 3: Op welke manier is de participatie concreet vormgegeven, en in hoeverre zijn de doelen bereikt?

3a: Hoe heeft de gemeente de participatie bij de projecten aangepakt (timing van de inzet van participatie in het beleidsvormingsproces, communicatie, selectie van doelgroepen, manier waarop het participatieproces is opgezet, mate van professionaliteit en continuïteit etc)?

Op basis van de vier bestudeerde cases kan geconcludeerd worden dat de aanpak van participatie sterk uiteenloopt. Dit hoeft niet te worden gezien als een tekortkoming van het participatiebeleid – in tegendeel zelfs. Geen project is hetzelfde en participatie is dan ook altijd gebaat bij maatwerk. Echter, het is niet altijd te achterhalen waarom voor projecten een bepaalde participatievorm is gekozen. Het heeft er de schijn van dat de ideeën van de betrokken projectleider doorslaggevend zijn. Er is de

nodige kritiek te geven op de wijze waarop een aantal projecten is aangepakt. In het voorgaande hoofdstuk is daarvan verslag gedaan. De RKC is van mening dat enige vorm van uniformiteit bij participatie op zijn plaats zou zijn: bij gelijksoortige projecten zou sprake moeten zijn van gelijksoortige participatie, waardoor minder verwarring zal bestaan over rollen en verwachtingen.

3b: In hoeverre zijn volgens betrokken burgers door de participatie plannen beter geworden, heeft participatie hun betrokkenheid bij de planvorming vergroot en heeft participatie het draagvlak voor de plannen vergroot?

De resultaten van participatie zijn divers. Er valt daarom aan de hand van dit onderzoek geen eenduidige uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het gemeentelijke participatiebeleid. Bij het ene grote herstructureringsproject zijn de doelen zeker niet bereikt, terwijl dat bij het andere nog maar de vraag is. Bij het project Rode Loper lijkt de participatie – al was daar vanwege het ontbreken van een participatieplan formeel eigenlijk geen sprake van – doeltreffend te zijn geweest. Ook de participatie rond de voorgenomen bouw van het bergbezinkbassin op het Leidseplein lijkt – in tweede instantie weliswaar – doeltreffend te zijn geweest, al heeft dat alles te maken met de afloop waarbij er een andere locatie is gevonden. Het uiteindelijke plan kan in ieder geval rekenen op draagvlak van de participanten. Of het uiteindelijke plan beter is dan het originele en of er in de toekomst geen draagvlakproblemen bestaan met andere groepen belanghebbenden moet nog blijken.

3c: In hoeverre had participatie volgens betrokken burgers tot betere plannen kunnen leiden en/of tot meer betrokkenheid en draagvlak?

In hoofdstuk 4 is een opsomming te vinden van de door de burgers geconstateerde faalfactoren die volgens hen succesvolle participatie in de weg hebben gestaan.

Op basis van de uitgevoerde casestudies kunnen de volgende uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het Haarlemse participatiebeleid:

- Bij de onderzochte cases ontbreekt een evaluatie van het participatietraject.
- Bij de onderzochte cases zijn de doelen van het participatiebeleid slechts in zeer beperkte mate behaald. Omdat het geen kwantitatief onderzoek betreft is deze uitkomst indicatief van aard.
- Wanneer het in de participatienota geformuleerde beleid worden gespiegeld aan de bevindingen van de casestudies, blijkt dat het niet altijd duidelijk is wanneer een beleidsonderwerp zich leent voor participatie en dat de participatieplannen niet altijd de voorgeschreven informatie bevatten.

De RKC constateert dat er de nodige inspanningen op het gebied van participatie worden verricht.

Door de geconstateerde tekortkomingen van het gemeentelijke participatiebeleid hebben we de sterke indruk dat die inspanningen een laag rendement hebben en in de praktijk nogal eens tot vertraging van beleidsvorming kunnen leiden. Dat is jammer, want wanneer participatie goed wordt ingezet leidt het vaak tot beter beleid met meer draagvlak dan wanneer participatie achterwege wordt gelaten. Bovendien leidt de juiste inzet van participatie niet zelden tot versnelling van het beleidsvormingsproces. Gemiste kansen dus.

6.2 Aanbevelingen

De RKC adviseert:

- Expliciet in het participatiebeleid op te nemen wie besluit of een project wel of niet voor participatie in aanmerking komt. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat participatie niet alleen een zaak is van de gemeente, maar ook van andere betrokkenen. Het initiatief hoort dan ook niet per definitie bij de gemeente te liggen. De verantwoordelijkheid voor de participatie ligt primair bij de partij met de beslissingsbevoegdheid.
- Duidelijke criteria op te stellen op basis waarvan kan worden beoordeeld of een project wel of niet voor participatie in aanmerking komt.
- Bij ieder project dat voor participatie in aanmerking komt een communicatie- en participatieplan op te stellen dat is vormgegeven langs de richtlijnen van een daartoe op te stellen modelplan. Daarbij dienen de relevante in paragraaf 4.4. van dit verslag opgesomde

tekortkomingen van het huidige beleid te worden ondervangen. Het modelplan kan de functie van *checklist participatie en inspraak* van de participatienota uit 2001 overnemen.

- Het gemeentelijke participatiebeleid (periodiek) en de gemeentelijke participatieprojecten (altijd) te evalueren, en lessen te trekken uit de op die manier geconstateerde faal- en succesfactoren.

BIJLAGE 1: Participatiewijzer Nationale Ombudsman

Hoewel participatie in principe maatwerk is, lijkt het zinvol om in het nieuwe participatiebeleid explicietere richtlijnen op te nemen over de praktische invulling van participatie. De gemeente hoeft wat dit betreft het wiel niet opnieuw uit te vinden. Samen met het in september van dit jaar verschenen rapport van de Nationale ombudsman over de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie ('We gooien het de inspraak in') is een participatiewijzer uitgekomen waarin tien spelregels worden geformuleerd voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers. Deze spelregels zouden zeer wel als vertrekpunt voor de invulling van het Haarlemse participatiebeleid kunnen fungeren, en worden daarom hieronder onverkort overgenomen.

