

Onderzoek Inwoner- en overheidsparticipatie

Gemeente Hardinxveld-Giessendam

Rekenkamer Hardinxveld-Giessendam

H. (Hélène) van Rijnbach-de Groot, directeur

Contactpersoon

B.E.A. (Elsemiek) Smits-Muis MSc, rekenkamer coördinator

T. 06-470 414 91

E. elsemiek@necker.nl

Onderzoekers

C.L. (Chris) Nijhuis MSc

L.E. (Lyke) Veen MA

Datum

17 september 2020

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	7
Reactie college van B&W	10
Nota van bevindingen	13
Beleid en instrumenten in perspectief	14
1.1 / Landelijke trends	14
1.2 / Ambities en doelstellingen ten aanzien van overheidsparticipatie in Hardinxveld-Giessendam	16
1.3 / Uitvoering aan de ambities en doelstellingen	17
1.4 / Kennis, vaardigheden en mandatering ten aanzien van overheidsparticipatie	18
Casusselectie	19
2.1 / Enquête	19
2.2 / Duidingssessie	19
2.3 / Casusselectie	19
2.4 / Doel casusonderzoek	20
Participatie in de praktijk: IJzergieterij	21
3.1 / Beschrijving van de casus	22
3.2 / Ervaring van de intern betrokkenen	23
3.3 / Ervaringen van de extern betrokkenen	23
3.4 / Bevindingen	25
3.5 / Addendum naar aanleiding van evaluatie De Rokerij	25
Participatie in de praktijk: Herinrichting Peulenpark	27
4.3 / Ervaringen van de extern betrokkenen	29
4.4 / Bevindingen	30
Rol van de raad	32
5.1 / De raad heeft een participatiekader vastgesteld	32
5.2 / De raad vult volksvertegenwoordigende rol actief in	32
5.3 / Lessen uit eerder onderzoek	33
Bijlage bronnen	35

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Aanleiding

Tijdens de consultatieworkshop op donderdag 21 november 2019 heeft de rekenkamer met de raad gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het jaar 2020. Geconcludeerd werd dat in veel van de besproken onderwerpen sprake was van een vorm van inwonersparticipatie. Inwoners waren bijvoorbeeld betrokken bij het opstellen van beleid of bij de uitvoering van een project. Daarom heeft de rekenkamer besloten in 2020 onderzoek te doen naar inwoner- en overheidsparticipatie. Het is een onderwerp dat leeft in Hardinxveld-Giessendam. In het coalitieakkoord staat dat Hardinxveld-Giessendam open, bereikbaar en benaderbaar wil zijn voor haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners en dat de gemeente deze partijen aanmoedigt om met initiatieven te komen. Ook in het raadsprogramma is aandacht voor inwoner- en overheidsparticipatie. De rekenkamer kiest met het onderwerp voor een actueel thema met een groot maatschappelijk belang.

Inwoner- en overheidsparticipatie

Inwoners, organisaties en bedrijven nemen steeds vaker het initiatief zélf zaken op te pakken en te regelen. Deze veranderende, initiatiefrijke samenleving verwacht een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. De opgave voor Hardinxveld-Giessendam is om hier op passende wijze op in te spelen.

De ontwikkeling in het samenspel tussen gemeente en samenleving, vraagt om andere rollen van raad, college en organisatie. Processen zijn minder voorspelbaar geworden. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - dat een flexibelere opstelling en rolverdeling nodig zijn (soms meedenken, soms coproduceren, soms wel de regie pakken). Voor de raad geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van inwoners afwijken van beleidskaders. Ook speelt vaak de representativiteitskwestie op. Spreekt de inwoner die meedenkt wel voor zijn of haar burens, representeert die inwoner, of dat groepje inwoners, de samenleving? Zijn wijkraden het eerste aanspreekpunt voor de gemeente of geven zij slechts een deel van de meningen weer? Wat is er dan nodig om grip te houden als raad op participatieprocessen en coproducties?

