

Rekenkameronderzoek burgerparticipatie

Rekenkamercommissie Waalwijk

Rapport

16 augustus 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Aanpak	4
2. De formele wijze waarop de gemeente Waalwijk burgerparticipatie heeft vormgegeven	5
2.1 Vertaling van ambities naar concrete, meetbare en realistische doelen	5
2.2 Onderscheid burgerparticipatie en bewonersinitiatieven in beleid	6
2.3 Participatie-instrumenten en spelregels	7
2.4 Evaluatie van beleidsinstrumenten	8
2.5 Analyse en conclusie	9
3. De uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk	12
3.1 Inzet van participatie-instrumenten en de ervaringen daarmee	12
3.2 Beleid in de praktijk	15
3.3 Evaluatie participatie-instrumenten door gemeente	16
3.4 Analyse en conclusie	17
4. De rol en wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad	19
4.1 Rol en wijze van betrokkenheid op papier	19
4.2 Rol en wijze van betrokkenheid in praktijk	20
4.3 Analyse en conclusie	21
5. Conclusie en aanbevelingen	23
5.1 Conclusie	23
5.2 Aanbevelingen	25
6. Reactie college van Burgemeester en Wethouders	30
7. Nawoord rekenkamercommissie	32
Bijlage 1. Literatuur	
Bijlage 2. Casuïstiek burgerparticipatie vanuit gemeente	
Bijlage 3. Casuïstiek initiatieven door bewoners	

Voorwoord

Burgerparticipatie, het benutten van kennis, ervaring en inzet van inwoners bij het vormgeven en uitvoeren van beleid, is een onderwerp dat leeft in de gemeente Waalwijk. In het coalitieprogramma Waalwijk 2014-2018 staat het bundelen van krachten centraal: minder overheid en meer samenleving. Het is tevens een onderwerp waar de gemeenteraad veel belang aan hecht. Burgerparticipatie en bewonersinitiatieven zeker waar het gaat om projecten rond ruimtelijke ordening raken inwoners immers vrij direct.

Gezien de actualiteit en het belang van het onderwerp heeft de rekenkamercommissie dit onderwerp opgepakt voor onderzoek. De rekenkamercommissie wil met het onderzoek inzicht bieden in de organisatie, de resultaten en eventuele knelpunten van de burgerparticipatie, waarbij zij inzoomt op participatie bij (bouw)planontwikkeling.

Hanna Blomaard en Wytse Dassen van Twynstra Gudde hebben het onderzoek uitgevoerd samen met de rekenkamercommissie.

Uit het onderzoek blijkt dat er in Waalwijk op papier een goede basis ligt voor burgerparticipatie. Wel constateert de rekenkamercommissie dat de ambities meer vertaling behoeven in concrete, meetbare en realistische doelen en dat meer dient te worden ingezet op instrumenten die bewonersinitiatieven bestendigen.

Er zijn goede spelregels maar deze worden in de praktijk niet altijd toegepast. Hierin kan de gemeente nog stappen maken. Vooral het beter benutten van de algemene inspraak- en participatieverordening biedt goede mogelijkheden om participatieprocessen vorm te geven en te controleren op de uitvoering. Tevens constateren wij dat met deze verordening de gemeenteraad voldoende positie heeft om zijn rol te spelen bij participatieprocessen, maar deze positie beter kan benutten.

Een belangrijke aanbeveling is dan ook om als raad die positie in te nemen. Daarnaast kan de raad bewonersinitiatieven helpen door aan het college duidelijke kaders mee te geven hoe hiermee om te gaan. Bewonersinitiatieven vragen daarnaast specifieke instrumenten. Ook ontbreken duidelijke kaders voor participatie waar het projecten betreft van projectontwikkelaars.

De rekenkamercommissie realiseert zich dat burgerparticipatie een proces van lange adem is. Het vergt een cultuurverandering van alle betrokkenen en het vraagt blijvend maatwerk. Wij hopen dat dit rapport raad, college en ambtelijke organisatie helpt om verder stappen te zetten bij processen van burgerparticipatie.

De rekenkamercommissie

Anja van de Westelaken, voorzitter
Harry ten Caten, lid
Karel Tercic, lid

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Coalitieprogramma Waalwijk 2014-2018 staat het bundelen van krachten centraal: minder overheid en meer samenleving. Dit betekent dat het benutten van de kennis, ervaring en inzet van inwoners het uitgangspunt moet zijn. In het coalitieprogramma is opgenomen dat beleid en uitvoering meer in coproductie met inwoners van de stad dienen te worden vormgegeven; er moet meer geluisterd worden naar wat de inwoner wil. Ook moeten initiatieven in de samenleving worden opgezocht, verwelkomd en - waar passend – gefaciliteerd.

De notitie 'burgerparticipatie' (september 2015) schetst het kader, het doel en de inzet van instrumenten op het gebied van burgerparticipatie in de gemeente Waalwijk. De gemeente heeft ervaring in het betrekken van burgers bij haar (beleids-)projecten. Zij doet dit volgens de methode van de participatieladder: informeren, adviseren, raadplegen, coproduceren of meebeslissen. De uitdaging is om de inwoners en ondernemers van Waalwijk nog beter te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van het beleid. De gemeente heeft minder ervaring als het gaat om initiatieven van inwoners (ook wel burgerinitiatieven genoemd), waarin de gemeente participeert. De notitie 'burgerparticipatie' benoemt een aantal instrumenten, die hieraan een impuls moet geven.

De rekenkamercommissie wil inzicht verkrijgen in de organisatie, resultaten en eventuele knelpunten van de burgerparticipatie. Hierbij wil de rekenkamercommissie inzoomen op de participatie bij (bouw)planontwikkeling. Het terrein van de ruimtelijke ordening raakt de inwoners vrij direct en met burgerinbreng op dit beleidsterrein bestaat ruime ervaring. De aanleiding om voor dit onderwerp te kiezen, komt voort uit een ronde langs de fracties. Veel van de aangeleverde mogelijke onderzoeksonderwerpen raakten aan burgerparticipatie.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Is de wijze waarop het participatiebeleid wordt uitgevoerd effectief bij de aanpak van maatschappelijke opgaven in de gemeente Waalwijk?

De hieruit volgende deelvragen zijn:

1. Welke participatie-instrumenten heeft de gemeente in de periode 2012 – 2016 ingezet?
2. Wat zijn de spelregels voor participatie en voldoen deze spelregels in de praktijk? Worden ze in alle gevallen nageleefd en zo niet, wat is daarvan dan de reden?
3. Hoe ervaren en waarderen de burgers, de instellingen en de ondernemers van de stad de participatie? Leidt het tot meer begrip en draagvlak voor voorgenomen beleid en maatregelen?
4. In hoeverre heeft de raad invloed op de inhoud en vormgeving van participatie?
5. Worden participatietrajecten geëvalueerd en wat leert men van de bevindingen uit deze evaluaties?

1.3 Aanpak

De centrale vraag en deelvragen zijn vertaald in toetsbare normen. Deze normen zijn in onderstaande tabel opgenomen en verdeeld in drie delen, welke corresponderen met de verschillende hoofdstukken.

Tabel 1. Toetsbare normen

Delen	Normen
De formele wijze waarop de gemeente Waalwijk burgerparticipatie heeft vormgegeven Hoofdstuk 2	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeentelijke ambities ten aanzien van burgerparticipatie zijn vertaald naar concrete, meetbare en realistische doelen. - De gemeente maakt onderscheid tussen burgerparticipatie en bewonersinitiatieven. - De doelen van de gemeente Waalwijk omtrent burgerparticipatie en bewonersinitiatieven zijn vertaald in beleid. - Beleid ten aanzien van burgerparticipatie en bewonersinitiatieven is uitgewerkt in verschillende participatie-instrumenten en heldere spelregels. - In beleid is vastgesteld dat de inzet van participatie-instrumenten wordt geëvalueerd.
De uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk Hoofdstuk 3	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente Waalwijk heeft in de periode 2012-2016 verschillende participatie-instrumenten ingezet. - De spelregels, opgesteld in het beleid, worden in de praktijk nageleefd. - De inzet van participatiemiddelen leidt tot meer begrip en draagvlak voor beleid en maatregelen bij burgers, instellingen en ondernemers. - De participatietrajecten, die zijn ingezet, worden geëvalueerd. - Er wordt actief geleerd van de evaluatie-uitkomsten van participatietrajecten.
De rol en wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad Hoofdstuk 4	<ul style="list-style-type: none"> - De raad is door het college betrokken bij het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid. - De raad is in staat gesteld om aan de voorkant mee te denken en/of kaders te stellen omtrent de invulling van burgerparticipatie bij (ruimtelijke) projecten - De raad toetst het resultaat van een participatieproces op basis van de vastgestelde kaders.

Om bovenstaande normen te kunnen toetsen en antwoord te geven op de onderzoeksvragen zijn de volgende stappen doorlopen:

- analyse van diverse documenten, zoals de notitie *burgerparticipatie (2015)* en de *Algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* (zie bijlage 1 voor de literatuurlijst).
- uitzetten van een enquête onder ambtenaren om inzicht te verkrijgen in participatieprojecten binnen de gemeente Waalwijk
- selectie van twee casussen op basis van de enquête in samenspraak met de Rekenkamercommissie, te weten:
 - . herontwikkeling van de drie schoollocaties 'Willem van Oranje-college', 'Walewyc' en 'Moller College'
 - . bewonersinitiatief Stichting Wandelpark
- selectie van twee casussen in samenspraak met een afvaardiging van de gemeenteraad, te weten:
 - . herontwikkeling Samarja
 - . bewonersinitiatief De Amstel
- interviews met betrokken ambtenaren, wethouders en bewoners bij deze casussen
- werksessie met de gemeenteraad (30 mei 2017)
- ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor op voorliggend rapport.

2. De formele wijze waarop de gemeente Waalwijk burgerparticipatie heeft vormgegeven

In dit hoofdstuk worden de volgende normen getoetst:

- De gemeentelijke ambities ten aanzien van burgerparticipatie zijn vertaald naar concrete, meetbare en realistische doelen.
- De gemeente maakt onderscheid tussen burgerparticipatie en bewonersinitiatieven.
- De doelen van de gemeente Waalwijk omtrent burgerparticipatie en bewonersinitiatieven zijn vertaald in beleid.
- Beleid ten aanzien van burgerparticipatie en bewonersinitiatieven is uitgewerkt in verschillende participatie-instrumenten en heldere spelregels.
- In beleid is vastgesteld dat de inzet van participatie-instrumenten wordt geëvalueerd.

2.1 Vertaling van ambities naar concrete, meetbare en realistische doelen

In het *coalitieprogramma 2014-2018* is als visie en ambitie op burgerparticipatie opgenomen dat de gemeente Waalwijk ernaar streeft de krachten van inwoners, vrijwilligers, ondernemers en organisaties in de gemeente te bundelen en samen met hen de maatschappelijke opgaven te vervullen. In een dergelijke netwerksamenleving wil de gemeente er daarom meer op uit, om maatschappelijk initiatief te stimuleren, door mee te denken en vaak ook mee te doen.



Op basis van dit coalitieprogramma vermeldt de *programmabegroting 2017* dat de gemeente nog meer vraaggericht gaat werken, waarbij meer aandacht is voor het faciliteren van bewonersinitiatieven in plaats van zelf bedenken wat er goed is voor buurten en wijken. Waalwijk wil meer gebruik maken van burgerinitiatieven en deze zoveel mogelijk verzelfstandigen en eventueel faciliteren, waarmee de gemeente gaat participeren in bewonersprojecten. Er blijft daarbij aandacht voor burgerparticipatie: burgers die meedoen en meedenken met plannen die de gemeente heeft. Daarnaast wordt in de begroting beschreven dat de gemeente waarde hecht aan een sterk sociaal netwerk in de wijken, omdat dit bijdraagt aan de voorgestane zelfredzaamheid en sociale cohesie. Ten behoeve van initiatieven uit de wijken is een wijkbudget beschikbaar gesteld van ca. € 100.000,- per jaar voor projecten waarbij sprake is van een coproductie tussen de gemeente en bewoners. Daarnaast is er € 50.000,- beschikbaar per jaar uit het coalitieprogramma 2014-2018 ten behoeve van ondersteuning van maatschappelijke initiatieven. Zowel het coalitieprogramma 2014-2018 als de begroting 2017 zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

In de *programmabegroting 2017* wordt onder de kernwaarde wijkgericht werken een prestatie-indicator weergegeven (zie figuur 1).

Prestatie-indicator	streefwaarden			
	2017	2018	2019	2020
Het totale aantal projecten/initiatieven van bewoners op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang:				
-straat- of wijkinitiatieven (financieel ondersteund)	80	85	90	95
-idem (ondersteund, maar zonder financiële vergoeding)	10	10	10	10
Digitale communicatiemiddelen gebruiken om in contact te zijn met bewoners en bewoners met elkaar in contact te laten zijn:				
- Aantal volgers van de wijkpagina's op Facebook	1.600	1.700	1.800	2.400
- Aantal Whatsapp-groepen buurtpreventie	40	45	50	55

Figuur 1. Prestatie-indicator wijkgericht werken (programmabegroting 2017)

Ook zijn er doelstellingen uit het *raadsvoorstel Toekomst wijkgericht werken 2012*, die van belang zijn voor de manier waarop Waalwijk burgerparticipatie inricht. In dit voorstel werd besloten in mindere mate volgens wijk- en dorpsontwikkelingsplannen te werken en het initiatief hiervoor bij bewoners te leggen. De ambities uit het coalitieprogramma en de doelstellingen uit het raadsvoorstel zijn door het college vertaald in de *notitie burgerparticipatie 2015*. In deze notitie staat beschreven dat het document de basis is om intern en extern meer ruimte te creëren voor burgerparticipatie, aansluitend op de ambities uit het coalitieprogramma. In de notitie geeft het college aan dat op verschillende leefgebieden en vanuit verschillende afdelingen aan deze ambitie wordt gewerkt en een blauwdruk of notitie 'hoe gaan we om met burgerparticipatie?' weinig zou toevoegen aan hetgeen overal al is beschreven. Het college wil goed aansluiten op wat mensen zelf al doen en wil diverse instrumenten, passend bij de situatie, inzetten om mensen te stimuleren een actieve bijdrage te leveren die bij hen past. De notitie moet het kader zijn, waarbinnen de gemeente Waalwijk werkt en leert en verdere invulling geeft aan burgerparticipatie samen met inwoners. In de interviews is aangegeven dat de notitie meer een werkdocument is dan een beleidskader met als inzet bewoners en ondernemers zoveel mogelijk ruimte te geven voor initiatief.