Participatiewijzer (Nationale Ombudsman):

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

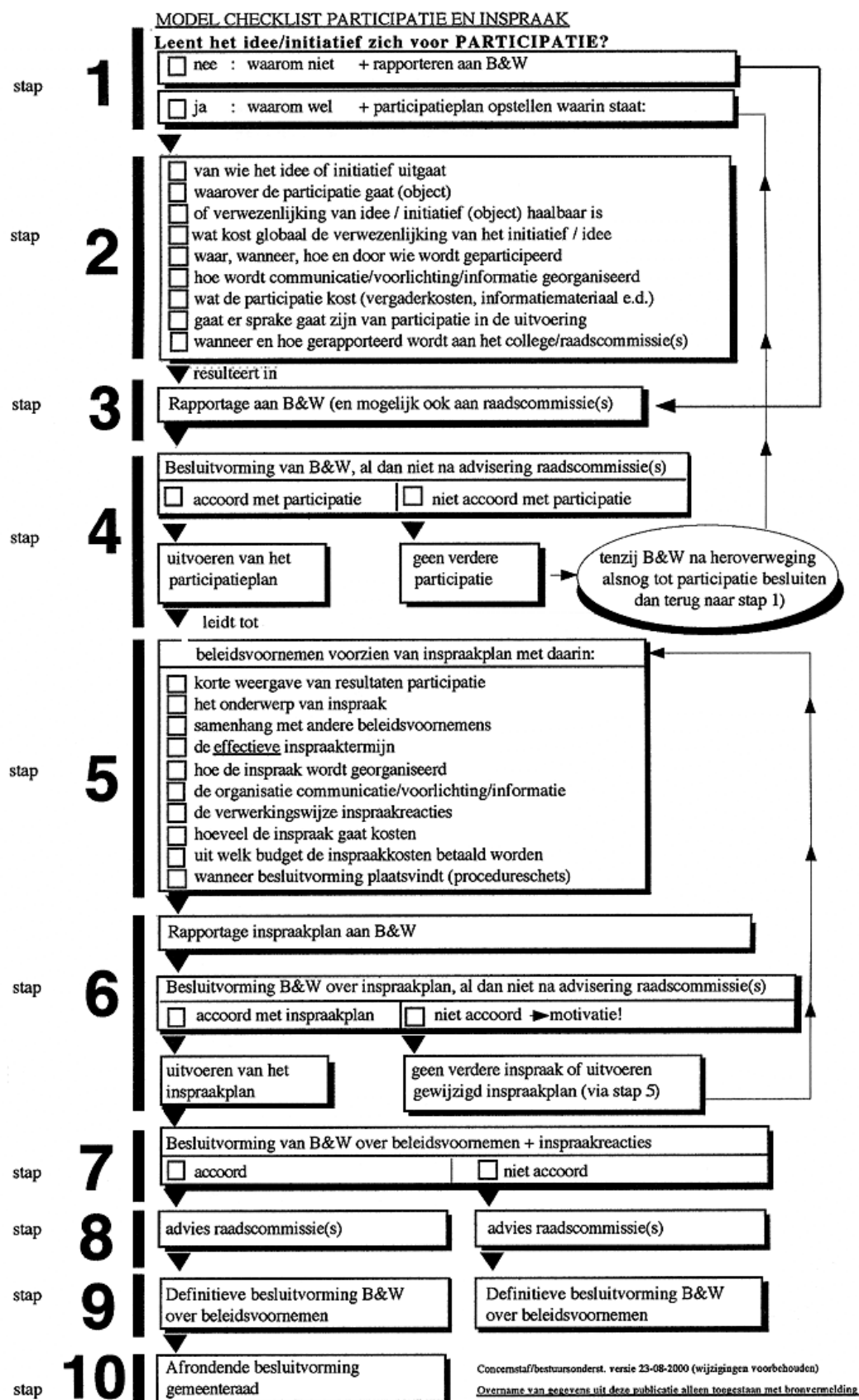
Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.

BIJLAGE 2: Checklist participatie en inspraak (2001)



Gecombineerd verslag van de wijkradenronde van Ewout Cassee en Rob van Doorn

VERSLAG WIJKRADENRONDES MET EWOUT CASSEE EN ROB VAN DOORN

Gebied:	Zuid	Gebied:	Centrum
Datum:	28 juni 2010	Datum:	5 juli 2010
Plaats:	NH Archief	Plaats:	Stadhuis
Aanwezig:		Aanwezig	
Ewout Cassee	wethouder	Ewout Cassee	wethouder
Rob van Doorn	wethouder	Rob van Doorn	wethouder
Anouk Stilma (voorz)	Stadsdeelregisseur Zuid	Hans Vriend (voorz.)	Stadsdeelregisseur Centrum
Marjon Molenaar (verslag)	Programma-assistente	Ilse Marsman (verslag)	Managementass. GM
Ingrid Hamer (verslag)	stadsdeelregisseur	Alex Jansen	programmamanager CZW
Alex Jansen	programmamanager CZW	Ingrid Hamer	stadsdeelregisseur Oost
Lex Wijnbeek	senior beheerder	Albert Kroon	Wr Heiliglanden-de Kamp, voorz.
Annet Kroes	Wijkraad Rozenprieel	Otto Tates	Wr Heiliglanden-de Kamp
Douwe van der Kooi	Wr Zuiderhout-Vredenhof	Bas Strikker	Wr Binnenstad (Bi)
Afke Middelkoop	Wr Zuiderhout-Vredenhof	Duveke Kalma	Wr Vijfhoek Raaks Doelen, voor.
Margo van Aarle	Wr Welgelegen	Rob Mollee	Wr Vijfhoek Raaks Doelen, penn.
		José Boele	Wr Vijfhoek Raaks Doelen
		Barbara Martens	Wr Vijfhoek Raaks Doelen