Nieuwe rollen voor college en raad

De verschillende participatievormen hebben effect op de rollen van college en raad. Voor het college geldt dat overheidsparticipatie en zelfsturing minder voorspelbaar zijn dan een door het college geïnitieerd participatietraject. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - een flexibelere opstelling en een rolverdeling, waarbij de gemeente meedenkt met inwoners in plaats van inwoners die meedenken met de gemeente. Voor de raad geldt dat bij overheidsparticipatie en zelfsturing de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van inwoners afwijken van beleidskaders. Om als raad grip te houden op participatieprocessen, zal kaderstelling zich daarom mogelijk meer moeten richten op het proces in plaats van op de inhoud.

Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer handvatten meegeven aan de gemeenteraad voor nadere invulling van de relatie tussen gemeente en samenleving. Onderdeel van het onderzoek zal een casestudy zijn. Door twee praktijkvoorbeelden te bestuderen, wordt nagegaan hoe het samenspel er in de gemeente Hardinxveld-Giessendam uitziet, wat hierbij goed gaat en wat beter kan en wat bepalende factoren voor successen waren. Het doel van het onderzoek is te komen tot aanbevelingen voor de raad en het college over hoe zij hun veranderende rol op het gebied van inwoner- en overheidsparticipatie kunnen vormgeven

Vraagstelling onderzoek

In het licht van het voorgaande heeft de rekenkamer de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Op welke wijze geeft de gemeente Hardinxveld-Giessendam invulling aan de ambities voor inwoner- en overheidsparticipatie en welke handvatten zijn gewenst voor de rolinvulling van de gemeenteraad in het realiseren van deze ambities?

De deelvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

Beleid en instrumenten in perspectief

- 1 Wat zijn de gemeentelijke ambities voor inwoner- en overheidsparticipatie?
- 2 Welke instrumenten en werkwijzen hanteert de gemeente voor inwoner- en overheidsparticipatie?
- 3 Welke kaders voor rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college kent de gemeente?

Ervaringen met participatietrajecten in de praktijk

- 4 Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie enerzijds en inwoners anderzijds in participatietrajecten?
- 5 Wat zijn de verwachtingen en ervaringen van inwoners met participatietrajecten en hoe waarderen zij de resultaten van de trajecten?
- 6 Wat zijn de verwachtingen en ervaringen van college en ambtelijke organisatie met participatietrajecten en hoe waarderen de genoemde actoren de resultaten van de trajecten?

Rol van de raad

- 7 Welke uitdagingen en knelpunten ervaart de raad bij de invulling van de kaderstellende rol bij participatietrajecten?
- 8 Welke lessen en goede voorbeelden zijn te benoemen voor de kaderstellende rol van de raad bij participatietrajecten?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksperiode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari tot juli 2020.

Onderzoeksmethode

Op 19 februari 2020 heeft het startgesprek voor dit onderzoek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris, de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek en twee trainees. Namens de rekenkamer waren hierbij de plaatsvervangend directeur en de projectleider aanwezig.

De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de bestudering van documenten, waaronder beleidsstukken. Hiermee is in beeld gebracht welke beleidsdoelen de gemeente(raad) heeft vastgesteld op het

gebied van overheidsparticipatie. Op 24 maart was er een interview met de verantwoordelijk portefeuillehouder, de burgemeester en een bestuursadviseur.

Tussen 6 en 19 april stond een enquête uit onder raadsleden, het college en de ambtelijke organisatie. In deze enquête werden vragen gesteld over de ervaring met overheidsparticipatie in Hardinxveld-Giessendam en werden mogelijke cases voor verdiepend onderzoek uitgevraagd. Daarna is op 12 mei een duidingssessie georganiseerd om twee cases voor verdiepend onderzoek te selecteren, in verband met de maatregelen omtrent het coronavirus heeft deze sessie online plaatsgevonden. Op 20 mei is de selectie van cases door de rekenkamer bekendgemaakt middels een memo. De keus is toen definitief gemaakt voor de Herinrichting van het Peulenpark en IJzergieterij.