In de notitie zijn niet – zoals in de programmabegroting – prestatie-indicatoren of meetbare doelstellingen (in percentages of aantallen) opgenomen. Het document *Evaluatie 2016 en Jaarplan 2017 Wijkgericht Werken* laat zien dat er in het verlengde van de notitie burgerparticipatie wel streefcijfers voor thema's en activiteiten zijn benoemd. Het streefcijfer 'aantal whatsappgroepen buurtpreventie' uit het jaarplan 2017 verschilt echter de helft met de programmabegroting.

2.2 Onderscheid burgerparticipatie en bewonersinitiatieven in beleid

In de *notitie burgerparticipatie 2015* wordt in de visie beschreven hoe de gemeente Waalwijk burgerparticipatie definieert. Daarin maakt Waalwijk onderscheid in twee typen participatie:

1. De gemeente betreft inwoners op verschillende manier bij beleid en projecten (burgerparticipatie volgens de participatieladder: informeren, adviseren, raadplegen, coproduceren of meebeslissen).
2. Inwoners starten zelf een maatschappelijk initiatief en vragen de gemeente om mee te doen (overheidsparticipatie / doe-democratie; de gemeente doet met de bewoner mee in plaats van andersom).

In de notitie wordt beschreven dat de gemeente graag de stap naar de tweede soort burgerparticipatie wil maken, omdat dit nog onbekender terrein is. De beweging die hiervoor gemaakt moet worden, wordt in onderstaand model gevat (van type 3 naar type 2 of 1).



Figuur 2. Model van zelfsturing, basis voor veranderende overheid (uit Notitie burgerparticipatie 2015)

2.3 Participatie-instrumenten en spelregels

Zoals al in paragraaf 2.1 bleek, wil de gemeente Waalwijk aansluiten op wat mensen zelf al doen en daarbij diverse instrumenten, passend bij de situatie, wil inzetten om mensen te stimuleren een actieve bijdrage te leveren die hen past. Daarom wordt in de *notitie burgerparticipatie 2015* beschreven dat het geen blauwdruk is van waar welke instrumenten worden ingezet. Wel worden er instrumenten beschreven die een nieuwe impuls aan de communicatie en zichtbaarheid op het thema burgerparticipatie moeten geven en nieuwe ontwikkelingen en initiatieven moeten stimuleren. De instrumenten zijn in het kort:

- Wijkwethouders en storytelling
- Inwonerspanel en leefstijlonderzoek
- Wijkgericht werken 2.0
- Proeflab met het Beste Idee van Waalwijk
- Burgerparticipatie op de agenda (inclusief Vanzelfsprekend Waalwijk).

Vanuit het Team Maatschappelijke Ontwikkeling wordt de inzet van deze instrumenten gecoördineerd. Daarnaast spelen de wijkcoördinatoren een belangrijke rol bij het signaleren van initiatieven en verbinden van bewoners met de ambtelijk organisatie. In hun jaarplan 2017 zijn naast of in het verlengde van de instrumenten uit de notitie burgerparticipatie concrete initiatieven beschreven die zij willen stimuleren, al dan niet met het wijkbudget. Het gaat hierbij om:

- Adoptiegroen
- Bewonersinitiatieven
- Zwerf Afvalpakkers (ZAP-ers)
- Buurtpreventie/whatsappgroepen/buurttoezicht
- Adoptiespeeltuinen
- Wensenformulieren
- Wijkwethouders en wijkshouwen
- Aanpak jeugdoverlast
- Verkeersveiligheid/verkeerstellers
- Digitale communicatiemiddelen

Aan sommige initiatieven zijn streefcijfers verbonden.

De ambtelijke organisatie wordt middels het programma Vanzelfsprekend Waalwijk en de Waalwijk Academie bewust gemaakt van het thema burgerparticipatie en uitgedaagd benodigde basiscompetenties te ontwikkelen.

Naast de *notitie burgerparticipatie 2015* kent de gemeente Waalwijk de *algemene inspraak en participatieverordening Waalwijk 2012* met spelregels voor inspraak en participatie bij beleid. Deze verorde-

ning is in 2012 (op initiatief van de raad) op- en vastgesteld door de raad en hiermee streeft het gemeentebestuur naar een verbetering van de inbreng door burgers, organisaties en bedrijfsleven. Onder inspraak verstaat deze verordening 'het ten aanzien van gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar maken van een zienswijze en daarover zo mogelijk van gedachten te wisselen met het betreffende bestuursorgaan'. Onder participatie verstaat deze verordening 'het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding of uitvoering van gemeentelijk beleid'.

Verder staat in de verordening het volgende:

- Het college stelt – met in achtneming van het standpunt van de raad – voor elk onderwerp waarop participatie wordt verleend een procedure vast. Het college maakt daarbij, indien gewenst, een keuze uit de participatietreden informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen.
- De participatieprocedure bevat in elk geval:
 - . het onderwerp van participatie
 - . een aanduiding van de kring van belanghebbenden

- In aanvulling op lid 2 bevat deze procedure voor zover mogelijk:
 - . de toepasselijke participatietrede
 - . de randvoorwaarden
 - . de wijze van vormgeving van het participatieproces
 - . een tijdpad met termijnstelling, waarbij rekening wordt gehouden met vakantieperiodes
 - . een communicatieplan
 - . een financiële paragraaf.
- Het college draagt er zorg voor dat de kring van belanghebbenden die participatiegerechtigd zijn voldoende tijd en informatie krijgt voor een goede voorbereiding.
- Het college draagt zorg voor verslaglegging van door haar in het kader van participatie gehouden bijeenkomsten.
- Deze verslagen worden aan alle aanwezigen van de bijeenkomsten toegezonden.
- Een weergave van de opbrengst van participatie en de wijze waarop met die opbrengst is omgegaan, maakt deel uit van het voorstel dat ter besluitvorming wordt aangeboden.
- Na besluitvorming krijgen alle deelnemers tijdig het voorstel en besluit ter informatie – zo mogelijk digitaal – beschikbaar gesteld.

In de *Verordening Burgerinitiatief 2003* zijn de voorwaarden opgenomen waaronder bewoners een burgerinitiatiefvoorstel in de gemeenteraad kunnen inbrengen (o.a. 200 handtekeningen van kiesgerechtigden). Het geeft aan dat 14 jaar geleden al is nagedacht over burgerparticipatie.

2.4 Evaluatie van beleidsinstrumenten

Gedurende het rekenkameronderzoek is de *notitie burgerparticipatie 2015* door de gemeente Waalwijk geëvalueerd en de inzet voor 2017 en 2018 aangegeven. De afspraak of intentie om deze notitie te evalueren stond niet beschreven in de notitie zelf, maar wel in de *raadsinformatiebrief notitie burgerparticipatie 2015*, met name ingegeven om te bezien of na 2016 de pilot van het inwonerspanel structureel gefinancierd kan worden.

De evaluatie is tegelijkertijd ook de nieuwe notitie en is gevat in het document *Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018*. Er wordt geconcludeerd dat Waalwijk op de goede weg is en zich de afgelopen twee jaar meer proactief, uitnodigend en meewerkend dichtbij de inwoners in de Waalwijkse samenleving heeft getoond. Op een aantal aspecten na blijven de ambities, visie en instrumenten uit de notitie van 2015 gehandhaafd. Het inwonerspanel gaat met maandelijkse en extra losse polls werken, waarin college of raadsleden een vraag kunnen stellen aan het panel. Via 'Waalwijk werkt aan parels'

wil de gemeente op een vijftal thema's, waarin samenwerking met bewoners van belang is, frequenter communiceren (op advies van het inwonerspanel). Ook wil de gemeente meer inzetten op wijkkaarten en het wensenformulier in plaats van de wijkenquête om ontwikkelpunten per wijk in concrete acties om te zetten. Er wordt één instrument aan de notitie toegevoegd, namelijk de Buurt(s)top, Kindertop en Jongerentop, waar aan de hand van een aantal activiteiten inwoners hun ideeën, verhalen of verbeter-suggesties voor 'Waalwijk voor elkaar' kunnen delen. In de evaluatie wordt ook gesproken over hoe ambtenaren leren met burgerparticipatie om te gaan. Hier is een aantal nieuwe suggesties aan toegevoegd, waaronder een game 'Doe-democratie' en het werken met inspiratiesessies en buddy's.

Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018 biedt geen toelichting op de uitgaven gedaan ten behoeve van de notitie uit het wijkbudget. De nieuwe notitie biedt ook geen koppeling met de prestatie-indicator en streefcijfers, zoals deze in de programmabegroting zijn opgesteld. In de notitie is niet vastgesteld of en wanneer opnieuw geëvalueerd moet worden.

In de Evaluatie 2016 Wijkgericht werken wordt wel beschreven of de streefcijfers zijn behaald, en wordt aangegeven dat het gehele wijkbudget is besteed aan 'Het beste idee van Waalwijk' en meer dan 75 initiatieven – niet expliciet toegelicht aan welk initiatief of activiteit. Zichtbaar wordt dat de gemeente probeert het ingezette wijkbudget te vertalen naar maatschappelijk rendement middels digitaal programma Soui. Volgens deze methode zouden de 75 initiatieven €61.835,- opleveren (gebaseerd op vrijwilligersuren), waarbij wordt aangegeven dat alsnog lastig te berekenen is wat de maatschappelijke opbrengst in geld is.

2.5 Analyse en conclusie

De gemeente Waalwijk heeft haar ambities ten aanzien van burgerparticipatie in meerdere documenten beschreven en uit het *coalitieprogramma 2014-2018* blijkt dat het huidige college ook stevige ambities op dit gebied heeft. Dit alles is vertaald en opgenomen in de *notitie burgerparticipatie 2015*. Dit betreft een door het college vastgestelde notitie. De raad heeft hierover op 12 oktober 2015 een raadsinformatiebrief ontvangen. Geen van de fracties heeft deze brief geagendeerd en daarmee aanpassingen op de inhoud voorgesteld.

In de ambtelijke organisatie wordt de notitie meer gezien als een werkdocument wat naast ambitie en visie instrumenten beschrijft, die de gemeente zal inzetten om burgerparticipatie in Waalwijk te vergroten. In deze notitie ontbreekt de vertaalslag van ambities en visie naar concrete en meetbare doelstellingen (te denken valt aan 'x% meer participatieprocessen met een hogere participatietrede') waarover de gemeente zichzelf kan en wil verantwoorden en waarmee de organisatie kan aantonen dat zij zich ontwikkelt ten aanzien van burgerparticipatie. In *Evaluatie 2016 en Jaarplan 2017 Wijkgericht werken* worden wel streefcijfers genoemd ten aanzien van initiatieven en activiteiten, maar deze zijn niet allemaal direct logisch af te leiden van de ambities en visies. Het aantal zwerfafvaloppakkers is een invulling van het 'hoe', maar niet duidelijk wordt waarom de gemeente Waalwijk hierop inzet ten aanzien van haar ambitie (en waarom vervolgens een streefcijfer wordt gekozen). Omdat de vertaalslag tussen ambities en instrumenten/middelenbeperkt gemaakt wordt (het 'waarom'), kan het effect van de inzet van instrumenten hier eigenlijk niet aan gekoppeld worden. Of de ambities van burgerparticipatie daadwerkelijk worden gehaald, is op deze manier moeilijk te beantwoorden en verantwoorden.

De gemeente maakt expliciet onderscheid tussen burgerparticipatie en bewonersinitiatieven en heeft als ambitie omschreven bewonersinitiatieven in hogere mate te willen stimuleren en faciliteren. In het kader wat de notitie vormt, heeft de gemeente een aantal instrumenten gekozen, die zij inzet om burgerparticipatie (als geheel van burgerparticipatie en bewonersinitiatieven) te bevorderen. Dit zijn verschillende type instrumenten, waarmee wordt ingezet op goede communicatie, het betrekken van bewoners door hun mening te vragen in een panel, het uitdagen van bewoners om tot innovatieve ideeën

te komen en het ontwikkelen van competenties bij ambtenaren. Ieder instrument is bedoeld voor het stimuleren van burgerparticipatie – zowel vanuit de gemeente zelf als vanuit inwoners.

Naar onze mening zijn de instrumenten een goede basis om burgerparticipatie meer onder de aandacht te brengen en om hierop als gemeente activiteiten te ondernemen. Waar de notitie de suggestie wekt dat instrumenten wanneer passend kunnen worden ingezet, zien wij echter eigenlijk bij ieder instrument de context al geschetst. Daarnaast wordt er geen specifiek onderscheid gemaakt in instrumenten voor burgerparticipatie, geïnitieerd door de gemeente en door de bewoners (bewonersinitiatieven). Naar onze mening lijkt de gemeente vooral te kiezen voor instrumenten, die initiatief vanuit bewoners stimuleert (type 1 of 2). Er wordt echter nauwelijks beschreven hoe de gemeente zelf met deze initiatieven wil omgaan om ze te bestendigen. Daarnaast is er weinig aandacht voor hoe de gemeente burgers wil betrekken bij het ontwikkelen of uitvoeren van beleid (type 3). Als wij kijken naar de ambitie waarin de gemeente juist die beweging op gang wil brengen (de pijl naar links in figuur 2), is het een gemiste kans dat niet (meer) expliciet bij de keuze van de instrumenten wordt stilgestaan en de keuze wordt gemaakt bij type 2 en 3 meer handelingsrepertoire voor de gemeente te beschrijven. Type 2 en type 3 zijn immers, zoals in de notitie ook beschreven, twee takken van sport waarbij van de gemeente een andere houding wordt gevraagd.