Gebied:	Noord	Gebied:	Oost
Datum:	29 juni 2010	Datum:	30 juni 2010
Plaats:	Het Posthuis	Plaats:	Mondiaal Centrum Haarlem
Aanwezig:		Aanwezig:	
Ewout Cassee	wethouder	Ewout Cassee	wethouder
Rob van Doorn	wethouder	Rob van Doorn	wethouder
Michel de Graaf (vrz)	Stadsdeelregisseur Noord	Ingrid Hamer (voorz.)	Stadsdeelmanager Oost
Carla Jonk (verslag)	Managementassistente	Carla Jonk (verslag)	Managementassistente
Ingrid Hamer (verslag)	Stadsdeelregisseur Oost	Edwin Hein	wijkraad Parkwijk/Zuiderpolder
Jan Kuijper v.d. Duijn	Wijkraad Frans Hals	Fred Spaansen	wijkraad O.A.B.
Ria Luisini	Wijkraad Sinnevelt	Ans de Haas	Wijkraad OAB
Jaap van der Putten	Dorpsraad Spaarndam	Jan Huismans	wijkraad Slachthuisbuurt
Marion van Kesteren	Wijkraad Delftw./Waterbuurt	Wil Koopman	wijkraad Slachthuisbuurt
Rina Stroo	WijkraadDietsveld/Vogelbuurt	Jacques Amand	Wijkraad N.A.B.
Cor Geldhof	Wijkraad Delftwijk	Willem Kuilenburg	Politie Kennemerland
Han Brands	Wijkraad SchotenHaarlem	An Lalleman	wijkraad Scheepmakersdijk e.o.
Gerard Maas	Wijkraad De Krim	Truus Melchior	wijkraad Scheepmakersdijk e.o.
Arnold van Strien	Patrimoniumbuurt	Jan Scholten	Wijkraad N.A.B.
Gé Metzelaar	Wijkraad Sterrenbuurt	An Lalleman	Wijkraad Scheepmakersdijk e.o.

Christine Groothuis	Wijkraad Sterrenbuurt	Gerrit Vooges	Wijkraad Sportheldenbuurt
Wineke Toppen	Dorpsraad Spaarndam	Tamar Voskamp	Wijkraad Sportheldenbuurt
Pieter Postumus	Transvaalbuurt	Ruth Melematen	Wijkraad Burgwal
Hessel	Raadslid Groen Links	Marion Middelbeek	Wijkraad Burgwal

Gebied:	West	Gebied:	Schalkwijk
Datum:	7 juli 2010	Datum:	8 juli 2010
Plaats:	Herensociëteit	Plaats:	Wijkcentrum Europawijk
Aanwezig:		Aanwezig:	
Ewout Cassee	wethouder	Ewout Cassee	wethouder
Rob van Doorn	wethouder	Rob van Doorn	wethouder
Anouk Stilma (voorz)	Stadsdeelregisseur West	Menno Evers (voorz)	Stadsdeelregisseur Schalkwijk
Carla Jonk (verslag)	Managementass. GM	Ingrid Hamer (verslag)	Stadsdeelregisseur Oost
Alex Jansen	Programmamanager CZW	Joeri Stork	Programmamanager Schalkwijk
Lex Wijnbeek	Senior Beheerder CZW	Hans Hirs	Wijkraad Boerhaavewijk, voorz.
Erik Boele	Wijkraad Leidsebuurt	Lia Alders	Wijkraad Europawijk, penn.mr.
Marian Gijlswijk	Wijkraad Garenkokerskwartier	Kees Schreuders	Wijkraad Europawijk, secr.
Dames Klunder	Wijkraad Zuid West	Liesbeth Groenewegen	Wijkraad Meerwijk secr.
Ingrid Hamer	Stadsdeelregisseur Oost	Nel Zwaneveld	Wijkraad Meerwijk
Dirk Schouten	Wijkraad Zuid West	Kitty v.d. Heijde	Wijkraad Molenwijk, vice-voorz.
Mia Oehlen	Wijkraad Ramplaankwartier	Hans d'Haene	Wijkraad Meerwijk, voorz.
Hans Nusselder	Wijkraad Garenkokerskwartier	Hugo Visscher	Wijkraad Europawijk, voorz.
		Tonco Tijdeman	Wijkraad Meerwijk

1. Opening en mededelingen

De stadsdeelregisseur heet iedereen welkom. De overleggen zijn georganiseerd op verzoek van de wethouders Ewout Cassee en Rob van Doorn.

2. Kennismaking met wethouders Ewout Cassee en Rob van Doorn

Rob van Doorn heeft in zijn portefeuille o.a. wijkgericht werken en Ewout Cassee heeft in zijn portefeuille o.a. participatie en inspraak.

Beide wethouders wilden graag nog voor de zomervakantie met alle wijkraden kennismaken. Als onderlegger voor de bijeenkomsten worden gebruikt de brieven van de burgemeester van maart en van juni, waarin de volgende thema's worden besproken:

- A. Participatie en Inspraak
- B. Positie van de wijkraden
- C. Doorontwikkeling wijkcontracten
- D. Financiële ondersteuning wijkraden.

De wethouders willen graag de meningen van de wijkraden horen over de geagendeerde onderwerpen en zullen zoveel mogelijk alle op- en aanmerkingen meenemen in hun verdere aanpak. Op deze vergadering zullen geen toezeggingen

worden gedaan.

Globale vervolgtraject van deze bijeenkomst ziet er voorlopig zo uit:

- De uitkomsten van deze bijeenkomsten worden in de zomer uitgewerkt tot notities;
- In september een bijeenkomst (in plaats van de gebruikelijke BBQ) met gelegenheid tot gedachte-uitwisseling over de bovengenoemde onderwerpen;
- In het najaar een participatiebijeenkomst;
- College neemt voorlopig besluit;
- Daarna volgt de inspraakfase en de definitieve besluitvorming.

De wijkraden ontvangen een verslag (dit verslag) van deze vergadering. Het verslag zal een gecombineerd verslag zijn van de zes bijeenkomsten met de wijkraden uit alle stadsdelen.

We streven naar aanpassing van de betreffende verordeningen eind 2010.

Er komt een antwoord op de schriftelijke reacties van de wijkraden op de brief van de burgemeester, voor zover de opmerkingen niet al worden meegenomen in het voorstel van het college.

A. Participatie en inspraak

De wethouders zeggen, mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de wijkraden, het volgende over participatie en inspraak.

Het gaat om een goede participatie aan de voorkant van besluitvormingstrajecten en goede communicatie.

Goede participatie aan de voorkant verbetert de kwaliteit van plannen, verhoogt het draagvlak en vermindert het aantal insprekers en procedures aan de achterkant.