Op 16 juli 2020 is de conceptrapportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op 28 augustus 2020 heeft de rekenkamer de rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 16 september ontvangen, waarna de rapportage op 17 september aan de raad is aangeboden. De rekenkamer zal op 24 september bij de raad aanwezig zijn voor een toelichting op de resultaten.

Leeswijzer

De Nota van bevindingen bestaat uit 5 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft het beleid en de uitvoering van overheidsparticipatie in de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Hoofdstuk 2 bevat de verantwoording voor de casusselectie. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven vervolgens de twee participatietrajecten die nader onder de loep zijn genomen. Ten slotte beschrijft hoofdstuk 5 de rol van de raad.

Centrale boodschap

Samenvatting

In dit onderzoek stond de vraag centraal op welke wijze de gemeente Hardinxveld-Giessendam invulling geeft aan de ambities voor inwoner- en overheidsparticipatie. Om deze vraag te beantwoorden onderzochten wij de staat van het beleid omtrent participatie en spraken wij met de bestuurlijke en ambtelijke hoofdrolspelers op dit terrein en een afvaardiging van raadsleden. Tot slot hebben wij de participatiepraktijk aan de hand van twee recente projecten in kaart gebracht.

Op basis van onze bevindingen trekken we vier conclusies en formuleren wij vijf aanbevelingen.

Conclusies

1. Het beleid omtrent inwoner- en overheidsparticipatie is verouderd en blijkt in de praktijk niet structureel te worden toegepast

Het participatiebeleid van de gemeente Hardinxveld-Giessendam dateert uit 2013. Het kent een aantal lovenswaardige uitgangspunten, waaronder de beschrijving van wat participatie op kan leveren. Het beleid is gebaseerd op de participatieladder, dit is een verouderd instrument waarvan de steller van de nota zelf al opmerkt dat deze teveel vanuit de organisatie en te weinig vanuit de inwoner redeneert. Sinds 2013 zijn de inzichten over participatie **verder ontwikkeld, en is er veel geleerd op het gebied van thema's zoals vroegtijdig participeren, verwachting management, afbakening van groep betrokkenen, gezamenlijk vormgeven van participatie en inclusiviteit en representativiteit in participatietrajecten.** Deze inzichten zijn niet verwerkt in het beleid en het beleid is daarmee verouderd.

Opvallend is dat het beleid ten aanzien van participatie in de praktijk niet standaard wordt toegepast in de gemeente Hardinxveld-Giessendam. In één van de twee onderzochte casussen bleek het beleid niet ter sprake te zijn gekomen bij het vormgeven van de participatie.

2. De praktijk van inwoner- en overheidsparticipatie staat in Hardinxveld-Giessendam nog in de kinderschoenen

Zoals benoemd in conclusie 1, dateert het participatiebeleid van 2013. Het beleid is sindsdien niet geactualiseerd. Uit gesprekken blijkt dat participatie nog geen integraal onderdeel vormt van de bedrijfsvoering. Dit betekent in de praktijk dat het al dan niet toepassen van participatie sterk afhangt van de betrokken ambtenaar en bestuurder. Uit de enquête blijkt dat ambtenaren ruimte voelen om participatie in hun werk te betrekken, maar dat ze hiervoor heldere kaders en spelregels missen. In vergelijking met andere gemeenten heeft de gemeente Hardinxveld-Giessendam naar het oordeel van de rekenkamer weinig ervaring met participatietrajecten, en is men er niet in geslaagd om sinds 2013 veelvuldig te experimenteren en te leren van deze experimenten. In dat kader is de pilot Buurt Bestuurt een interessante en positieve uitzondering.

3. Zowel ambtenaren, collegeleden als raadsleden voelen zich onvoldoende bekwaam (kennis en kunde) op het gebied van participatie

In de enquête die in het kader van dit onderzoek gehouden is geven zowel ambtenaren, collegeleden als raadsleden aan dat zij behoefte hebben aan meer kennis en vaardigheden om deel te nemen in of sturing te geven aan participatietrajecten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om basale kennis van wat participatie inhoudt,

maar ook praktische kennis over het opstarten en uitvoeren van een participatietraject. Een krappe meerderheid van de ambtenaren en raadsleden die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat zij op dit moment voldoende vaardigheden hebben, een krappe minderheid geeft aan hiertoe onvoldoende vaardigheden te hebben.