Wat daarnaast opvalt, is dat de notitie aangeeft een kader te willen zijn, waarbinnen de gemeentelijke organisatie van Waalwijk werkt en leert. Bij het instrument 'burgerparticipatie op de agenda' wordt gesproken over Vanzelfsprekend Waalwijk (programma binnen de gemeente om nieuwe competenties van ambtenaren te trainen), de game 'Doe-democratie' en intranetpagina 'Waalwijkse inspiratiehaven' als plek om inspiratie te delen. Wij zijn van mening dat dit innovatieve methoden zijn om medewerkers bewust te maken van de nieuwe manier van werken en de gemeente inzet op het betrekken van zoveel mogelijk verschillende type medewerkers. Ook het inzetten van het inwonerspanel bij verschillende beleidsvelden is hierbij een waardevol instrument. Het document *notitie burgerparticipatie 2015* zelf lijkt naar onze mening minder geschikt om direct mee te werken en leren, omdat de instrumenten en spelregels niet compleet zijn.

Juist omdat de samenwerking tussen gemeente en bewoners (bij type 2 en 3 van figuur 2) verschillende vormen aan kan nemen en binnen de gehele organisatie kan plaatsvinden, is het volgens ons van belang in de notitie aandacht te hebben voor hoe Waalwijk participatieprocessen in wil richten. Welke spelregels zijn er en wat zijn werkende of nieuwe vormen/instrumenten van participatie om in zo'n participatieproces in te passen? Hier kan de link gelegd worden met de bestaande verordeningen, de *algemene inspraak en participatieverordening Waalwijk 2012* en *Verordening Burgerinitiatief 2003*. De notitie zou een geschikt document zijn om ook ambtenaren van verschillende beleidsterreinen spelregels en (voorbeeld)instrumenten te bieden voor het inrichten van participatieprocessen.

Zoals hierboven benoemd, is er qua beleid ten aanzien van burgerparticipatie naast de *notitie burgerparticipatie 2015* ook de *algemene inspraak en participatieverordening Waalwijk 2012*. Deze nog redelijk recente verordening geeft naar onze mening houvast en mogelijkheden voor zowel het college als de raad om participatie actief vorm te geven (zie hoofdstuk 4). Ook de *Verordening Burgerinitiatief 2003* biedt handvatten, met name voor initiërende bewoners. Deze verordeningen vormen zogeheten 'spelregels' bij het vormgeven van participatieprocessen in Waalwijk. Eigenlijk zien wij ook de rol en het mandaat van wijkcoördinatoren als een soort 'spelregel' bij de manier, waarop Waalwijk participatie inricht en zijn met name deze wijkcoördinatoren erg belangrijk in het bereiken van de ambitie om meer type 2 participatie te laten plaatsvinden. In de *notitie burgerparticipatie 2015* wordt geen koppeling gemaakt met deze spelregels.

De *notitie burgerparticipatie 2015* is begin 2017 geëvalueerd in lijn met een raadsinformatiebrief uit 2015. In de nieuwe notitie is een aantal instrumenten gewijzigd of toegevoegd, in lijn met de notitie uit 2015. Omdat de *Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018* in lijn is met de notitie uit 2015 waar wij in deze paragraaf nuances bij plaatsen, zien wij ook bij deze nieuwe notitie kansen om het beleid ten aanzien van participatie te versterken. In de notitie van 2015 evenals in de nieuwe notitie is niet vastgesteld of en wanneer opnieuw geëvalueerd moet worden.

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende toetsing van de normen:

- X De gemeentelijke ambities ten aanzien van burgerparticipatie zijn vertaald naar concrete, meetbare en realistische doelen.
- ✓ De gemeente maakt onderscheid tussen burgerparticipatie en bewonersinitiatieven.
- ✓ De doelen van de gemeente Waalwijk omtrent burgerparticipatie en bewonersinitiatieven zijn vertaald in beleid.
- ✓ Beleid ten aanzien van burgerparticipatie en bewonersinitiatieven is uitgewerkt in verschillende participatie-instrumenten en heldere spelregels.
- X In beleid is vastgesteld dat de inzet van participatie-instrumenten wordt geëvalueerd.

Figuur 3. Toetsing van de normen met betrekking tot de formele wijze waarop de gemeente Waalwijk burgerparticipatie heeft vormgegeven

3. De uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de volgende normen getoetst:

- De gemeente Waalwijk heeft in de periode 2012-2016 verschillende participatie-instrumenten ingezet.
- De spelregels, opgesteld in het beleid, worden in de praktijk nageleefd.
- De inzet van participatiemiddelen leidt tot meer begrip en draagvlak voor beleid en maatregelen bij burgers, instellingen en ondernemers.
- De participatietrajecten, die zijn ingezet, worden geëvalueerd.
- Er wordt actief geleerd van de evaluatie-uitkomsten van participatietrajecten.

Om dit te toetsen middels inzichten uit de praktijk is een aantal casussen onderzocht, te weten:

- Herontwikkeling van drie schoollocaties, specifiek De Walewyc
- Herontwikkeling Samarja
- Bewonersinitiatief Stichting Wandelpark
- Burgerinitiatief De Amstel.

Een korte beschrijving en analyse van deze casussen zijn opgenomen als bijlagen 2 en 3. De beschrijving en analyse is gemaakt op basis van documentatie, interviews en groepsgesprekken met betrokken bewoners, ambtenaren en wethouders.

3.1 Inzet van participatie-instrumenten en de ervaringen daarmee

In deze paragraaf beschrijven we allereerst de participatie-instrumenten, die door de gemeente Waalwijk zijn ingezet, die we zijn tegengekomen bij de bestudering van de casussen. Deze relateren we aan de treden van de participatieladder.

Informatiebijeenkomst of inloopavond (informereren)

Vanuit de casus Herontwikkeling Samarja wordt duidelijk dat de gemeente of een andere initiatiefnemer (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) omwonenden uitnodigt (per brief) om plannen te bekijken. Dit participatie-instrument behelst vaak een presentatie en een plenaire discussie. Waar bij de casus Samarja de gemeente in eerste instantie de projectontwikkelaar de ruimte gaf om dit instrument in te zetten, is vanwege het ontstaan van maatschappelijke onrust door de wethouder gekozen voor een ander instrument. Nadat de casus in rustiger 'vaarwater' belandde (gekozen werd om op een locatie aan de rand van de gemeente een campus voor arbeidsmigranten te ontwikkelen) is wederom een informatiebijeenkomst georganiseerd. De vorm van deze bijeenkomst – op een zaterdag op de locatie zelf, en met de insteek om issues boven tafel te krijgen (dit instrument gaat dus meer richting raadplegen) – gaf bewoners meer ruimte tot een 1-op-1-gesprek met initiatiefnemers en raadsleden. Naar aanleiding van deze bijeenkomst is uiteindelijk ook een klankbordgroep opgericht.

Uit interviews met bewoners komt naar voren dat soms ten onrechte het idee wordt gegeven dat deelnemers inbreng hebben, terwijl er eigenlijk sprake is van informereren. Zij geven aan dat het van belang is goed te communiceren over de insteek en verwachtingen van de bijeenkomst en ook na de bijeenkomst bewoners te blijven informereren.

Bewonersgesprekken met kleine groepen / huiskamergesprekken (raadplegen)

Ook dit instrument is ingezet bij de casus Herontwikkeling Samarja. In kleine groepen (max. 10) werd meerdere keren de ruimte geschapen voor dialoog en dit leverde inzicht op over de eisen en wensen van omwonenden. Door de kleine deelnemersaantallen heeft dit instrument als voordeel dat angst om iets te zeggen voor bewoners wordt verminderd en er minder nadruk ligt op de input van alleen de grote 'schreeuwers'. Het neemt ook de anonimiteit weg, die men ervaart in een grote groep, wat tot meer redelijkheid kan leiden. Zowel gemeente als bewoners geven aan deze vorm te waarderen. Ook hier is er het aandachtspunt om het gesprek goed vast te leggen en een terugkoppeling te geven over wat er is gedaan met de inbreng van bewoners.

Klankbordgroep (adviseren)

Uit gesprekken blijkt het inzetten van klankbordgroepen een bekende en reguliere manier van werken te zijn voor de gemeente Waalwijk bij grote ruimtelijke projecten. Door zowel gemeente als bewoners wordt het gezien als een effectief middel om bewoners te betrekken. De uitdaging is om een goede vertegenwoordiging van de doelgroep te krijgen, niet alle bewoners zijn op dezelfde wijze begaan met de ontwikkeling: sommigen stappen in, omdat de ontwikkeling direct invloed heeft op de eigen woonervaring, anderen willen een breder geluid uit de wijk vertegenwoordigen. Met goede begeleiding en één helder aanspreekpunt blijken bewoners (vanuit beide type deelnemers) zich langdurig te committeren aan een klankbordgroep, zo bleek bij de casus Herontwikkeling van drie schoollocaties. Bewoners die wij in dit verband hebben gesproken, zijn tevreden over de vorm en recent is deze bij een campusontwikkeling (vervolg casus Herontwikkeling Samarja) ook weer ingezet.

Gezamenlijk beheer (coproduceren)

In Waalwijk is het overnemen van het beheer van een stuk (semi-)openbaar groen een steeds vaker voorkomende participatievorm. In het geval van de casus Stichting Wandelpark is sprake van coproductie, waarbij delen van het beheer door de stichting wordt gedaan. Een schoonmaakactie in de wijk, zoals bewoners uit de wijk De Amstel organiseren, valt ook onder deze categorie. De gemeente treedt op als leverancier van gereedschap of het afvoeren van groenafval (ondersteunend). Bij de casus Stichting Wandelpark loopt men nog wel tegen zaken aan. De uitdaging is om goede afspraken te maken en te blijven communiceren tussen vrijwilligers en de gecontracteerde groenaanemers, die namens de gemeente buiten aan de slag zijn. De bewoners willen graag heldere afspraken over wie welk deel van het beheer doet. Zij zijn, ook met hulp van de wijkcoördinator, gesprekspartner van de gemeente, maar weten nog niet deze heldere afspraken overeen te komen en in de praktijk door te laten werken, dit terwijl het juist als gemeente bij dit type instrument van belang is goed de eigen inzet te bepalen, om het enthousiasme van initiërende bewoners te behouden.

Wijkcoördinatoren (coproduceren)

Zowel bij de casussen, waarbij de gemeente uitnodigt tot participatie, als de casussen waarbij bewoners initiatief nemen, komen de wijkcoördinatoren naar voren als belangrijke spelers. De bewoners betrokken bij alle onderzochte casussen kennen hun wijkcoördinator en zien zichtbaar hun bijdrage (het organiseren van bijeenkomsten, het verbinden met contactpersonen binnen de gemeente en soms het inzetten van budget). Hun bijdrage wordt over het algemeen gewaardeerd en ook binnen de gemeente wordt de functie als zeer belangrijk ervaren. Deze functionarissen staan enerzijds in de samenleving en anderzijds weten zij binnen de gemeentelijke organisatie de juiste betrokkenen te vinden, zo geven wethouders aan. Ook hebben zij eigen wijkbudgetten om in te zetten.

Een voorbeeld buiten de casussen om, waarbij de wijkcoördinator een belangrijke rol speelt, is de houten brug bij de Ds. Louwe Kooymanslaan, die behouden werd door coproductie tussen bewoners en gemeente. Deze bewoners vormen nu een actiegroep, die andere activiteiten voor de wijk onderneemt.

Wel blijkt uit de gesprekken dat met name de bewoners die eigen initiatief tonen nog kritisch zijn op de functie van wijkcoördinatoren. Dit zit niet zozeer in de manier waarop de wijkcoördinator zelf werkt, maar in het door hulp van de coördinator weten te bereiken van de juiste personen binnen de ambtelijke organisatie die nodig zijn ook echt gevolg te geven aan het initiatief (buiten de wijkcoördinator). Bewoners zijn nog niet altijd tevreden over het vinden van een goede contactpersoon op hun onderwerp.

Ontwikkelaar organiseert participatieproces (coproduceren/meebeslissen)

De gemeente heeft als uitgangspunt het participatieproces bij een ontwikkeling in het ruimtelijk domein te laten organiseren door de initiatiefnemer. Zo is de projectontwikkelaar bij de herontwikkeling Samarja gevraagd om zelf met de buurt in gesprek te gaan. Hiermee daagt de gemeente dergelijke partijen uit en hoeft de gemeente niet zelf al het werk uit te voeren. Echter, als de gemeente een grote maatschappelijke impact verwacht of zelf grote belangen heeft bij een ontwikkeling, trekt de gemeente alsnog de organisatie van het participatieproces naar zich toe (zoals uiteindelijk bij Samarja gebeurd is).

Uit verschillende interviews wordt duidelijk dat de gemeente soms nog worstelt met welke rol zij moet aannemen bij een dergelijk ontwikkeltraject. Door het initiatief neer te leggen bij de ontwikkelaar geef je de controle uit handen. Niet alle ontwikkelaars hechten waarde aan een goed participatieproject en/of zijn in staat een goed participatieproces vorm te geven. Ook is niet altijd duidelijk dat de gemeente onafhankelijk is, waardoor bewoners kunnen denken dat de ontwikkelaar al een akkoord heeft op zijn plannen van de gemeente. Hier ligt dan ook een aandachtspunt: 'Hoe kun je als gemeente ruimte geven aan projectontwikkelaars, maar wel invloed uitoefenen, zodat een goed participatietraject wordt uitgevoerd?'