Overigens zullen altijd insprekers en bezwaarmakers opstaan, hoe goed de gemeente ook participeert en communiceert.

Een betere communicatie betekent tijdig antwoorden, ook regelmatig tussenbericht geven als er niets te melden is en uitleggen waarom niet. Een betere communicatie kan het vertrouwen in de gemeente de gemeente verhogen. We willen beter inspelen op de manier waarop de bewoners willen communiceren, bijvoorbeeld via digitale participatie.

Dit vereist een cultuuromslag bij de ambtenaren: een ander gedrag en een andere werkwijze.

Participatie omvat meer dan de wijkraden horen. Ook bewoners en belangengroeperingen zijn participanten. De wijkraden zijn wel één van de belangrijkste participanten.

De gemeente zoekt naar nieuwe manieren op participatie vorm te geven. Hoe organiseer je dat bewoners afkomen op een bespreking van een gebiedsvisie? Een gebiedsvisie is vaak te abstract en veraf voor bewoners. Als de shovel in de straat verschijnt zijn bewoners eerder geïnteresseerd.

De gemeente moet de verwachtingen goed managen. Aangeven waar wel en niet ruimte voor beïnvloeding van de besluitvorming.

Participatie is niet hetzelfde als je zin krijgen, maar is wel een gemotiveerd antwoord ontvangen.

Laat het de stadsdeelregisseur en de wethouder weten als de participatie in een project niet goed verloopt.

B. Positie van wijkraden

De wethouders zeggen, mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de wijkraden, het volgende over de positie van de wijkraden.

De positie van de wijkraden staat niet ter discussie.

Wijkraden bestaan uit enthousiaste vrijwilligers met een hart voor de wijk en die zich daadwerkelijk willen inzetten voor een wijk. Daar is de gemeente blij mee en zuinig op. De wijkraden hebben kennis van de wijk. De gemeente wil haar beleid en projecten verbeteren door te luisteren naar de wijkraden, de kwaliteit verhogen.

De brief van de burgemeester uit maart 2010 was een momentopname. Er is een nieuw college aangetreden, dat een volgende stap wil nemen. Het college wil werken vanuit vertrouwen, samenwerken met de bewoners en de andere partijen in de stad.

Het college maakt geen onderscheid tussen wijkraden en wijkcomités.

Wijkraden hebben verschillende ambitieniveaus en dat mag. Er moet ruimte voor verschil zijn. Er is geen wijk(raad) hetzelfde: actiegroep/actiegericht, bestuurlijke rol, doorgeefluik naar de gemeente, ondersteunen bewoners in initiatieven. Van belang is dat er wijkraden zijn, die bestaan uit gemotiveerde vrijwilligers die voor het belang van hun wijk staan. We willen de wijkraden naar behoefte faciliteren om de wijkraden zo goed mogelijk te laten functioneren, bijvoorbeeld als het gaat om informeren en betrekken van bewoners.

De wijkraden zijn geen vierde bestuurslaag. Het gemeentebestuur weegt de belangen af en beslist.

Wijkraden moeten niet namens de wijk spreken of optreden. De wijk bestaat niet. De wijk bestaat uit bewoners, die verschillend denken. Alleen al daarom is het niet mogelijk dat een wijkraad namens de wijk spreekt of optreedt.

De wijkraad kan wel de verschillende meningen in de wijk ophalen, verwoorden en aanbieden aan gemeentebestuur.

Bij omstreden onderwerpen hoeft je niet als wijkraad een standpunt in te nemen, wel bijvoorbeeld een bewonersbijeenkomst organiseren om te horen hoe de bewoners denken. De wijkraad hoeft geen besluit te nemen, dat doet de gemeente. De wijkraad hoeft niet het algemeen belang tegen individuele belangen af te wegen, de gemeente wel. De wijkraad moet wel de argumenten van de bewoners op een rij zetten.

De legitimiteitsvraag wordt niet alleen bij wijkraden gesteld, ook t.a.v. gemeente, met name als individuele belangen in het geding komen. Goede verkiezingen van de wijkraden garanderen niet dat de legitimiteitskwestie niet aan de orde komt. De verhoudingen tussen bestuur en bewoners zijn veranderd. Bewoners zijn mondiger geworden. Dit vraagt bij de gemeente om cultuurverandering bij ambtenaren: luisteren, doen wat bewoners willen tenzij het niet kan, maar dan ook uitleggen waarom het niet kan.

Als er geen grote projecten spelen in de wijk en het alleen gaat om onderhoud en beheer, is het niet erg dat een wijkraad lang zit.

De gemeente kan meer studenten van hogescholen inschakelen voor het uitvoeren van onderzoeken of enquêtes.

Om allochtone bewoners te bereiken zijn vaak andere communicatiemiddelen nodig, zoals het benaderen van de zelforganisaties of sleutelfiguren. Het gaat dan van mond op mond.

Deze ronde langs de wijkraden heeft geen betrekking op de bezuinigingen. De bezuinigingen zijn een ander traject.

Over de wijkraad als stichting: we gaan kijken hoe we het voor de wijkraden eenvoudiger kunnen maken

De wijkwethouder is op bestuurlijk niveau het eerste aanspreekpunt voor wijkraden in het stadsdeel. Voor specifieke onderwerpen kunnen wijkraden ook de wethouder aanspreken, die het betreffende onderwerp in zijn portefeuille heeft.

C. Doorontwikkeling wijkcontracten

De wethouders zeggen, mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de wijkraden, het volgende over de doorontwikkeling van de wijkcontracten.

- De bedoeling is via de wijkcontracten vraaggestuurd te werken in de wijken.

Dit houdt in:

- Reguliere werkzaamheden worden afgestemd op de vraag uit de wijk;
- Met behulp van de wijkraad haalt de gemeente de vraag op uit de wijk.

- Voor wijkcontracten: schrijf nu eens 5 zaken op die je volgend jaar uitgevoerd/geregeld wilt hebben. Gemeente gaat kijken of dat kan.
 - Er zijn ook wijkraden die geen wijkcontract willen.
 - We moeten de verwachtingen goed managen (participatie en wijkcontract)
- Wijkcontracten: ambitieniveau was te hoog, nu realistische afspraken maken

D. Financiële ondersteuning van de wijkraden

De wethouders zeggen, mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de wijkraden, het volgende over de financiële ondersteuning van de wijkraden.