Met betrekking tot de rol van bestuurders wil de rekenkamer opmerken dat de opstelling van een bestuurder een kritische succesfactor is voor wat betreft participatietrajecten. Bestuurders hebben grote invloed op het verloop van en de publieke perceptie over participatietrajecten. Met name als zij optreden als aanjager of ambassadeur en er, mede door die houding, in slagen om ontstane impasses in een moeizaam verlopend traject te doorbreken. Opvallend is dat in beide onderzochte cases in Hardinxveld-Giessendam de rol van de bestuurders door extern betrokkenen negatief wordt beoordeeld. De rekenkamer beveelt aan om aandacht te hebben voor de rol, houding en acties van bestuurders.

4. Negatieve ervaringen van inwoners in het verleden bemoeilijkt huidige participatietrajecten

Tijdens de duidingssessie en tijdens de gesprekken met externe betrokkenen in beide cases kwam naar voren dat de gemeente Hardinxveld-Giessendam in het verleden een negatieve indruk heeft gemaakt op inwoners, als het gaat om het betrekken van inwoners. Deze negatieve erfenis zorgde voor een argwanende houding jegens de gemeente in tenminste één van de onderzochte cases. Op basis van negatieve ervaringen in het verleden, zijn inwoners minder snel geneigd mee te werken en/of start de gemeente nieuwe trajecten met een achterstand. De acties van de gemeente liggen onder een vergrootglas en eventuele fouten of onhandigheden in het proces kunnen de gemeente extra zwaar worden aangerekend.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de raad en het college

1. Actualiseer het participatiebeleid en borg de naleving hiervan

Het strekt tot aanbeveling om een nieuw participatiebeleid op te stellen, dat in overeenstemming is met de huidige standaarden. Er is vanuit raad, college en organisatie behoefte aan heldere afspraken en spelregels. Zoals beschreven in conclusie 1 is het bestaande beleid onvoldoende geland in de organisatie, of tenminste naar de achtergrond verdwenen. Het is van belang om dit thema hoog op de agenda te zetten met een geactualiseerd beleid. De rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor drie elementen die bijdragen aan succesvolle participatietrajecten: tijdigheid van participatie, heldere rolverdeling en informatievoorziening (zie voor dit laatste element ook aanbeveling 4). Met betrekking tot tijdigheid met de rekenkamer op dat participatie al in een vroeg stadium moet worden opgestart, zodat inwoners ook daadwerkelijk de ruimte hebben om te participeren. Met betrekking tot rolverdeling merkt de rekenkamer op dat helderheid over de rol van de gemeente en andere partijen van belang is om onduidelijkheid te voorkomen en dat rollen per fase in het traject anders kunnen zijn. In dat licht is het van belang dat partijen op voorhand duidelijke afspraken maken en gedurende het traject hierover in gesprek blijven.

De impact van het nieuwe beleid kan worden gestimuleerd door het benoemen van ambassadeurs binnen de organisatie. Dit zijn specialisten die collega's kunnen bijstaan met adviezen en het bewustzijn van het belang van participatie uitdragen door het organiseren van bijeenkomsten waar ideeën, knelpunten en successen kunnen worden gedeeld.

2. Investeer in kennis en kunde op het gebied van participatie

Zowel raadsleden, bestuurders als ambtenaren geven aan behoefte te hebben aan meer kennis en vaardigheden op het gebied van participatie. Denk hierbij aan kennis over wat participatietrajecten precies inhouden, welke doelen hiermee gediend kunnen worden, maar ook hoe een traject in de praktijk opgetuigd kan worden. De rekenkamer beveelt de gemeente aan om hierin te investeren. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van workshops, trainingen of inspiratiesessies. Leer van eigen ervaringen, maar zoek ook de verbinding met gemeenten die verder zijn op dit thema, leer van hun ervaringen en best-practices, maar ook van hun knelpunten. Overweeg om de sessies (deels) gezamenlijk in te richten, dus zowel voor ambtenaren, raadsleden, als ook bestuurders. Op deze wijze ontstaat gedeelde kennis en ontstaat er een dialoog over de verschillende rollen die de diverse spelers hebben of willen hebben in participatietrajecten.