Burgerinitiatief in de raad (adviseren)

Waalwijk kent de mogelijkheid om als bewoner een voorstel in de gemeenteraad te brengen (*Verordening Burgerinitiatief 2003*). Hiervan is gebruik gemaakt door bewonerscomité De Amstel. In het geval van deze casus werd het instrument vooral gebruikt om besluitvorming te beïnvloeden (lobby) en grootschalige renovatie van een wijk in gemeentelijke plannen te krijgen. Het betrof geen voorstel, waarin bewoners zelf activiteiten willen ondernemen met hulp van de gemeente.

Naast de participatie-instrumenten, die werden ingezet bij de onderzochte casussen, hebben wij uit de gesprekken en documenten ook overige instrumenten gehaald, die de gemeente Waalwijk de afgelopen periode heeft ingezet.

Waalwijks podium (raadplegen/adviseren)

Sinds kort kent Waalwijk het 'Waalwijks podium'. Elke donderdag tussen 19.00-19.30u vindt dit plaats, waarbij de raad (en ook het college) tijd reserveert en bewoners een podium geeft voor hun verhalen en oproepen. Bewoners worden uitgenodigd zich aan te melden om tijdens dit podium een brief, petitie of burgerinitiatief toe te lichten. Het Waalwijks podium is onderdeel van het nieuwe vergadermodel van de gemeenteraad, dat sinds 2017 van kracht is. Dit vergadermodel is uitgewerkt door de raads werkgroep Communicatie in het kader van het project 'Praat met de Raad' (zie hoofdstuk 4).

Inwonerspanel (raadplegen)

Het inwonerspanel Sprekend Waalwijk is sinds 2015 ingezet en wordt door de gemeente als een succesvol instrument gezien, waaraan bijna 700 bewoners deelnemen. Er zijn in 2016 vijf onderzoeken uitgezet met een respons tussen 54% en 71%. De werkwijze van het inwonerspanel in het kort; drie tot vier keer per jaar een digitale vragenlijst op onderwerp uitzetten, eenvoudige en een beperkt aantal vragen (ongeveer tien), aanvullend een rondetafelgesprek met de portefeuillehouder en de terugkoppeling van de uitkomsten per factsheet. Uit een evaluatie blijkt dat 87% van de panelleden de werkwijze van het inwonerspanel met een 'goed' en 'voldoende' scoort. De uitdaging is dat de deelnemers aan het panel een afspiegeling zijn van de bevolkingsopbouw.

Beste idee van Waalwijk (subsidie)

De gemeente organiseert jaarlijks een soort van 'wedstrijd', waarbij bewoners goede ideeën en initiatieven kunnen aanleveren om daarmee kans te maken op een subsidie voor de uitvoering daarvan. Afgelopen jaar hebben twintig deelnemers hun ideeën voor een panel van Waalwijkers gepitcht, waarvan er vijf met een financiële bijdrage zijn beloond. Volgens de gemeente is het een simpel, maar perfect instrument om uitvoering te geven aan sociaal ondernemerschap, Right to Challenge en buurtrechten.

Overig (informereren en raadplegen)

Overige instrumenten ingezet door de gemeente Waalwijk in 2015 en 2016 zijn, in het kort:

- Storytelling: 17 verhalen en 2 filmpjes op webpagina over maatschappelijke initiatieven en een 'glossy'
- Wijkwethouders: op verschillende wijzen hebben wethouders bijeenkomsten in hun wijk bezocht
- Wijkgericht werken 2.0: enquête in 2015 over aantrekkelijkheid wijk en jaarlijks 5 bijeenkomsten (wijkcafés met zo'n 25 deelnemers per keer), waarin wijkkaarten zijn opgesteld met aandachtspunten en acties
- Krachttour: in mei en juni 2016 heeft de Krachttourbus door Waalwijk gereden en 6 bezoeken gebracht bezocht door ongeveer 120 volwassenen en 100 kinderen.

3.2 Beleid in de praktijk

Uit de *Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018* blijkt dat de instrumenten, die zijn opgenomen in de *notitie burgerparticipatie 2015* allemaal zijn uitgevoerd in de praktijk. In de interviews is merkbaar dat men hier ook trots op is en men geeft aan dat burgerparticipatie in het bewustzijn van zowel de organisatie als de samenleving meer gaat leven. Uit de gesprekken met ambtenaren werkzaam in de ruimtelijke ontwikkeling blijkt echter dat zij de *notitie burgerparticipatie 2015* niet even goed kennen of er gebruik van maken in de praktijk, zoals bijvoorbeeld wijkcoördinatoren. In de notitie staan dan ook beperkt instrumenten, waar zij mee te maken hebben in hun praktijk bij het uitvoeren van projecten. Zij kennen meer de vormen van participatieprocessen, zoals deze uit de casussen naar voren komen (bijvoorbeeld de klankbordgroepen) en niet in de notitie beschreven staan.

De bestudering van de casussen laat dus zien dat er naast de instrumenten uit de notitie ook nog andere instrumenten door de gemeente Waalwijk worden ingezet en daarmee participatieprocessen worden ingericht. Voor het inrichten van die participatieprocessen kent de gemeente Waalwijk ook een aantal spelregels. In de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* staan spelregels omtrent het vormgeven, vaststellen, organiseren en rapporteren over participatieprocessen.

Uit gesprekken met ambtenaren, de portefeuillehouders ruimtelijke ontwikkeling en burgerparticipatie en een afvaardiging van de raad blijkt echter dat de participatieverordening niet gebruikt wordt. De portefeuillehouders geven aan dat dit is, omdat er weinig sprake is van ontwikkelinitiatief door de gemeente (weinig eigen grond). Echter, de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* is van toepassing op het opstellen en uitvoeren van al het beleid van de gemeente. In het onderzoek is niet onderzocht in hoeverre dit buiten de ruimtelijke ontwikkeling en de onderzochte casussen wel gebeurt. Wel wordt in dit onderzoek duidelijk dat er participatieprocedures in de praktijk worden bedacht en uitgevoerd, zonder hiervoor de verordening te gebruiken. Een aantal aandachtspunten, afkomstig uit de gesprekken met bewoners, zoals het helder managen van verwachtingen aan de voorkant en het laten zien wat er met uitkomsten van het participatieproces is gebeurd aan de achterkant, kunnen door middel van het naleven van de participatieverordening worden voorkomen.

In de *Verordening Burgerinitiatief 2003* zijn de voorwaarden opgenomen, waaronder bewoners een burgerinitiatiefvoorstel of ander onderwerp op de agenda van de gemeenteraad kunnen zetten (o.a. 200 handtekeningen van kiesgerechtigden). Bij de casus De Amstel is gebruik gemaakt van deze verordening.

3.3 Evaluatie participatie-instrumenten door gemeente

De gemeente heeft begin 2017 de *notitie burgerparticipatie 2015* geëvalueerd en op basis daarvan het beleid aangepast (*Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018*). Het inwonerspanel krijgt in 2017 en 2018 doorgang en zodoende is (de inzet van) de evaluatie geslaagd. Daarnaast wordt stilgestaan bij de resultaten van de notitie in de praktijk en op basis hiervan worden keuzes toegelicht voor het vervolg. Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente het verloop van de communicatie-uitingen als goed bestempeld, maar de gemeente met name kritisch is over opkomstaantallen (Krachttour) en het voorkomen van dubbele, gelijksoortige vragen van gemeente richting bewoners (enquête wijkgericht werken 2.0).

Bij de vier onderzochte casussen is er geen sprake geweest van een formele evaluatie. Er is in het geval van casus Herontwikkeling drie schoollocaties wel informeel bij stilgestaan dat de bewoners zo'n tien jaar betrokken waren. Aan de hand van de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* zijn er stappen mogelijk, waarbij op een participatieproces wordt teruggeblikt. Zo vraagt de participatieverordening 'een weergave van de opbrengst van participatie en de wijze waarop met die opbrengst is omgegaan deel uitmaakt van het voorstel dat ter besluitvorming wordt aangeboden'. Deze stap in de verordening is een soort evaluatie van het doorlopen participatieproces en daarmee wordt duidelijk wat er met de inbreng van participanten is gedaan. Bij de start met de Herontwikkeling drie schoollocaties was de verordening nog niet van kracht en ook is er geen gebruik gemaakt van de verordening. Bij de Herontwikkeling Samarja werd door de gemeente in eerste instantie besloten dat de projectontwikkelaar zelf bewoners moest informeren. Als de verordening werd gevolgd, was dit echter besloten na consultatie van de raad. Bij het vervolg van de casus werd later alsnog besloten door de gemeente een participatieproces vorm te geven en ook hierbij is geen gebruik gemaakt van de verordening. Het informeren van de raad over de gekozen participatievorm en het collegebesluit de vergunning te weigeren, zijn wel stappen, zoals die in de verordening staan, maar bij die laatste is niet beschreven hoe het participatieproces heeft bijgedragen aan die keuze.

3.4 Analyse en conclusie

Op basis van de vier onderzochte casussen en de evaluatie van de notitie burgerparticipatie 2015 wordt duidelijk dat de gemeente Waalwijk veel verschillende participatie-instrumenten heeft ingezet in de afgelopen periode. Bij de instrumenten afkomstig uit de *notitie burgerparticipatie 2015* zien wij dat dit doordacht gebeurt. Bij de *Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018* zijn geen aanpassingen gedaan vanuit de raad, waardoor we kunnen concluderen dat zowel organisatie als college als raad tevreden is over de ingezette lijn van instrumenten.

Opvallend is dat de participatie-instrumenten die zijn ingezet, zoals bijvoorbeeld klankbordgroepen, niet allemaal in de *notitie burgerparticipatie 2015* (of in de nieuwe versie van 2017-2018) voorkomen. Ook wordt er geen link gelegd met de spelregels, die de *algemene inspraak- en participatieverordening* en de *Verordening Burgerinitiatief 2013* met zich meebrengen. Het koppelen van deze instrumenten brengt het gehele scala aan instrumenten, vormen en spelregels bij elkaar en geeft medewerkers (breder dan alleen wijkcoördinatoren) kennis, handvatten en inspiratie om bewust een participatie-instrument te kiezen. Dit sluit ook aan bij de eerdere conclusie in paragraaf 2.5 dat naar onze mening de *notitie burgerparticipatie 2015* onvoldoende als document handvatten en inspiratie biedt voor verschillende medewerkers om bij hun eigen beleidsveld of initiatief een instrument in te zetten.

De spelregels uit de verordening worden niet als geheel in de praktijk gebracht voor zover wij in dit onderzoek kunnen overzien. We zien dat sommige stappen worden genomen, maar stellen ons de vraag in hoeverre dit doordacht is. Dit is een gemiste kans, want de participatieverordening biedt in onze ogen goede aangrijpingspunten om als organisatie en ook als raad bewuster met participatieprocessen om te gaan.

De participatie-instrumenten uit de *notitie burgerparticipatie 2015* zijn geëvalueerd. Wij zijn echter van mening dat de kwaliteit van de evaluatie te wensen overlaat, waar het gaat om objectief conclusies trekken op basis van concrete en meetbare doelstellingen (zie paragraaf 2.5) op basis waarvan kan worden aangegeven of Waalwijk zich al dan niet ontwikkelt ten aanzien van burgerparticipatie. Dit geldt ook voor de participatieprocessen die door de gemeente zijn ingezet, deze zijn niet geëvalueerd. Er zijn dus kansen om meer te leren van deze processen. Uit gesprekken met medewerkers en wethouders blijkt wel dat zij informeel en uit zichzelf gedreven reflecteren op de samenwerking met bewoners in participatieprocessen.

Op basis van de evaluatie, door de gemeente uitgevoerd, naar de *notitie burgerparticipatie 2015* en de onderzochte casussen is het moeilijk een uitspraak te doen over de toename van begrip en draagvlak voor beleid en maatregelen door het inzetten van participatie-instrumenten. Het maatschappelijk effect is in de notitie niet in een meetbare doelstelling vertaald, waardoor eigenlijk niet te zeggen is of deze vertaling van het coalitieakkoord ook echt in de praktijk tot toename van begrip en draagvlak, maar ook tot toename van burgerparticipatie leidt. Wij hebben bewoners gevraagd of zij tevreden zijn over de samenwerking met de gemeente en wat voor verbeterpunten zij hierin met name zien. Hieruit blijkt dat bewoners over het algemeen tevreden zijn met de participatievormen, waarin zij participeren als de gemeente hen hiertoe uitnodigt. In het geval van de Herontwikkeling van de drie schoollocaties waren de bewoners ook inhoudelijk tevreden over de uitkomsten van het ontwerp en begrepen zij de afwegingen en keuzes die gemaakt werden, ook al waren die niet altijd in lijn met de voorkeur van de bewoners.

Bij de casussen, waarbij bewoners zelf initiatief proberen te nemen, lijken het begrip en draagvlak voor beleid niet toe te nemen. Bewoners vinden het moeilijk te zien dat hun initiatief niet altijd past in bestaand beleid (De Amstel) en dat het moeite kost om bestaand beleid en initiatief aan elkaar te koppe-

len (Stichting Wandelpark). Wij zien dat met name bij deze initiatieven de tevredenheid over de samenwerking met de gemeente wisselend wordt beoordeeld en wijkcoördinatoren een nog steviger rol kunnen pakken in het verbinden van initiatiefnemers aan de juiste contactpersoon (en dit blijven monitoren).

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende toetsing van de normen:

- ✓ De gemeente Waalwijk heeft in de periode 2012-2016 verschillende participatie-instrumenten ingezet.
- X De spelregels opgesteld in het beleid worden in de praktijk nageleefd.
- ? De inzet van participatiemiddelen leidt tot meer begrip en draagvlak voor beleid en maatregelen bij burgers, instellingen en ondernemers.
- X De participatietrajecten die zijn ingezet worden geëvalueerd.
- X Er wordt actief geleerd van de evaluatie-uitkomsten van participatietrajecten.