We gaan de verdeelsleutel van het wijkradenbudget opnieuw bekijken. We gaan een systeem bedenken dat alle wijkraden bedient. Dit brengen we in de raad voor goedkeuring.

We willen de wijkraden naar behoefte faciliteren om de wijkraden zo goed mogelijk te laten functioneren, bijvoorbeeld als het gaat om informeren en betrekken van bewoners.

De gemeente maakt een transparante, laagdrempelige procedure voor het inhuren van externe deskundigen door wijkraden.

Het bewonersondersteuningsbudget is niet bedoeld voor het inhuren van een wijkbewoner.

a. Wijkraden over participatie en inspraak

De wijkraden van de verschillende stadsdelen hebben de volgende opmerkingen gemaakt.

- Wijkraden worden vaak te laat gevraagd te participeren.
- Wijkraden krijgen vaak te weinig informatie van de gemeente. We willen ook informatie als een project even stilstaat. We worden te laat in het proces betrokken. Praat met ons, wij hebben ideeën.
- Wijkraden hebben goede en slechte ervaringen met participatie.
- Website gemeente verbeteren.
- Over hoe bewoners te betrekken bij de opstelling van gebiedsvisies: bewoners laten zeggen welke functies nodig zijn, gemeente moet niet een compleet plan presenteren aan bewoners, participatie werkt niet als er al een uitgedacht plan ligt.
- Allochtonen zijn moeilijk te bereiken.
- Het belangrijkste is een goede communicatie, in jip-en-janneke-taal.
- Participatie en inspraak niet in zomervakantie organiseren.
- Wat is verschil tussen participatie en inspraak?
- Wat doet gemeente met de nota van de Rekenkamer en de digipanelpeiling?
- Is de training participatie en inspraak ook voor wijkraden?
- Verwachtingen managen bij participatie en inspraak.
- Participatie en inspraak is niet hetzelfde als je zin krijgen.
- Duidelijk zijn, niet verkeerde verwachtingen wekken, slecht nieuws is ook nieuws, dit helder brengen, geen stiltes laten vallen.
- Meer informatie en op tijd ontvangen.
- Participatie kan verbeteren door betere communicatie, vooraf participatie, bewoners serieus nemen en niet overvallen.

b. *Wijkraden over positie van de wijkraden*

- Onderscheid wijkraden en wijkcomité's is onduidelijk en onwenselijk.
- Vertel meer over schaalvergroting wijkraden.
- De wijkraad heeft een verbindende rol tussen bewoners(groepen), ondersteuning geven aan bewonersinitiatieven, organiseren dat mensen meepraten, verantwoording afleggen via wijkkrant.
- Hoe weet je als wijkraad dat je namens de wijk spreekt? Hoe ga je een dialoog aan met alle bewoners?
- Wij adviseren vanuit onze deskundigheid, niet namens bewoners.
- Wijkraad luistert naar de wijk, behartigt de belangen van de wijk, wijst de weg in het gemeentelijk apparaat, vertaalslag maken naar gemeente, fungeert als doorgeefluik, wijkraad vertegenwoordigt de wijk niet, ondersteunt bewonersinitiatieven.
- Wijkraad vertegenwoordigt de wijk, is de antenne van de wijk, heeft gevoel voor wat de wijk wil.
- Wijkraad heeft geen mandaat van de bewoners.
- Wijkraad wil standpunten verwoorden en doorgeven aan de gemeente, niet zozeer zelf een standpunt innemen namens de wijk.
- Wij willen als wijkraad zeggen wat wij ervan vinden en daarbij aangeven of het draagvlak heeft of niet.
- Wijkraad heeft in verleden de belangen van particulieren afgewogen tegen het algemene belang.

- Wijkraad heeft fingerspitzengefühl, een enquête is niet altijd nodig.
- Wijkraad stelt wijkvisie op om een antwoord te hebben op individuele bewonersverzoeken. Daarvoor wil de wijkraad het bewonersondersteuningsbudget gebruiken, maar dit past niet binnen de huidige criteria.
- Wijkraad gaat de mening van de wijk niet staven met enquête of peiling, want dat doet de politiek ook niet.
- Er komen weinig bewoners op vergaderingen van de wijkraad. Bewoners komen pas als er echt iets gebeurt in de wijk.
- Hoe krijg je voldoende respons uit de wijk?
- We moeten constant maar verantwoording afleggen naar de wijk.
- Hoe moet een wijkraad de mening van de wijk peilen? Wij zijn een wijkraad van doeners. In onze wijk wonen veel digibeten.
- Binnen wijkraad taken verdelen.
- Wijkraad wil geen uitbreiding van bevoegdheden.
- Wijkraad vindt het absurd om 30% draagvlak te eisen.
- Er bestaan bewonersgroepen met een grotere achterban dan de wijkraad.
- Digitale participatie realiseren.
- Leg vast hoe een wijkraad met de bewoners moet communiceren.
- Over het samen optrekken van bestuur en wijkraden: wijk en bestuur hebben vaak verschillende belangen.
- Voor maximale zittingsduur van wijkraden, bijvoorbeeld 2 x 3 jaar. Maar er zijn vaak onvoldoende belangstellenden om in de vacatures te voorzien. Soms komt dat juist doordat het bestuur te lang in functie zit. Dan wordt het een kip of ei kwestie. Als er belangrijke projecten spelen in de buurt dan komen de bewoners meestal wel naar de wijkraad.
- Meningen peilen via internet om B&W te laten zien wat er leeft. O&S kan hierin een rol spelen.

c. *Wijkraden over financiering van de wijkraden*

- Het merendeel van de wijkraden wil zelf het wijkradenbudget beheren.
- Een deel van de wijkraden wil het bewonersondersteuningsbudget zelf beheren en een deel wil dat de gemeente het beheert, een deel wil dat de gemeente het fysieke deel van het budget beheert.
- Een deel van de wijkraden gebruikt het bewonersondersteuningsbudget, een deel niet.
- Wijkradenbudget: eerst de huur voor de wijkraden uit het budget betalen, dan het restant verdelen over de wijkraden.
- Minder zware criteria aanleggen voor de verschillende budgets. Geef wijkraad meer speelruimte om geld te besteden zoals de wijkraad het wil.
- Wijkraden moeten goed gefaciliteerd zijn (geld voor wijkkrant en flyer, kleurendruk) om informatie goed door te kunnen geven aan bewoners.
- Bewonersondersteuning fysiek: Er is voor de wijkraden geormerkt geld, dat we niet nodig hebben voor die onderwerpen.
- Voeg het wijkradenbudget en de algemene bewonersondersteuningsgelden samen.
- Fysieke bewonersondersteuningsgelden geven we bijna niet uit, omdat deze alleen bedoeld voor STUP-projecten. Te strenge criteria. Deze gelden mogen beheerd worden door gemeente.