3. Investeer in het imago van de gemeente Hardinxveld-Giessendam omtrent participatie

Het negatieve imago op het gebied van participatie dat momenteel aan de gemeente kleeft bemoeilijkt het slagen van participatietrajecten. Het is logisch dat inwoners met argwaan naar de gemeente kijken wanneer zij eerder negatieve ervaringen hebben gehad, of hierover gehoord hebben van anderen, of in de lokale media negatieve berichten hebben gelezen. Immers, vertrouwen komt te voet en gaat te paard. De rekenkamer beveelt de gemeente van harte aan om actief in te zetten op het terugwinnen van het vertrouwen van de inwoners. De rekenkamer ziet mogelijkheden in het boeken van successen in de toekomst en het naar buiten treden met de boodschap dat de gemeente het onderwerp serieus neemt en er volop mee aan de slag gaat om het vertrouwen terug te winnen.

Aanbeveling voor de raad

4. Monitor participatietrajecten structureel en maak afspraken hoe de raad over participatietrajecten wordt geïnformeerd.

Het monitoren van participatietrajecten schept de mogelijkheid tot bijsturen, leren en ontwikkelen. In de huidige situatie is er geen sprake van structurele monitoring. Zeker ook in het licht van de nieuwe Omgevingswet, waarmee de gemeenteraad wordt verplichting om participatie van initiatieven en de trajecten die onder de Omgevingswet vallen te monitoren, is het raadzaam om de voortgang van participatietrajecten te volgen. Maak hier al een start mee, en betrek dit ook op niet ruimtelijke projecten. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk om alle participatietrajecten op de voet te volgen, stel daarom prioriteiten. Doe dit door jaarlijks een lijst met een aantal participatietrajecten op te stellen die intensiever gevolgd worden. Maak afspraken met het college over de wijze en aard van de informatievoorziening richting de raad omtrent participatietrajecten. Een aanvullende optie is het om een jaarlijks moment te organiseren waarop de stand van zaken omtrent participatie wordt besproken, geredeneerd vanuit de doelen uit de nieuw vast te stellen participatienota. Tijdens deze bijeenkomst kan geleerd worden van het achterliggende jaar en indien nodig bijgestuurd worden op de prioriteiten en het beleid.

Aanbevelingen voor het college

5. Maak evaluatie een standaard onderdeel van participatietrajecten

Zorg ervoor dat elk participatietraject naderhand wordt geëvalueerd met betrokkenen. Evalueren leidt tot het leren van eerdere ervaringen en meerdere evaluaties kunnen met elkaar worden vergeleken. Het zal ook helpen om opgedane kennis en ervaringen in de organisatie te borgen. Vanzelfsprekend is het raadzaam om bij de evaluatie inwoners te betrekken. Inwoners hechten aan terugkoppeling over hun rol en inbreng. De resultaten van de evaluaties kunnen besproken worden in de regelmatig georganiseerde bijeenkomsten over participatie, waardoor de leereffecten ook binnen de organisatie verspreid worden. Spreek met de raad af of en in welke vorm de evaluaties worden teruggekoppeld richting de raad.

Reactie college van B&W



gemeente
Hardinxveld-Giessendam

Bezoekadres: Raadhuisplein 1
Postbus 175
3370 AD Hardinxveld-Giessendam
t. 14 0184
e. info@hardinxveld-giessendam.nl
i. www.hardinxveld-giessendam.nl

Onderwerp	Ons kenmerk	Uw brief	Datum
Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek	Zaak	Bijlage -	15 september 2020

Geachte mevrouw Rijnbach-De Grot,

Wij hebben kennisgenomen van het onderzoeksrapport en onderschrijven deels de conclusies en aanbevelingen van uw rekenkamercommissie. Wij waarderen de inspanning van de rekenkamercommissie om tot waardevolle conclusies en aanbevelingen te komen op één van de onderwerpen uit ons college- en raadsprogramma. Wij zien tegelijkertijd ook een overlap met onze eigen voornemens om nieuwe verbindingen in de samenleving te creëren en inwoner- en overheidsparticipatie meer centraal te stellen in de manier van werken.