Figuur 4. Toetsing van de normen met betrekking tot de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk

4. De rol en wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden de volgende normen getoetst:

- De raad is door het college betrokken bij het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid.
- De raad is in staat gesteld om aan de voorkant mee te denken en/of kaders te stellen omtrent de invulling van burgerparticipatie bij (ruimtelijke) projecten
- De raad toetst het resultaat van een participatieproces op basis van de vastgestelde kaders.

Voor het beantwoorden van deze vragen heeft onder andere een werksessie met raadsleden plaatsgevonden. Hier is gereflecteerd en toekomstgericht gekeken naar de rol en wijze waarop een individueel raadslid bij burgerparticipatie kan acteren. De uitkomsten van deze sessie hebben wij in de aanbevelingen verwerkt.

4.1 Rol en wijze van betrokkenheid op papier

De documenten aangaande burgerparticipatie betreffen de *notitie burgerparticipatie 2015* en twee verordeningen.

Uit de *notitie burgerparticipatie 2015* is op te maken dat een themamiddag met het college heeft plaatsgevonden voor de voormalige versie uit 2014. Op verzoek van het college is deze versie op een aantal punten uitgewerkt in de notitie van 2015. De notitie is door het college vastgesteld en is vervolgens in oktober 2015 middels de *raadsinformatiebrief notitie burgerparticipatie* ter informatie naar de raad verstuurd. In deze brief wordt beschreven dat de kosten voor de participatieinstrumenten worden gedekt uit reguliere middelen en er wordt alvast aandacht gevraagd voor mogelijk structurele formatie en budget voor het instrument inwonerspanel vanaf 2017. Daarnaast wordt in de brief beschreven dat een werkgroep Communicatie vanuit de raad met het thema burgerparticipatie bezig is in de vorm van 'Praat met de Raad' om de toenemende kloof tussen inwoners en het gemeentebestuur te beslechten. Er wordt aangegeven dat de organisatie in overleg met de griffie kijkt op welke wijze de raad betrokken kan worden bij het proces en de instrumenten, ingezet bij burgerparticipatie. In *de raadsinformatiebrief evaluatie en notitie burgerparticipatie 2017-2018* wordt niets meer genoemd over de rol van de raad ten opzichte van de nieuwe notitie.

De *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* is in 2012 op initiatief van de raad vastgesteld. In deze verordening heeft de raad een meer vastgelegde wijze van betrokkenheid en is bepaald dat de raad aan de voorkant moet worden geconsulteerd om het college te laten bepalen of participatie of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding of uitvoering van beleid en aan wie in welke vorm. Daarnaast is vastgesteld dat de raad op basis van de termijnagenda in overleg met het college kan besluiten voor één of meerdere beleidsvoornemens zelf participatie te verlenen. Ook aan de achterkant van een participatieproces kan de raad een rol spelen op basis van een verordening, door te bepalen of in voorliggend besluit de uitkomsten van het participatieproces op de juiste wijze door het college zijn geïnterpreteerd.

Zo is er op papier een heldere samenwerking vastgesteld tussen college en raad in het bewust opstellen van participatieprocessen.

4.2 Rol en wijze van betrokkenheid in praktijk

Op basis van de bestudering van de casussen en het gesprek met de raad komt naar voren dat de raad bij de burgerparticipatie, ingezet door de gemeente, aan de voorkant en aan de achterkant wisselend betrokken is. De participatieverordening wordt niet gebruikt en ingezet. Zowel het college als de raad stuurt daar nu niet op. Zo wordt duidelijk dat de raad in de praktijk wel wordt betrokken, maar dit niet op consequente en voorspelbare wijze gebeurt.

Bij de casus Herontwikkeling drie schoollocaties heeft de raad zelf bepaald dat een participatieproces met klankbordgroepen moest worden ingezet en heeft zij daarbij inhoudelijke kaders gesteld. Bij de casus Herontwikkeling Samarja was niet de gemeente – en daarmee de raad – maar de ontwikkelaar aanzet om de burgerparticipatie vorm te geven. Toen de wethouder besloot dat er te veel maatschappelijke onrust ontstond, heeft zij een participatievorm gekozen (kleine bewonersbijeenkomsten), waarover zij de raad geïnformeerd heeft. De raad heeft niet zelf deze vorm voorgesteld of kaders bepaald en heeft dit ook niet afgedwongen.

Bij het burgerinitiatief De Amstel hebben de bewoners de raadsleden betrokken en hebben een rondleiding gegeven in de desbetreffende wijk. De raad worstelde bij de besluitvorming om het burgerinitiatief om de wijk De Amstel in het Integraal Uitvoeringsplan (IUP) te plaatsen. Uiteindelijk is de raad akkoord gegaan met het collegevoorstel en heeft geen andere prioritering in het IUP aangebracht. Bij bewonersinitiatief Stichting Wandelpark is de raad weinig zichtbaar. In de gesprekken hebben wij verder geen voorbeelden gekregen van bewonersinitiatieven, waarbij de raad een duidelijke rol speelde.

Bij het bestuderen van de documenten en bij de gesprekken over de casussen in de praktijk, wordt veelal verwezen naar het project 'Praat met de Raad'. Dit project, uitgevoerd door de raads werkgroep Communicatie, laat zien dat de raad - ondanks bovenstaande constatering - wel degelijk bezig is haar positie en democratische legitimiteit te verbeteren in de context van de veranderende samenleving en dus toenemende roep om burgerparticipatie. Het hoofddoel van dit project is 'De raad communiceert actief met inwoners en houdt op een transparante wijze rekening met hun wensen.' Gekozen is om interactief te komen tot aanbevelingen en verbetervoorstellen, door uitvoerig te spreken met inwoners, de raad, college en de ambtelijke organisatie. Het meest ingrijpende verbetervoorstel van het project om het hoofddoel te bereiken, is het aanpassen van het Waalwijks vergadermodel (zie figuur 5). Hiermee is de raad begin 2017 van start gegaan.



Figuur 5. Waalwijks vergadermodel

Iedere week is er voor bewoners middels het Waalwijks podium de gelegenheid om een brief, petitie of burgerinitiatief in te dienen en daarnaast is er de inwonersavond, waarbij bewoners kunnen meeluisteren, meepraten en hun mening kunnen geven over onderwerpen op de agenda van de raad. Tot slot is de discussieavond een moment, waarop de raad voorstellen bespreekt met bewoners en organisaties, die zich daarvoor hebben aangemeld. Uit gesprekken blijkt dat raadsleden nog moeten wennen, de commissies zijn immers verdwenen, maar dat men de toenemende inbreng van bewoners als positief ervaart.

4.3 Analyse en conclusie

De gemeenteraad van Waalwijk is wisselend betrokken bij het beleid en de spelregels omtrent burgerparticipatie. De raad is door het college geïnformeerd over de notitie burgerparticipatie die de ambities van Waalwijk op dit thema uitwerkt, evenals de evaluatie hiervan. De raad heeft dit niet geagendeerd en de notitie is daarmee niet besproken.

In 2012 heeft de raad de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* zelf opgesteld en vastgesteld. Deze verordening verplicht het college om de raad aan de voorkant mee te nemen en om kaders te stellen bij de invulling van burgerparticipatie bij door de gemeente geïnitieerde (ruimtelijke) projecten. Ook dient het college een overzicht aan te leveren van wat er is gedaan met de inbreng van bewoners tijdens het participatieproces. Uit de gesprekken met ambtenaren, raadsleden, wethouders en bewoners blijkt dat deze verordening niet wordt gebruikt.

Samen met een deel van de gemeenteraad is in een werksessie de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* doorgenomen en zijn alle stappen uitgewerkt in een overzichtelijk stroomschema (zie aanbevelingen). Vervolgens is aangegeven waar en hoe raadsleden invloed kunnen uitoefenen op het zorgvuldig voorbereiden, uitvoeren en verantwoorden van participatieprocessen. Het gaat hierbij om het stellen van vragen aan het college of het zelf indienen van moties of amendementen of een initiatiefvoorstel. Het is duidelijk geworden dat de raad in alle fasen een kaderstellende en controlerende rol heeft. Ook kunnen raadsleden bewoners helpen en verwachtingen managen door bij de kaderstelling vooraf heel helder te maken met welke bedoeling bewoners mogen participeren.

De toepassing van deze verordening is zo gedefinieerd, dat alle beleidsvoornemens of ruimtelijke projecten, die de gemeente zelf initieert, onder de verordening kunnen vallen. Echter, deze verordening kan ook van toepassing zijn op initiatieven van projectontwikkelaars, maar ook op bewonersinitiatieven. Het gemeentebestuur kan kaders meegeven aan deze partijen hoe en waaraan participatie moet voldoen. Op deze manier kan het gemeentebestuur waarborgen, dat rekening gehouden wordt met de wensen van de raad op zowel het gebied van de inhoud als van het participatieproces. Bij projectontwikkelaars lijkt vooral het college degene te zijn, die dit moet initiëren. Bij bewonersinitiatieven kunnen gemeenteraadsleden ook de bal oppakken en via een motie of initiatiefvoorstel een kader meegeven en op die manier bewonersinitiatieven meer zekerheid te geven. Een aandachtspunt is om te bewaken dat bewonersinitiatieven niet te snel de politieke arena in worden gebracht. Dit kan namelijk verstorend werken en vraagt ook goede voorbereiding (van o.a. de initiërende bewoners).

Ondanks dat de raad in onze ogen nog onvoldoende gebruik maakt van haar mogelijkheden om zorgvuldige participatieprocessen af te dwingen, is wel zichtbaar dat er steeds meer aandacht is voor (de mening van) bewoners en organisaties. Het project 'Praat met de raad' laat zien dat de raad actief bezig is dit in werkwijzen te vertalen. Zodoende is het vergadermodel van de raad aangepast om het geluid uit de samenleving meer ruimte te geven. Die toename aan signalen kan de raad goed gebruiken om participatieprocessen in te richten.

Zo heeft de raad 'instrumenten' in handen om aan de ene kant burgerparticipatie te verbeteren (middels de verordening) en anderzijds bewonersinitiatieven beter te begeleiden bij de samenwerking met de gemeente (middels het nieuwe vergadermodel).

Kortom, de raad heeft meer mogelijkheden dan hij nu beseft om de ambities ten aanzien van participatie in Waalwijk te realiseren. Wanneer de raad hier meer gebruik van gaat maken en zich actief mengt in het vertalen van geluiden uit de samenleving in het ontwerpen van participatieprocessen, ontstaat de mogelijkheid dat participatie in Waalwijk consequenter en meer voorspelbaar gaat plaatsvinden. Dit is niet alleen voor de grip van raadsleden van belang, ook de ambtelijke organisatie en bewoners zullen naar verwachting in toenemende mate weten waar zij aan toe zijn.

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende toetsing van de normen.

- ✓ De raad is door het college betrokken bij het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid.
- X De raad is in staat gesteld om aan de voorkant mee te denken en/of kaders te stellen omtrent de invulling van burgerparticipatie bij (ruimtelijke) projecten
- X De raad toetst het resultaat van een participatieproces op basis van de vastgestelde kaders.

Figuur 6. Toetsing van de normen met betrekking tot de rol en wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

In dit rekenkameronderzoek staat de vraag centraal of de wijze, waarop het participatiebeleid wordt uitgevoerd, effectief is bij de aanpak van maatschappelijke opgaven in de gemeente Waalwijk. Hierbij heeft het onderzoek zich specifiek gericht op opgaven in het ruimtelijk domein. In algemene zin concluderen wij dat dit het geval is. Zichtbaar is dat de gemeente Waalwijk zich bewust is en ambities heeft om burgerparticipatie in haar gemeente steeds meer ruimte te geven. Verschillende instrumenten en spelregels zijn voorhanden en worden uitgevoerd om dit voor elkaar te krijgen. Echter, zichtbaar is ook dat het participatiebeleid en de manier van werken op papier én in de praktijk nog beter in relatie met elkaar gebracht kunnen worden om – waar bij burgerparticipatie juist de inhoud en uitkomst erg open en onbekend kunnen zijn – participatieprocessen consequenter en meer voorspelbaar te gaan realiseren.

Formeel en op papier heeft de gemeente Waalwijk een goede basis vastgelegd, waarin de gemeentelijke ambities (o.a. in toenemende mate burgerparticipatie vergroten en de beweging maken naar meer initiatief door bewoners) zijn beschreven, onderscheid wordt gemaakt in burgerparticipatie en bewonersinitiatieven en instrumenten zijn uitgewerkt om burgerparticipatie in Waalwijk meer onder de aandacht te brengen. In onze analyse beschrijven wij dat Waalwijk verder zou kunnen gaan in het vertalen van ambities naar concrete, meetbare en realistische doelen. Het is nu moeilijk te beantwoorden en verantwoorden of (de effecten die worden gehaald met) de inzet van instrumenten logischerwijs bijdragen aan de hogere ambitie.

Om de ambities te realiseren, zien wij kansen om specifiek en meer in te zetten op instrumenten, die bewonersinitiatieven bestendigen. Daarnaast zien wij dat een koppeling met de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* ontbreekt en er weinig aandacht is voor het ontwerpen van participatieprocessen. Om bewustzijn en handelingsrepertoire van ambtenaren, breder dan alleen wijkcoördinatoren, te laten toenemen kan juist een beleidsdocument als de notitie burgerparticipatie de plek zijn om instrumenten, spelregels en inspiratie te verbinden. Zo biedt papier de mogelijkheid om participatieprocessen consequenter en meer voorspelbaar te organiseren.

