



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 *Inspiraakverordening* 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 Inspiraak 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 Inspiraak, een herijking van beleid* uit 2002 en de *Inspiraakverordening* 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 *Inspiraakverordening*: 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'. Inspiraak 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.

Participatie: 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 verloederingsvormde 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 Inspraak, 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)