- De verdeelsleutel van het wijkradenbudget is niet eerlijk. Het budget is voor de wijkraad te klein.
- Waarom weten de wijkraden niet hoe de budgetten worden gevoed?
- Wijkraad wil een wijkvisie opstellen om een antwoord te hebben op individuele bewonersverzoeken. Daarvoor willen we bewonersondersteuningsgelden kunnen gebruiken, maar dan kan nu niet.

d. *Wijkraden over wijkcontracten*

- Wijkcontracten zijn nodig om duidelijk vast te leggen wat er gaat gebeuren.
- Knelpunten zijn onder andere: budget onbekend, geen budget, te weinig personele tekencapaciteit, vaststelling HIOR duurt te lang waardoor stagnatie, te weinig communicatie richting werkgroep en bewoners, te grote verwachtingen geschapen door bewonersavonden met college, wisselende projecttrekkers die zich ieder keer moeten inwerken, incapabele projecttrekkers, wijkraden moeten niet het verlengde van de uitvoerende organisatie worden, daar hebben we te weinig tijd en mensen voor.
- Kies voor één project per wijk en doe dit project goed.
- Houd rekening met de beperkte capaciteit van de gemeente en de wijkraad.
- Maak een onderscheid in zwaardere en lichtere wijkcontracten.
- Voorkeur voor cyclus van 1 jaar. Langer houd je bewoners niet betrokken.
- Ambtelijke weerstand bestaat soms tegen het wijkcontract.
- Structurele borging resultaten wijkcontract niet altijd goed geregeld.
- Ambtelijk apparaat was overbelast, waardoor onvoldoende voortgang, waardoor doel van het wijkcontract (betrekken bewoners) niet slaagt, want vrijwilligers haken af .
- Een wijkraad heeft niet veel met het wijkcontract en is meer geïnteresseerd in wat de wijkraad op de agenda zet voor het komende jaar.
- Door het wijkcontract zijn de contacten met ambtenaren verbeterd, kortere lijnen en betrokkenheid met de bewoners verbeterd.
- Wijkcontract werd gehinderd, doordat het reguliere beleid inzake hondenpoep en parkeren niet tot stand kwam.

e. *Overige opmerkingen wijkraden*

- Uitwisselingsplatform instellen voor tips & trics (handige tips) voor wijkraden instellen.

Verslag 2^e participatiebijeenkomst over vernieuwing participatie en inspraak

Op 1 maart 2010 vond een gesprek plaats over vernieuwing van beleid en praktijk rond participatie en inspraak in de gemeente Haarlem. Het gesprek was een vervolg op een gesprek dat ongeveer een jaar eerder, in februari 2009, plaatsvond. Deelnemers aan het eerste gesprek waren wijkraadsleden, individuele burgers (uitgenodigd via het digipanel) en vertegenwoordigers van verschillende professionele organisatie (als opbouwwerk, fietsersbond, winkeliersverenigingen). Vraag aan de deelnemers (ongeveer 30 personen) toen was wat naar hun ervaring goed gaat op het gebied van participatie en inspraak en welke suggesties zij hadden voor verbeteringen. Aan de hand van onder meer hetgeen tijdens dit gesprek is ingebracht, is een eerste versie gemaakt van een nieuwe nota over participatie en inspraak.

Tijdens het tweede gesprek zijn dezelfde personen uitgenodigd. Tien van hen hebben de uitnodiging aangenomen. Doel van het gesprek was te toetsen of de inbreng van het vorige gesprek op een goede manier was verwerkt in de nota. Lenneke Overmaat leidde de avond als onafhankelijke voorzitter.

Inleiding en presentatie

Na verwelcoming memoreert Lenneke Overmaat wat de hoofdpunten waren van de eerdere bijeenkomst: de toptien van verbetersuggesties die die avond is vastgesteld. Doel is deze na te lopen en te bezien of ze op een goede manier in de nota zijn verwerkt. Daarbij wordt aangetekend dat de nota een beleidsnota is en dat niet alle suggesties geschikt zijn om in een dergelijk beleidsdocument op te nemen.

Cathérine Konijnenbelt (beleidsmedewerker gemeente Haarlem) geeft een korte presentatie over de opzet van de nota.

Bespreking per punt

Participanten moeten eerder in het proces betrokken worden

- Deze aanbeveling is goed in de nota verwerkt.
- De praktijk leert op dit moment nog anders. Als tevoren duidelijk is dat het om een slecht plan gaat, vervult de gemeente haar rol niet goed of worden participatie en inspraak zelfs gemeden. Juist als het gaat om een onderwerp dat mensen echt raakt, moet dat goed worden georganiseerd.
- Bewoners en belanghebbenden willen ook zelf een onderwerp op de agenda kunnen zetten, een probleem kunnen aankaarten.

Vraagstelling moet helder

- De vraagstelling moet duidelijker: wat wil de gemeente, wat mogen en kunnen participanten? Wat zijn de te maken keuzes? Welke keuzes zijn er al gemaakt en wat waren daarvoor de argumenten?
- Daarbij moet ook worden aangegeven wat de verhouding is tussen het algemeen belang en individuele belangen.

Maak tijdpad en procedures helder

Dit is goed verwerkt door duidelijker aan te geven wat er in een participatie- en inspraakplan (PIP) moet staan.