In de praktijk wordt zichtbaar dat Waalwijk niet alleen instrumenten inzet, zoals deze in haar beleid zijn omschreven, maar ook handelingsrepertoire heeft opgebouwd en doorontwikkeld om participatie mogelijk te maken. Een sprekend voorbeeld hierbij is de – in dit onderzoek bestudeerde – casus Herontwikkeling Samarja. Nadat de gemeente uiteindelijk besloot zelf de participatie met bewoners te organiseren, is gekozen voor een nieuwe vorm van bewonersavonden en werd uiteindelijk een klankbordgroep ingericht, een instrument wat niet in het beleid staat omschreven, maar waar de gemeente al jaren gebruik van maakt. Wel wordt bij bestudering van deze en andere casussen duidelijk dat de spelregels bij participatie (door inzet van de participatieverordening) in de praktijk niet worden gebruikt en daarmee nageleefd. Op basis van deze twee bevindingen is onze conclusie dat de gemeente Waalwijk nog stappen kan (en moet) maken om participatieprocessen beter voor te bereiden, uit te voeren en te verantwoorden.

Het structureel evalueren van participatieprocessen en de inzet van instrumenten zijn hierbij van waarde. Waar op papier niet is vastgelegd hoe en wanneer evaluatie moet plaatsvinden, wordt er in de praktijk wel geëvalueerd: de *notitie burgerparticipatie 2015* is geëvalueerd en informeel spreekt men over de inzet van participatievormen. Deze niet structurele en niet integrale wijze van terugkijken en leren roept de vraag op in hoeverre de gemeente Waalwijk hier kansen laat liggen.

De rol van de raad bij burgerparticipatie is wisselend, zowel bij het (vaststellen van) papier, als in de praktijk. Bij het opstellen en evalueren van de notitie burgerparticipatie is de raad niet actief betrokken bij het opstellen van de instrumenten en het bespreken van de rol van de raad hierbij. Ook bij de participatieprocessen, die zich voordoen, stelt de raad beperkt kaders op, waardoor deze ook niet getoetst kunnen worden. Aan de andere kant neemt de raad ook weinig initiatief en stuurt hier ook niet op. De raad heeft echter aan de hand van de - door de raad zelf geïnitieerde - participatieverordening voldoende handvatten om die rol te spelen en zowel kaderstellend als controlerend met het college samen te werken in het organiseren van participatie. Daarnaast heeft de raad - opnieuw zelf geïnitieerd - meer ruimte gecreëerd voor het ontvangen van signalen uit de samenleving middels het nieuwe vergadermodel. De combinatie van deze twee lijnen geeft de raad meer dan voldoende positie om zijn rol te spelen en signalen van de samenleving te vertalen in participatieprocessen en te vertalen in de houding die de gemeente aanneemt ten opzichte van (initierende) bewoners.

Dit onderzoek bood de ruimte om met bewoners terug te kijken op een aantal Waalwijkse casussen van burgerparticipatie en bewonersinitiatieven. Bewoners waren over het algemeen positief over het doorlopen participatieproces bij gemeentelijke projecten. Waar de samenwerking soms wat hobbelig begon, hebben zij het gevoel dat hun mening serieus genomen werd en dat zij invloed hadden op de besluitvorming. Zij hebben begrip voor de gemaakte afwegingen en zouden bij uitnodiging allen opnieuw meedoen als participant. Aandachtspunten voor de gemeente zijn volgens hen het managen van verwachtingen aan de voorkant van een proces en de zichtbaarheid van college en raad. Bij de casussen waarbij bewoners zelf initiatief nemen, is er soms minder begrip en draagvlak voor de werkwijze van de gemeente. Echter, bewoners hebben vaak weinig inzicht wat het betekent (qua inzet van ambtenaren en doorlooptijd) om hun initiatieven in te passen in bestaand beleid of lopende contracten. Vaak zijn bewonersinitiatieven nog afhankelijk van de bereidheid van ambtenaren die naast hun kerntaken tijd vrij moeten maken om te helpen dergelijke initiatieven stap verder te brengen. Wij zien dat met name bij bewonersinitiatieven de tevredenheid over de samenwerking met de gemeente wisselend wordt beoordeeld en wijkcoördinatoren een nog stevigere rol kunnen pakken in het verbinden van initiatiefnemers aan de juiste contactpersoon en het blijven aansturen op heldere afspraken en besluiten. Ook de raad kan hier een zichtbaardere rol spelen.

Al met al is naar onze mening de gemeente Waalwijk op weg om burgerparticipatie - zowel geïnitieerd door de gemeente, als door bewoners - eigen te maken als manier om met elkaar samen te werken. In dit onderzoek hebben wij zowel in de gemeentelijke organisatie en het bestuur, als ook bij bewoners stuk voor stuk bevlogen mensen leren kennen die het beste voor hebben met Waalwijk en de samenwerking onderling. Tot slot zouden wij de gemeente Waalwijk vooral willen meegeven verder te gaan met het oefenen met en het vergroten van het handelingsrepertoire, de rollen die een ieder (wethouder, raadslid, bewoner) heeft bewuster te spelen en meer in samenwerking proceskaders vast te stellen. In de hieropvolgende paragraaf werken wij deze conclusie uit in concrete aanbevelingen om deze lijn verder uit te werken.

5.2 Aanbevelingen

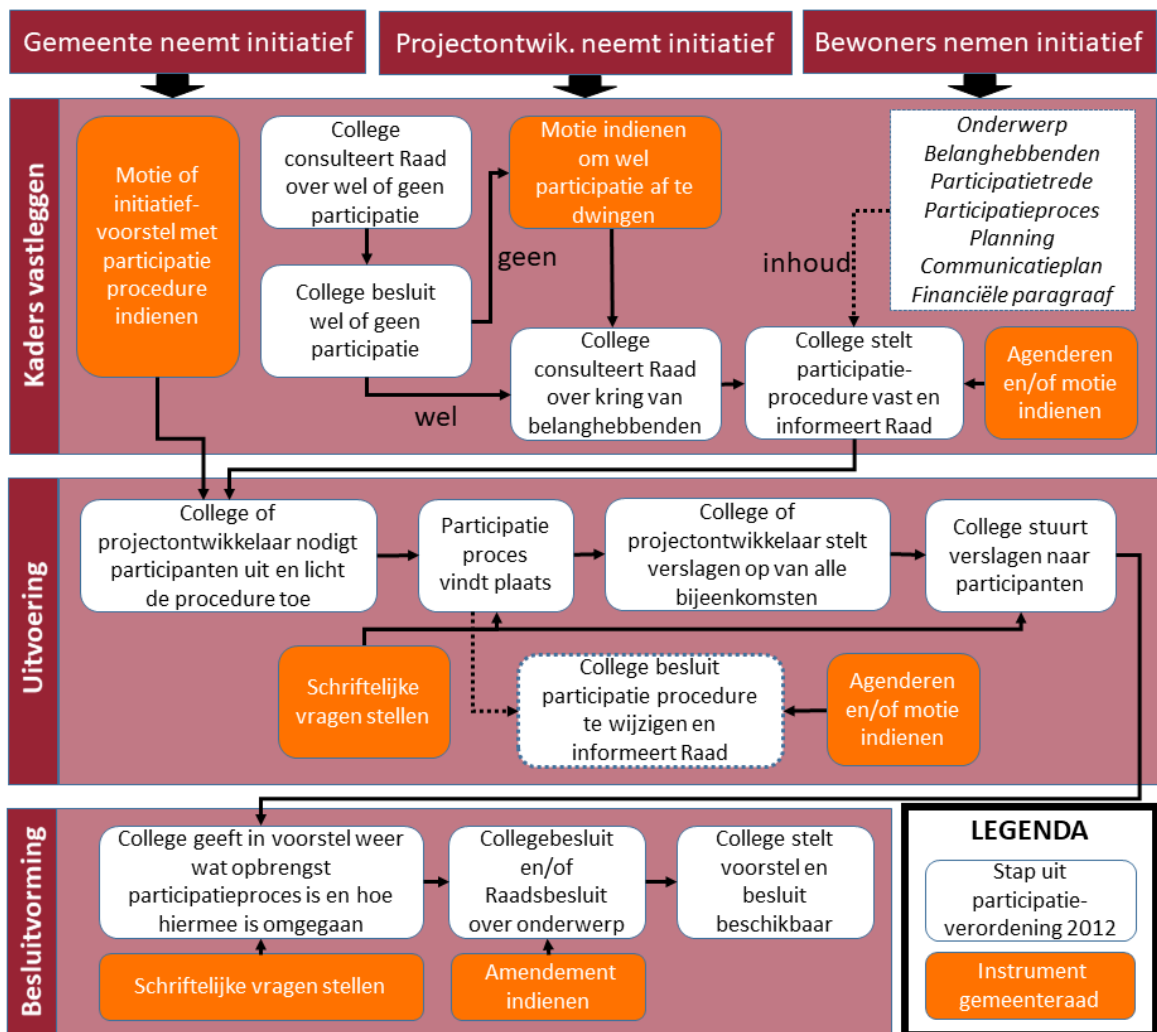
Voortbouwend op de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen waarmee burgerparticipatie in Waalwijk een extra impuls kan krijgen.

Aanbevelingen gericht aan raadsleden

1. Neem positie in (kaderstelling, uitvoering en besluitvorming) bij beleidsvoornemens

Aan de hand van de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* kan de raad een duidelijkere positie innemen bij het ontwerpen van participatieprocessen en het controleren van de uitvoering. Wij bevelen raadsleden aan dit in toenemende mate te doen en hierover het gesprek aan te gaan met het college. Voor meer begrip en gebruik van de verordening in het dagelijks werk van een raadslid hebben wij samen met een afvaardiging van de raad de verordening omgezet in een stroomdiagram, wat als stappenplan/geheugensteun kan dienen. Per fase wordt hiermee duidelijk welke stap de raad kan zetten. Ook als de verordening niet van toepassing is bij een onderwerp, kan het stroomdiagram (aan de hand van de losse stappen/instrumenten) helpen om te weten hoe als raadslid alsnog te kunnen sturen.

Daarnaast raden wij aan de ambitie en toepassing van de verordening actief uit te dragen. Dit draagt bij aan de bekendheid van participatie onder bewoners en creëert urgentiegevoel binnen de gemeentelijke organisatie.



Figuur 7. Stroomdiagram voor raadsleden bij participatieprocessen

Toelichting op stroomdiagram

Stap 1: Kaders vastleggen

Gemeente neemt initiatief

In dit geval dient het college de stappen uit de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* te doorlopen (de witte blokken). Het college kan besluiten om geen participatie toe te staan (om verschillende redenen). Indien raadsleden dit wel willen kan men middels een motie het college de opdracht geven om wel participatie als instrument in te zetten. Het college dient vervolgens een participatieprocedure uit te werken, vast te stellen en de raad hierover te informeren. Indien raadsleden aanpassingen op de participatieprocedure willen dient dit agendeert te worden en middels een motie aangepast te worden.

Projectontwikkelaar neemt initiatief

Het college dient in eerste instantie te bepalen of het participatieproces rondom een bouwontwikkeling door de projectontwikkelaar zelf of door de gemeente wordt gedaan (bijv. vanwege grote maatschappelijke impact). Indien het college de handschoen oppakt dient het proces doorlopen te worden zoals beschreven bij *Gemeente neemt initiatief*. Als de Projectontwikkelaar zelf aan de slag gaat is er de mogelijkheid om ook hiervoor een participatieprocedure op te stellen en deze vast te stellen door het college. Raadsleden kunnen deze eventueel agenderen en de projectontwikkelaar uitnodigen om een nadere toelichting te geven op de participatieprocedure. Indien gewenst kan middels een motie aanpassingen afgedwongen worden.

Bewoners nemen initiatief

Raadsleden kunnen bewonersinitiatieven verder helpen door een bestuurlijke opdracht aan het college te geven om het bewonersinitiatief bij te staan en hen verder te helpen. Hiermee krijgen bewoners meer duidelijkheid waar ze op kunnen rekenen en raadsleden kunnen beter hun controlerende taak uitvoeren. Het is aan te bevelen, dat raadsleden dit middels een motie danwel initiatiefvoorstel doen en hierbij zelf de participatieprocedure voorschrijven (inclusief de benodigde middelen en dekking).

Stap 2: Uitvoering controleren

Nadat de participatieprocedure, al dan niet aangepast middels een motie, is vastgesteld kan de participatie starten. Hiervoor gelden weer de stappen uit de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012* (de witte blokken). Raadsleden kunnen gaandeweg schriftelijke vragen stellen aan het college over de gang van zaken. Het antwoord van het college kan aanleiding zijn om het onderwerp te agenderen in de raad en eventueel de participatieprocedure bij te stellen middels een motie. Ook het college kan besluiten om de participatieprocedure te wijzigen. Ook dit kan aanleiding zijn om het onderwerp te agenderen in de raad en eventueel de wijziging op de participatieprocedure bij te stellen middels een motie.

Stap 3: Besluitvorming

Nadat het participatieproces is afgerond volgt vaak de besluitvorming over een bestemmingsplan, nieuw beleid, een visie, etc. Bij het raadsvoorstel dient het college aan te geven wat de opbrengst is van het participatieproces en hoe hiermee is omgegaan. Dit kan aanleiding zijn voor schriftelijke vragen vanuit raadsleden. Bij behandeling van het raadsvoorstel dienen raadsleden te controleren of voldaan is aan hetgeen wat is opgenomen in de participatieprocedure (het kader). Raadsleden kunnen het raadsvoorstel amenderen, maar dit vraagt om een zorgvuldige afweging (zeker als inderdaad binnen de kaders is gebleven).

2. Ondersteun bewonersinitiatieven en ga naast bewoners staan

Raadsleden kunnen bewonersinitiatieven verder helpen door kaders mee te geven aan het college hoe met dit initiatief omgegaan moet worden (d.m.v. een motie of initiatiefvoorstel). Dit kader kan dezelfde opbouw hebben als wordt gevraagd in de *algemene inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012*, zie toelichting op het stroomdiagram. Hiermee ontstaat een bestuurlijke opdracht. Het zorgt ook voor duidelijkheid richting de initiërende bewoners. Een dergelijk traject vraagt wel om zorgvuldige voorbereiding samen met de griffie. Zo moeten bewoners goed voorbereid worden op het acteren in de politieke arena. De signalen die aan de hand van het nieuwe vergadermodel gemakkelijker tot raadsleden komen, kunnen op die manier concreet tot een werkwijze en inzet van de gemeente leiden.