Hieronder zullen wij ingaan op enkele conclusies en aanbevelingen die u doet.

U concludeert terecht dat de burgerparticipatienota uit 2013 is verouderd en dat de gemeente zich meer moet focussen op het vergroten van de kennis onder ambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden over participatie. In uw eerste aanbeveling adviseert u ons om het participatiebeleid te actualiseren. Dit komt overeen met de ambities uit ons collegeprogramma. De punten hieruit zijn het inventariseren van de huidige wijze van burgerparticipatie en het actualiseren van de burgerparticipatienota uit 2013. Op dit moment wordt er gewerkt aan het inventariseren van de huidige vormen van burgerparticipatie. Daarnaast wordt een nieuwe nota voor burgerparticipatie met bijbehorende praktische toolbox ontwikkeld. En wordt er in december van dit jaar een startgesprek met de gemeenteraad georganiseerd. Uw aanbeveling om meer aandacht te besteden aan tijdige participatie, een heldere rolverdeling en informatievoorziening nemen wij samen met het opstellen van heldere afspraken en spelregels mee in de ontwikkeling van onze nieuwe nota.

In uw tweede conclusie geeft u op basis van twee casussen aan dat de praktijk van burgerparticipatie in de gemeente Hardinxveld-Giessendam nog in de kinderschoenen staat. Het is ons alleen niet duidelijk of deze conclusie representatief is voor alle participatietrajecten binnen de gemeente aangezien er maar twee casussen zijn geanalyseerd. Wij zullen dit aandachtspunt meenemen in de ontwikkeling van onze nieuwe nota. De rekenkamer constateert vervolgens dat de gemeente Hardinxveld-Giessendam in vergelijking met andere gemeenten weinig vormen van participatie gebruikt en hier ook niet mee experimenteert. Wij vinden deze constatering niet terecht. Uit een interne inventarisatie blijkt dat de gemeente wel degelijk experimenteert met verschillende vormen en niveaus van participatie. Goede voorbeelden hiervan zijn de co-creatie van de economische visie en het 'loslaten' van de subsidieverstrekking binnen de Maatschappelijke Agenda. Daarnaast beschrijven wij in het raadsprogramma het belang van het experimenteren met participatievormen om zo alle inwoners te kunnen bereiken van jong tot oud en met welke behoeftes dan ook. Het gaat hierbij, zoals u eerder terecht concludeerde, niet om structurele manieren.

U geeft de aanbeveling dat de gemeente er goed aan doet om te investeren in kennis en kunde op het gebied van participatie in de vorm van workshops, trainingen of inspiratiesessies. Deze aanbevelingen nemen wij mee in de ontwikkeling van de praktische toolbox en het aanbod van organisatie (inclusief bestuur) brede trainingen en workshops. Wij zien hier ook een overlap met aanbeveling 5 ' *maak evaluatie een standaard onderdeel van participatietrajecten*'. Wij zien het belang van evaluatie niet alleen in bij participatietrajecten, dit is dan ook de reden dat wij deze aanbevelingen breder willen trekken naar alle projecten en beleidsvelden. Evaluatie staat in de gemeente Hardinxveld-Giessendam hoog in het vaandel. Tegelijkertijd wordt in de waan van de dag snel doorgepraat naar een volgend onderwerp.

Verder gaat u in conclusie 4 in op het feit dat de negatieve ervaringen van inwoners uit het verleden huidige participatietrajecten bemoeilijkt. En u waarschuwt voor het bepalende karakter van bestuurders in dergelijke processen. Uw aanbeveling is om te investeren in het imago van de gemeente rond participatie. De geschiedenis en de uitgesproken ervaringen van de geïnterviewden kunnen wij helaas niet veranderen. Wij staan positief tegenover burgerparticipatie en wij willen hierop inzetten zoals beschreven in het collegeprogramma. Het imago van de gemeente hangt in onze ogen niet alleen af van participatie, maar ook van het creëren van maatschappelijke waarde. Als de negatieve ervaringen betekenen dat de gemeente op achterstand staat, dan proberen wij deze in te lopen.