Wijkraden en andere groepen hebben recht op goede ondersteuning

- De ondersteuning van wijkraden is geen onderwerp in deze nota, die komt wel binnenkort aan de orde in de discussie over de vernieuwing van de wijkradenverordening. Ondersteuning in participatie is wél nodig.
- Investeer in continuïteit en kwaliteit van het contact tussen gemeente en wijk.

Zet informatie op de website

Dit gaat nu goed, via het BIS en via Mijnwijk

Verstrek informatie wijk- en doelgroepgericht

Trefwoorden in het BIS zouden inhoudelijk (beleid en projecten) en gebiedsgericht moeten zijn.

Doe meer digitaal

Dit voornemen staat goed in de nota.

Maak een wijkinformatiecafé, doe een chatsessie met burgers, geef mensen/organisaties een troef

- De boodschap is eigenlijk: pas je middel aan.
- De vorm van een informatiemarkt is soms onbevredigend.
- Er moet naast vernieuwing wel ruimte blijven voor fysieke ontmoetingen.

Algemene opmerkingen:

- De nota zou meer vanuit het perspectief van de bewoners moeten worden geschreven.
- Beleid en uitvoering sluiten vaak niet op elkaar aan. Participatie over het beleid is vergeten op het moment van uitvoering. Zet de stadsdeelmanagers meer in bij de uitvoering, want de uitvoerders kennen de wijk niet.
- Pas je middel aan aan je doelgroep.
- Schaf inspraak niet af bij fysieke projecten en andere uitvoering van beleid. Als alles verloopt zoals in de nota nu voorgesteld, kan het. Maar de gemeente moet eerst laten zien dat ze dat kan waarmaken.

Vervolg

Afgesproken wordt dat de aangepaste versie van de nota aan de aanwezigen wordt toegestuurd na behandeling in het college, vóór de behandeling in de raadscommissie. Hij wordt ook toegestuurd aan degenen die bij het vorige gesprek (1 februari 2009) aanwezig waren.

Verslag gesprek over participatie in Haarlem

Op 9 februari 2009 vond een gesprek plaats over participatie in de gemeente Haarlem. Het gesprek vond plaats op initiatief van de gemeente, omdat het college van burgemeester en wethouders zich momenteel beraadt op wat goed gaat op het gebied van participatie en op welke punten verbeteringen mogelijk zijn. Lenneke Overmaat leidde de avond als onafhankelijke voorzitter.

Deelnemers aan het gesprek waren wijkraadsleden, individuele burgers (uitgenodigd via het digipanel) en vertegenwoordigers van diverse stakeholders (bv. stadsdeelorganisaties, KvK, fietsersbond). De avond was zo opgezet dat bij wijze van evaluatie per doelgroep de belangrijkste knelpunten en pluspunten zijn verzameld. Vervolgens is in gemengde groepen nagedacht over verbetersuggesties. Per categorie (knelpunten, pluspunten, verbeteruggesties) hebben de groepen elk een top-3 benoemd, leidend tot een gezamenlijke top-9 (of soms iets minder). De gesprekken werden geleid door Hella Sauer (afd. Communicatie), José van den Berg en Cécile Hubers (beiden afdeling Gebiedsmanagement).

Voordat de discussie van start ging, gaf Cathérine Konijnenbelt, medewerker van de afdeling Strategie en beleidscoördinatie, een korte presentatie over wat het begrip participatie betekent in het Haarlemse beleid rond participatie en inspraak.

Het ideale beeld van participatie

Om in de stemming te komen heeft elke groep aan de hand van foto's aspecten genoemd van participatie als die helemaal ideaal zou verlopen.

Idealen van de groep wijkraadsleden:

Goed samenwerken (het is een gezamenlijke missie), dynamiek, avontuurlijk, vertrouwen

Idealen van de individuele burgers:

Samenwerken, elkaar versterken, elkaar in evenwicht houden, zwakheden zichtbaar maken, diversiteit in leeftijd en afkomst.

Idealen van de stakeholders:

Zaaien en oogsten, plezier, wederzijdse afhankelijkheid, vanuit diversiteit naar eenheid, samen.

Daarna volgde de inventarisatie van knelpunten en vervolgens van pluspunten. Die leverde het volgende resultaat.

Knelpunten

Wijkraadsleden

1. We worden te laat betrokken in het proces, vaak liggen de plannen feitelijk al gereed.
2. Zowel wijkraadsleden als gemeente zouden elkaar als gelijkwaardig moeten zien. De beelden zijn nu over en weer te negatief.
3. Informatie vanuit de wijkraadsleden komt niet/slecht aan bij de gemeente.
4. Wijkraadsleden hebben in juridische zin geen positie.
5. De samenwerking is lastig. Wijkraadsleden als speeltje.

6. Ambtenaren kunnen vanwege hun functie niet informeel overleggen en tot een akkoord komen. (Is een knelpunt, wordt wel onmiddellijk van erkend dat dat niet op te lossen is).
7. Delen van wijkcontracten worden ons door de strot geduwd. Daarbij missen we deskundige ondersteuning.

Individuele burgers

1. Soms is er teveel participatie. Voorbeeld hierbij: de wijk mocht zelf de inrichting van een speelplein bepalen met als resultaat dat sommige bewoners elkaar niet meer aankijken. Het zou beter zijn als de gemeente aangeeft hoe het zou moeten.
2. De communicatie moet beter:
De terugmelding ontbreekt van wat wordt gedaan met de inbreng.
De gemeente begint een dialoog met burgers, maar dat krijgt dan geen vervolg.
Je krijgt soms over één onderwerp drie brieven.
3. Het is niet altijd duidelijk waarover je inspraak hebt als bewoner.
4. De informatievoorziening vanuit de gemeente loopt niet overal goed; huis-aan-huisbladen worden niet overal bezorgd.
5. De coördinatie tussen de gemeente en de provincie moet beter.
6. De klachtenafhandeling is slecht

Stakeholders:

1. Veel inspanning voor weinig of een onduidelijk resultaat. Actievoeren zou wel eens effectiever kunnen zijn.
2. Onduidelijkheid over wat de gemeente verwacht van de participanten. De start van participatie en ook de uitgangspunten zijn onduidelijk.
3. Participanten worden te laat in het proces ingeschakeld.
4. Er is te weinig tijd om te reageren.
5. Te weinig mensen kennen het verschil tussen participatie en inspraak.
6. De terugkoppeling ontbreekt.
7. Er zijn teveel 'dode' momenten in het proces.
8. Je bent als participant teveel afhankelijk van de persoon van de ambtenaar.
9. De gemeente en ontwikkelaars manipuleren participatie.