Aanbevelingen gericht aan het college

1. Gebruik de participatieverordening om de raad een duidelijker rol te laten spelen bij te doorlopen participatieprocessen en de uitkomsten daarvan

Waar wij de raad aanbevelen meer te gaan werken met de participatieverordening, geldt dit op dezelfde wijze ook voor het college. Besteed meer tijd en aandacht aan de voorkant om participatieprocessen te ontwerpen, neem hier de raad goed in mee en laat ook de raad daar waar hij het nodig acht het kader vaststellen. Bewaak vervolgens de spelregels en monitor de voortgang. Evalueer ook de toepassing van de verordening in de praktijk (bijvoorbeeld door periodiek een aantal belangrijke projecten te evalueren), zodat tussentijds kan worden bijgestuurd en 'leren' optimaal wordt gefaciliteerd.

Daarnaast raden wij aan de ambitie en toepassing van de verordening actief uit te dragen. Dit draagt bij aan de bekendheid van participatie onder bewoners en creëert urgentiegevoel binnen de gemeentelijke organisatie.

2. Stel ook voor de initiërende projectontwikkelaar kaders voor participatie vast

Waar de gemeente een projectontwikkelaar de participatie laat vormgeven, is er ook de mogelijkheid hier (verdergaande) kaders of spelregels aan mee te geven. Deze kunnen in algemene zin worden opgesteld of specifiek per geval. Wij raden aan hier als college aandacht aan te besteden, om zo als college tussen de bewoners en de initiatiefnemer te gaan staan en op te treden als de 'bewaker' van het participatieproces, waardoor plannen en belangen met elkaar verbonden worden. Blijf goed geïnformeerd en intervenueer indien noodzakelijk.

3. Vertaal de ambities ten aanzien van burgerparticipatie in concrete en meetbare doelstellingen

In het coalitieprogramma is een aantal ambities opgesteld ten aanzien van burgerparticipatie. In de *notities burgerparticipatie 2015 en 2017-2018* zijn hier instrumenten aan gekoppeld. Echter de vertaalslag tussen deze ambities en instrumenten zou beter kunnen plaatsvinden aan de hand van meetbare doelstellingen, die binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente vallen. Bijvoorbeeld het verhogen van het aandeel besluiten en voorstellen waarbij de participatieverordening wordt toegepast, het vergroten van de bekendheid van bewoners met participatie-instrumenten en het verhogen van de participatiegraad (hoogte van treden). Naast dat het effect van instrumenten gemeten kan worden, kan het college op basis daarvan verantwoording afleggen over de gekozen instrumenten (in relatie tot het budget) danwel kan bijsturen door andere instrumenten in te zetten, is vooral het gesprek met de raad en de stad belangrijk. Wat betekenen woorden zoals 'samen met de stad', 'participatiemaatschappij', 'co-creatie' en 'faciliteren van initiatieven' nu in de gemeente Waalwijk? Het vraagt veel inzet om deze containerbegrippen te vertalen naar concrete en meetbare doelstellingen, maar dwingt iedereen om hierover na te denken en positie in te nemen. De representatieve democratie bepaalt (deels) de voorwaarden voor de participatieve democratie.

Aanbevelingen gericht aan de organisatie

1. Besteed meer aandacht aan het integraal beschrijven en bespreken van participatieprocessen en -instrumenten

Stel een document op, bijvoorbeeld een nieuwe versie van de notitie burgerparticipatie, waarin instrumenten, spelregels en inspiratie bij elkaar komen. Zorg ervoor dat dit document in samenwerking met meerdere collega's van verschillende afdelingen wordt opgesteld en gedragen. Zowel het proces (wellicht binnen Vanzelfsprekend Waalwijk) als dit document kunnen zo de integraliteit van burgerparticipatie verhogen. Het gaat hierbij vooral om het beschrijven van verschillende instrumenten en werkvormen, wanneer zet je ze in en de do's en dont's om het tot een succes te brengen. Ook krijgt hiermee het evalueren van participatieprocessen een vaste plek. Dit is van belang in het vergroten van bewustzijn bij ambtenaren dat zij anders zullen moeten werken om participatie door – en daarmee samenwerken met – bewoners in het dagelijks werk te integreren.

2. Ontwerp meer instrumenten specifiek gericht op het bestendigen van bewonersinitiatieven

In de notitie burgerparticipatie wordt geen specifiek onderscheid gemaakt of veel aandacht besteed aan instrumenten, gericht op het bestendigen van bewonersinitiatieven. Wat kunnen ambtenaren doen, als zij bewonersinitiatieven een stap verder willen helpen? En hoeveel tijd mogen zij hieraan besteden? Wij adviseren om dit eens te beoefenen in één of twee workshops samen met de bewoners, eventueel met inleiding van een wethouder, door gezamenlijk een participatietraject te doorlopen.

6. Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Geachte commissie,

In het kader van Bestuurlijk hoor en wederhoor heeft de Rekenkamercommissie het college gevraagd reactie te geven op het concept Rekenkameronderzoek over burgerparticipatie

Het College heeft de volgende opmerkingen en aanzien van het onderzoek:

1. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich specifiek gericht op opgaven in ruimtelijke sfeer. In het onderzoek wordt echter telkens gerefereerd aan de notitie Burgerparticipatie 2015-2016 (en later 2017-2018). Deze notitie heeft nooit de intentie gehad om andere bestaande notities/verordeningen zoals de Inspraak- en Participatieverordening en Verordening Burgerinitiatieven of werkwijzen in ruimtelijke sfeer te vervangen. Deze notities/verordeningen/werkwijzen, welke zich meer richten op de traditionele vormen van burgerparticipatie, zijn blijven bestaan. De notitie Burgerparticipatie is bedoeld inspirerend kader waarin we aangeven met welke nieuwe instrumenten we de nieuwe beweging in maatschappelijk initiatieven willen stimuleren. Zoals ook in de notitie Burgerparticipatie is beschreven, zit burgerparticipatie door de hele organisatie verweven. De vraag is hoe effectief (en omvangrijk) een nota Burgerparticipatie zal zijn als alle vormen, situaties, doelstellingen, werkwijzen, verbindingen en budgetten op dit terrein in één nota inzichtelijk moet worden gemaakt. Veel inzet, zowel in personeel als in middelen, is inmiddels reguliere inzet waaruit door de hele organisatie aan gewerkt wordt.
2. De conclusie dat er geen concrete, meetbare en realistische doelen zijn opgesteld, wordt niet gedeeld. Er zijn wel degelijk meetbare doelstellingen opgesteld. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van een inwonerspanel van 500 leden, het uitvoeren van drie tot vier onderzoeken, het realiseren van het Beste Idee e.v.. Deze doelstellingen brengen niet het maatschappelijke effect in beeld, maar het zijn wel degelijk concrete, meetbare en realistische doelen. In dit kader is het ook relevant te vermelden dat er begin 2016 een onderzoek Burgerparticipatie onder het Inwonerspanel is uitgezet waarin de stand van zaken in Burgerparticipatie in beeld is gebracht. En dat eind 2016 het Inwonerspanel is geëvalueerd onder panelleden. Deze onderzoeken vormen een nulmeting om op een later moment de groet te kunnen meten. Verder zijn meetbare doelstellingen e.d. aan elk team om zelf te bepalen in werkplannen, beleidsnotities of programmabegrotingen.
3. Ook de conclusie om meer in te zetten op instrumenten die bewonersinitiatieven bestendigen, wordt niet zonder meer gedeeld. Het is een beleidskeuze om dit wel of niet te doen. Door hierop in te zetten, loop je ook het risico om het initiatief als gemeente over te nemen of afhankelijkheid te creëren.
4. Op pagina 17 van het rapport wordt vermeld dat het mandaat voor het Integraal Uitvoeringsplan (IUP) bij de wethouder ligt. Dit is niet juist. Het mandaat voor het IUP ligt bij de raad en niet bij de portefeuillehouder.

Onze ambitie is te blijven ontwikkelen op het terrein van burgerparticipatie. Er zijn altijd zaken die verbeterd kunnen worden. Hier blijven we aan werken. We zien dan ook graag uw aangepaste onderzoeksrapport tegemoet.

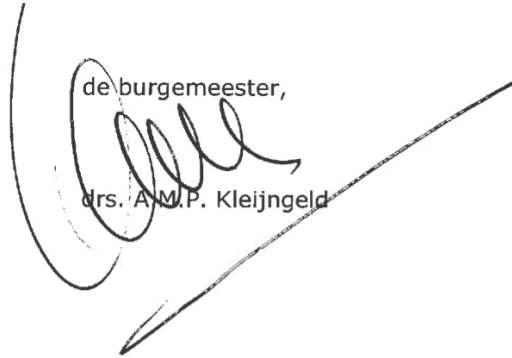
Hoogachtend,
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,
de secretaris,

J.H. Lagendijk



de burgemeester,

drs. A.M.P. Kleijngeld



7. Nawoord rekenkamercommissie

In het kader van het bestuurlijk wederhoor heeft het college van Burgemeester en Wethouders gereageerd op de nota van bevindingen en de conclusies. De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie. In dit nawoord zullen wij ingaan op de door u in het kader van het bestuurlijk wederhoor gemaakte opmerkingen.

De rekenkamercommissie wil alvorens op de afzonderlijke opmerkingen in te gaan graag een algemene opmerking maken.

Met dit rapport wil de rekenkamercommissie vooral het gesprek tussen college en raad en met de stad stimuleren: wat willen we in Waalwijk bereiken met burgerparticipatie, wat betekent 'samen met de stad', welke doelstellingen koppelen we daaraan en welke instrumenten passen daarbij? De rekenkamercommissie realiseert zich dat burgerparticipatie een proces van lange adem is en dat het stellen van doelen hierbij niet altijd gemakkelijk is. Des te meer reden om hierover het gesprek te voeren. Wij hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan dat gesprek en daarmee helpt om verder stappen te zetten bij het vorm- en inhoud geven van burgerparticipatie.

1. In de opzet van ons onderzoek is de notitie burgerparticipatie als belangrijk document aangemerkt. Deze notitie is, zoals het college terecht benoemt, niet enkel gericht op het ruimtelijk domein. Echter veel vormen van (toepassing van) burgerparticipatie vinden plaats in het ruimtelijk domein. Het bestuderen van de notitie is daarmee logisch. Wij begrijpen uw nuancering dat de notitie niet de intentie/functie heeft om alle bestaande verordeningen of kaders te vervangen of bij elkaar te brengen. Wij geven aan dat deze notitie in de toekomst wel een geschikt document kan zijn waarin instrumenten, spelregels en inspiratie bij elkaar komen en daarmee ambtenaren van verschillende beleidsterreinen een handvat geeft waaruit zij kunnen putten bij participatieprocessen.
2. In uw reactie zegt u dat de doelstellingen niet het maatschappelijk effect in beeld brengen maar er wel degelijk concrete, meetbare en realistische doelen zijn. Er lijkt hier met name verschil in opvatting te zijn over de reikwijdte van een beleidsdoelstelling. Wij zien dat er een ambitie is geformuleerd en er (in de notitie burgerparticipatie) instrumenten zijn gekozen om die ambitie te realiseren. Echter, naar ons idee ontbreekt de vertaalslag tussen de ambitie (maatschappelijke effecten) en de doelen van het participatiebeleid. Wat wil de gemeente aan doelen bereiken om haar ambitie te verwezenlijken en waarom wordt dan voor een bepaald instrument gekozen?

In ons rapport hebben we het over de richting, inrichting en verrichting van burgerparticipatie waarbij we nadrukkelijk aandacht vragen voor formuleren van ambitie en visie, na te streven doelen, samenhang tussen ambitie, doelen en instrumenten. Het burgerpanel is een instrument/maatregel en geen doel op zich. De rekenkamercommissie begrijpt dat het formuleren van doelstellingen in relatie tot maatschappelijke effecten lastig is. Maar zoals hierboven gezegd: het is van belang om hierover in de raad het gesprek te voeren.

3. U deelt niet onze conclusie om meer in te zetten op instrumenten die bewonersinitiatieven bestendigen. Het is volgens u een beleidskeuze en bovendien brengt dit het risico met zich mee dat gemeente de initiatieven overneemt. De rekenkamercommissie erkent dit risico. Onze boodschap is echter om bespreekbaar te maken hoe met bewonersinitiatieven om te gaan, wat kunnen ambtenaren doen om een initiatief verder te helpen, wat zijn ook bij inwonersinitiatieven do's en dont's.

4. U stelt dat de vermelding op pagina 17 van het rapport over het mandaat voor het Integraal Uitvoeringsplan (IUP) niet correct is. Dit mandaat ligt, zoals u opmerkt, bij de raad en niet bij de wethouder. Wij hebben dit gecorrigeerd.

U stelt dat het uw ambitie is om te blijven ontwikkelen op het terrein van burgerparticipatie en dat er altijd zaken zijn die verbeterd kunnen worden en dat u hieraan blijft werken. Wij zullen de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Bijlage 1. Literatuur

- Algemene Inspraak- en participatieverordening Waalwijk 2012
- Coalitieprogramma 2014-2018 'Krachten bundelen'
- Beknopt verslag van de voorlichtingsbijeenkomst op 3 december 2007 m.b.t. herontwikkeling schoollocaties in Waalwijk
- Bestuurdersbrief Burgerinitiatief en motie De Amstel (6 september 2016)
- Bestuurdersbrief Burgerinitiatief De Amstel (9 februari 2017)
- Bestuurdersbrief Ontwikkeling pand Samarja (18 mei 2016)
- Burgerinitiatief vervanging bestrating en herinrichting woonwijk De Amstel (19 april 2016)
- Eindverslag project 'Praat met de Raad' (26 februari 2016)
- Evaluatie en Notitie burgerparticipatie 2017-2018 (januari 2017)
- Evaluatie 2016 en Jaarplan 2017 Wijkgericht Werken
- Notitie burgerparticipatie 2015 (september 2015 – versie 3)
- Plan van aanpak herontwikkeling 3 schoollocaties Waalwijk (versie 27 september 2007)
- Programmabegroting 2017
- Raadsvoorstel 'Toekomst Wijkgericht Werken' (21 augustus 2012)
- Raadsinformatiebrief 'Evaluatie & Notitie burgerparticipatie 2017-2018' (7 maart 2017)
- Raadsinformatiebrief 'Notitie burgerparticipatie' (12 oktober 2015)
- Raadsinformatiebrief 'Voornemen weigeren omgevingsvergunning huisvesten van arbeidsmigranten' (19 april 2016)
- Verordening Burgerinitiatief 2003 (16 oktober 2003).

Bijlage 2. Casuïstiek burgerparticipatie vanuit gemeente

Herontwikkeling drie schoollocaties, specifiek De Walewyc

In de kern Waalwijk ontstaat in 2007 de wens vrijkomende schoollocaties Walewyc-mavo, Dr. Moller-college en Willem van Oranjecollege te herontwikkelen. Doelstellingen bij de herontwikkeling zijn o.a. om op de drie schoollocaties een aandeel van 30% sociale woningbouw te realiseren op minimaal budgettair neutrale wijze. Om dit te realiseren, wordt de herontwikkeling integraal aangepakt (één exploitatie). De gemeenteraad besluit de definitieve besluitvorming door de raad over de invulling van deze locaties 'mede afhankelijk te stellen van de resultaten van een interactief proces'. Na een eerste algemene informatiebijeenkomst wordt voor iedere schoollocatie een afzonderlijke klankbordgroep in het leven geroepen, zo ook voor De Walewyc.

De klankbordgroep Walewyc komt in 2008 vier keer bijeen. Uiteindelijk blijkt dat het voorkeursontwerp van de bewoners niet voldoet aan de financiële en volkshuisvestelijke randvoorwaarden van de raad. Plan B van de bewoners (o.a. weglaten zesde bouwlaag) krijgt wel instemming van de raad. In 2009 en 2010 lukt het niet om een corporatie en ontwikkelaar te vinden voor het uitvoeren van de plannen. In de periode 2011-2015 is de klankbordgroep betrokken bij de selectieprocedure om een ontwikkelaar te vinden, waarbij Plan B van de klankbordgroep als uitgangspunt gold. De klankbordgroep kon met twee voorstellen van ontwikkelaars instemmen, maar had voorkeur voor het voorstel dat uiteindelijk geen doorgang krijgt. In april 2015 vindt de laatste klankbordgroepbijeenkomst plaats. Tussen 2009 en 2015 kregen omwonenden ieder jaar bericht van de gemeente met de laatste stand van zaken.

Vanuit de gemeente wordt positief teruggekeken op dit participatietraject. In interviews wordt aangegeven dat het werken met klankbordgroepen bij grote projecten ondertussen standaard is in de gemeentelijke organisatie. Ondanks het herhaaldelijk mislukken van de onderhandelingen tussen gemeenten, coöperaties en ontwikkelaars bij De Walewyc is de klankbordgroep stabiel gebleven en heeft de gehele periode goed meegedaan. Een evaluatie van dit traject en het participatieproces heeft niet plaatsgevonden, enkel een kleine beschouwing op het proces bij de 'eindafrekening' (aangaande grondexploitatie) in een raadsvoorstel.

De klankbordgroep Walewyc kende vanaf 2007 een redelijk stabiele groep deelnemers en betrof voornamelijk direct omwonenden. Enkele waren ook actief in het Wijkontwikkelingsplatform (WOP). De deelnemers geven aan tevreden te zijn over het participatietraject middels een klankbordgroep en zouden bij een volgende keer weer meedoen. Er waren volgens hen heldere kaders en men had het gevoel echt inbreng te kunnen geven. Wel gaf men aan dat het jammer was dat tot tweemaal toe niet de voorkeursvariant van de bewoners ruimte kreeg. Zij beamen het gevoel dat er over het algemeen voldoende communicatie was en zij konden gemakkelijk in contact komen met de betrokken ambtenaar. Als verbeterpunt geven zij aan dat wethouders en raadsleden klassieker zijn ingestoken en weinig 'buiten' te zien zijn. Dit zou moeten veranderen. Men is verder positief over de nieuwe vergaderstructuur bij raadsvergaderingen, waardoor het laagdrempelig en voor iedereen toegankelijk is om in te spreken.

Herontwikkeling Samarja

Bij de casus Samarja wilde een projectontwikkelaar een oud woon- en zorgcentrum herontwikkelen tot huisvesting voor arbeidsmigranten. Wanneer in Waalwijk een ontwikkelaar aan de slag wil, is het beleid dat de gemeente, na een toets, de ontwikkelaar stimuleert zelf het participatieproces met omwonenden te organiseren (waarbij de gemeente toehoorder is). Op het moment dat het belang voor de gemeente groot is of er grote maatschappelijke impact wordt verwacht dan is de gemeente leidend voor het consulteren van de buurt.

Na een eerste toets door de gemeente, besloot de gemeente dat de ontwikkelaar zelf het burgerparticipatietraject kon vormgeven als voorwaarde voor de vergunningaanvraag.

De casus speelde zich echter af in een periode van landelijke commotie rondom huisvesting van vluchtelingen. Er ontstond veel maatschappelijke en daarmee ook politieke onrust en er werd een actiecomité door buurtbewoners opgericht. Vanwege deze maatschappelijke onrust trok de wethouder het participatietraject naar zich toe en besloot, na afstemming met de raad, bewoners per brief uit te nodigen om in kleinere groepen van bewoners met elkaar in gesprek te gaan. Het was namelijk onduidelijk of het actiecomité van bewoners de wijk voldoende vertegenwoordigde. In de gesprekken werden de plannen van de ontwikkelaar besproken en konden bewoners hun zorgen en belangen uiten. Uiteindelijk heeft het college besloten op basis van de bewonersavonden dat de voorgestelde locatie niet passend was om tot huisvesting van arbeidsmigranten te komen. Ook werd het beleid omtrent vluchtelingen en arbeidsmigranten aangepast op basis waarvan nu in andere delen van de gemeente ontwikkelingen plaatsvinden.

Uit verschillende interviews wordt duidelijk dat de gemeente soms nog worstelt met welke rol zij moet aannemen bij een dergelijk ontwikkeltraject. Door het initiatief neer te leggen bij de ontwikkelaar geef je de controle uit handen. Niet alle ontwikkelaars hechten waarde aan een goed participatieproject en/of zijn in staat een goed participatieproces vorm te geven. Ook is niet altijd duidelijk dat de gemeente onafhankelijk is, waardoor bewoners kunnen denken dat de ontwikkelaar al een akkoord heeft op zijn plannen van de gemeente. Hier ligt dan ook een aandachtspunt: 'Hoe kun je als gemeente ruimte geven aan projectontwikkelaars, maar wel invloed uitoefenen zodat een goed participatietraject wordt uitgevoerd?'

Een ander leerpunt voor de gemeente is dat het werken met kleinere bewonersgroepen goed werkt en er echt een dialoog kan ontstaan. De gemeente gaat deze werkvorm vaker inzetten.

De bewoners van het actiecomité Herbestemming Samarja geven aan erg tevreden te zijn over de kleine bijeenkomsten, die zijn georganiseerd door de wethouder en wijkcoördinator. De buurt voelde zich echt gehoord. Het actiecomité heeft zich in korte tijd verenigd en heeft geprobeerd zoveel mogelijk bewoners te betrekken en als spreekbuis te fungeren. Als comité was er goed contact met de gemeente, waaronder de wethouder, wijkcoördinator, griffier en wijkagent. Waar het actiecomité werd opgericht vanuit onrust geven de bewoners aan het als een leerzame periode te hebben ervaren, waarin ook nieuwe saamhorigheid in de wijk en nieuwe energie voor volgende activiteiten is ontstaan. Ook is men positief over de manier, waarop de nieuwe ontwikkelaar van Samarja contact opneemt en het comité ook echt vraagt om raad.

Bijlage 3. Casuïstiek initiatieven door bewoners

Stichting Wandelpark

In 2001 start een aantal inwoners van Waalwijk met een lobby voor een grootschalige opknopbeurt van het wandelpark. Samen met de gemeente, Rabobank en de Nederlandse Tuinenstichting slagen de bewoners met deze lobby en in 2003 wordt het park opgeknapt door de gemeente. Een actiecomité van vrijwilligers organiseert in mei 2015 het eerste Parkfestijn in het park. In november wordt de Stichting Wandelpark Waalwijk opgericht. De stichting ziet het park achteruitgaan en wil dit doorbreken en dit op professionele wijze aanpakken. Met hulp uit het eigen netwerk en studenten stellen de bewoners een plan van aanpak op. De bestuursleden en overige vrijwilligers zijn vooral betrokken vanwege het groen en/of mooie herinneringen aan het park. De bestuursleden geven aan gemiddeld 1 à 2 dagdelen per week te besteden aan het Wandelpark.

De stichting wil de beheerder worden van (delen van) het park, maar weet niet goed hoe de gemeente te overtuigen. Men voelt wel waardering voor het initiatief door de gemeente (de voorzitter van de stichting heeft ook een burgerparticipatieprijs ontvangen), maar ze missen de stap naar verdergaande samenwerking. Het liefst willen ze een vaste contactpersoon vanuit de beheerafdeling van de gemeente die in overleg met de stichting bepaalt welk beheer de gemeente en welk beheer de stichting op zich neemt.

Het contact met en communicatie vanuit de gemeente is wisselend. Het is voor de bewoners onduidelijk wanneer de gemeente wat komt doen in het park. Daarnaast zijn er voorbeelden (de verkoop van een stuk grond en het opstellen van structuurplan 2017) waarbij de stichting niet betrokken is en zich dus geen serieuze gesprekspartner van de gemeente voelt.

Burgerinitiatief De Amstel

Een aantal bewoners van de wijk De Amstel is tien jaar geleden gestart met een schoonmaakdag in hun straat. De bewoners zijn echter van mening dat er meer moet gebeuren. De wijk gaat achteruit en de bewoners willen dat er wat gaat gebeuren aan de technische staat en uitstraling van de openbare ruimte (wegen, groen, et cetera). Om hiervoor aandacht te krijgen van raadsleden hebben de bewoners in april 2016 een burgerinitiatief-brief ingezonden met hierin de oproep om de grootschalige renovatie van de openbare ruimte in De Amstel een plek te geven in het Integraal Uitvoeringsprogramma. Ook hebben de bewoners met de wethouder Openbare ruimte gesproken en raadsleden rondgeleid in de wijk. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad, naar aanleiding van de brief, een motie aangenomen. In deze motie wordt het college opgedragen om samen met de initiatiefnemers en andere betrokkenen, zoals Casade, in overleg te treden om een pilot te ontwikkelen. De raad heeft, op basis van de uitkomsten van de pilot, uiteindelijk besloten De Amstel niet op de lijst van uit te voeren projecten in de periode 2017-2020 te plaatsen.

Vervolgens is besloten de groep uit te breiden met bewoners uit de wijk, die actief zijn op het gebied van Buurkracht, Buurtpreventie en Buurttoezicht. Deze groep vormt nu buurtcomité De Amstel. Daarmee is afgesproken om met een wensenformulier langs de deuren te gaan om te komen tot kleine projecten die de leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang in de wijk kunnen verbeteren. Bij coproductie tussen gemeente en bewoners, kan het wijkbudget daarvoor worden ingezet tot een maximumbedrag van € 10.000,--.

Twynstra Gudde

In een bestuurdersbrief van februari 2017 wordt teruggekeken op het gehele proces, waarin wordt aangegeven na een moeilijke start nu een prima samenwerking te hebben gevonden, waardoor meer onderlinge samenhang en samenwerking in de wijk ontstaat.

Bewoners geven aan over het algemeen niet tevreden te zijn over het verloop van dit initiatief, mede gelet op de uitkomst. Voor hen is het lastig om te zien dat grote projecten in het centrum wel steun krijgen en het renoveren van de wijk niet. De hulp vanuit het gemeentehuis bij de schoonmaakactie (in de vorm van een veegmachine), bij het vormgeven van het burgerinitiatief (op aanraden van de griffier) en het opstellen van het wensenformulier (met hulp van wijkcoördinator) wordt wel gewaardeerd. De bewoners geven aan dat zij binnen het gemeentehuis hun weg weten te vinden. In hun ogen komt de functie van wijkcoördinator minder tot zijn recht, omdat dit toch vooral de 'rechterhand van de wethouder' is. Daarnaast geven de bewoners aan dat voor het slagen van dit initiatief ook een aantal publicaties in de pers niet meehielpen. De berichtgeving was negatief, waardoor het moeilijker werd raad en overige bewoners te overtuigen.

Een bewonersinitiatief betekent in de ogen van de betrokken bewoners 'samen met de gemeente' en niet alles zelf doen. In het geval van groen adopteren voelt het voor de bewoners alsof de gemeente zich (nog meer) gaat terugtrekken uit de wijk. Dit frustriert. Ook geeft men aan dat het moeilijk is om buurtgenoten te mobiliseren, het zijn vaak enkel de ouderen (gepensioneerden), die hier tijd voor willen maken. Ten slotte geven de bewoners aan dat zij ook bij andere participatieprocessen in de wijk nog dingen zien misgaan, zo waren er onduidelijke kaders en verwachtingen gecommuniceerd richting bewoners bij het vernieuwen van de verlichting. De bewoners hadden voorstellen gedaan, die niet binnen de kaders van de gemeente bleken te passen.