Pluspunten

Wijkraadsleden

1. Een aantal projectmanagers is snel met zijn informatie.
2. Op individueel niveau hebben ambtenaren vakmanschap, zijn ze gedreven en goed opgeleid.
3. Goede ervaringen met de bestuurlijke portefeuillehouder wijkraden.
4. Het overleg over dagelijks beheer en het strategisch overleg werken goed, mede door de aanwezigheid van de politie.
5. De contacten met de stadsdeelmanagers zijn goed.

Individuele burgers

Het bestaan van participatie op zichzelf is goed. Waardering voor de inzet van de gemeente om burgers te betrekken.

Stakeholders:

1. De stadswandelingen zijn erg leuk.
2. De adviesraden en officiële overlegplatforms werken goed.
3. Beleidsnota's zijn van goede kwaliteit.
4. Conferenties zijn goed.
5. Wijkgericht werken
6. Zowel de gemeente als de participanten werken vanuit goede bedoelingen.
7. Het programmamanagement werkt verhelderend.
8. Er zijn korte lijnen naar bestuur (college) en ambtenaren.

Suggesties voor verbeteringen

In het tweede deel van de avond werden de drie groepen gemengd om samen te brainstormen over voorstellen voor verbeteringen.

Groep 1

1. Zet alle projecten waarin participatie speelt op de website.
2. Gebruik SMS
3. Laat een participatie-bus rijden (soort SRV-wagen)
4. Maak meer informatie toegankelijk via BIS
5. Geef ambtenaren punten voor een goed participatiebeleid. Beloon het.
6. Organiseer wijkinformatiecafés.
7. Maak van een project het hele stappenplan bekend.
8. Geef wijkraden een troef. Die kunnen ze één keer gebruiken om met hun punt bovenaan de agenda te komen.

Groep 2

1. Minder participatie, maar dan wel duidelijker. Zorg voor een heldere vraagstelling vanuit de gemeente.
2. Maak een goed tijdspad en plan
3. Neem participanten serieus. Maak je beloftes waar.
4. Laat participatie eerder in het proces beginnen.
5. Een goed participatieproces voorkomt beroepsprocedures.
6. Participanten hebben recht op een goede ondersteuning inclusief financiële mogelijkheden.
7. Maak het verschil tussen participatie en inspraak duidelijk.
8. De uitvoering van participatie moet soepeler.
9. Wijkraden zouden duidelijker verankerd moeten worden in de gemeente. Geef ze rechtspersoonlijkheid.

Groep 3

1. De status van de wijkraden moet verbeteren door ze de mogelijkheid te geven juridische procedures te voeren.
2. Informatie moet gericht worden aangeboden. Bijvoorbeeld gericht op één gebied of op één doelgroep.
3. Gebruik SMS om te informeren bij belangrijke ontwikkelingen.
4. Maak meer gebruik van digitale mogelijkheden. Voor informatieverstrekking en dienstverlening.
5. Organiseer een chatsessie met een burgerpanel of online de mogelijkheid te reageren op stellingen. Resultaat terugkoppelen.

6. Geef wijkraden een langere reactietijd (minimaal 2 maanden)
7. De rollen van bewoners, hun ondersteuners en de ambtelijke organisatie moeten beter worden afgestemd.
8. Laat leuke evenementen zien via webcams.

Aan het eind van de avond peilde de voorzitter hoe de deelnemers het gesprek hadden ervaren. Dat bleek positief, met de kanttekening dat de echte beoordeling pas gemaakt kan worden als duidelijk is wat het college met de informatie doet. Cathérine Konijnenbelt zegde de deelnemers toe dat zij een verslag ontvangen van de avond zelf. Zij deelde mee dat het college in april (21 april) een bijeenkomst heeft om te bepalen hoe de gemeente verder gaat met het participatiebeleid en de uitvoering daarvan en welke acties daarvoor in gang worden gezet.. Na afloop van de collegeretraite zullen de deelnemers geïnformeerd worden wat hier besloten is.

Top-9 knelpunten

1. De participatie start te laat, als het plan in feite al klaar is. (met stip op 1!)
2. De communicatie moet beter, we krijgen te weinig informatie
3. De gemeente vraagt teveel participatie (bijv. bij de inrichting van een speelplein blijkt iedereen iets anders te willen. Kan de gemeente beter zelf doen)
4. Ambtenaren zitten vast aan formele regels, kunnen niet iets in een onderonsje regelen (is geen verwijt aan de ambtenaren, kan niet anders, maar is wel lastig)
5. wijkraden hebben geen juridische positie
6. delen van wijkcontracten worden ons door de strot geduwd.
7. Wat levert het nou eigenlijk helemaal op?
8. Wat wil de gemeente met participatie, worden participanten wel serieus genomen?

Top-8 pluspunten

1. Korte lijnen naar bestuur en ambtenaren.
2. Beleidsnota's zijn van goede kwaliteit
3. Officiële overlegplatforms werken goed
4. Er is een goed contact met de stadsdeelmanagers
5. Sommige projectmanagers zijn heel snel met hun informatie
6. Het feit dat er burgerparticipatie is, de poging de relatie te verbeteren.

7. wijk schoonmaakdagen
8. De vuilophaal gaat steeds beter

Deze twee laatste punten zijn wel genoemd, maar hebben in feite geen betrekking op participatie

Top -10 verbeteringsuggesties

1. Verstrek je informatie meer gebiedsgericht en doelgroepgericht
2. Doe een chatsessie met een burgerpanel
3. Doe meer digitaal, gebruik ook sms-jes
4. Heldere vraagstelling
5. Recht op goede ondersteuning
6. Maak tijdspad en proces helder
7. Begin participatie op een eerder moment
8. Zet meer informatie op het BIS
9. maak een wijkinformatiecafé
10. Geef mensen/organisaties een troef: een soort joker waarmee je bovenaan de agenda komt.