Wij zijn van mening dat u een waardevol rapport heeft opgesteld met twee representatieve voorbeelden. Wij missen alleen een duidelijke beantwoording op een deel van de hoofdvraag 'op welke wijze geeft de gemeente Hardinxveld-Giessendam invulling aan de ambities voor inwoner- en overheidsparticipatie?'. Het had ons mogelijk verder op weg kunnen helpen als in het rapport een vertaling was gemaakt van het verschil tussen burgerparticipatie en (individuele) belangenbehartiging. Burgerparticipatie immers een van de kernbegrippen waarmee we aan de slag gaan. Het is als lokale overheid waardevol om goed inzicht te hebben in de te maken afweging tussen volksvertegenwoordiging en het algemeen belang en de belangenvertegenwoordiging door enkele individuen. Ook de afweging van de mate van participatie aan de hand van de participatieladder en het maken van heldere afspraken met betrokkenen over kaders aan de voorkant.

Wij betreuren het dat de betreffende portefeuillehouders niet zijn geïnterviewd over de behandelde casussen in het onderzoek. Hierdoor mist er in onze ogen essentiële informatie in de casusomschrijving en analyse.

Met dit rapport, de huidige opzet voor de nieuwe nota, het gesprek met de gemeenteraad en het ophalen van inspirerende voorbeelden hebben wij voldoende materiaal om concrete stappen te maken op dit vlak. Dan kan participatie (in welke vorm dan ook) een integraal onderdeel uit gaan maken van beleidsvoorstellen. Zo investeren wij in Hardinxveld-Giessendam in inwoner- en overheidsparticipatie.

Burgemeester en wethouders van Hardinxveld-Giessendam,
de secretaris, de burgemeester,

drs. Robert 't Hoen MPM

Dirk Heijkoop

Deze brief is digitaal verzonden, hierdoor staat er geen handtekening in deze brief.

Nota van bevindingen

1

Beleid en instrumenten in perspectief

In dit hoofdstuk brengen wij het beleid van de gemeente Hardinxveld-Giessendam in beeld. Om inzicht te bieden in de wijze waarop Hardinxveld-Giessendam invulling geeft aan overheidsparticipatie, is het van belang het vertrekpunt in beeld te brengen. In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk welke ambities de gemeente heeft en hoe die zijn vastgelegd in beleid. Daarnaast besteden we aandacht aan welke landelijke trends zich voordoen op het gebied van participatie.

We geven in dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de gemeentelijke ambities voor inwoner- en overheidsparticipatie?
- 2 Welke instrumenten en werkwijzen hanteert de gemeente voor inwoner- en overheidsparticipatie?
- 3 Welke kaders voor rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college kent de gemeente?

1.1 / Landelijke trends

Inwonersparticipatie hoog op de agenda

Inwonersparticipatie staat bij veel gemeenten prominent op de agenda. Om het vertrouwen van inwoners in de overheid te behouden en vergroten, wordt nagedacht over een verrijking van de representatieve democratie met nieuwe vormen en methoden om inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid en uitvoering. Gemeenten zijn op zoek naar manieren waarop zij het vertrouwen van inwoners in de overheid kunnen behouden en verstevigen. Die beweging wordt onder andere gestimuleerd door toenemende decentralisatie, digitalisering en krimpende budgetten. Gemeenten krijgen te maken met meer taken (bijvoorbeeld in het sociaal domein) en inwoners kunnen makkelijker hun stem laten horen via digitale kanalen en komen steeds vaker zelf met initiatieven om zaken in hun eigen leefomgeving te veranderen.

Bewegend samenspel inwoners en gemeente vraagt om uitbreiding handelingsrepertoire

Het samenspel van gemeenten met hun inwoners is in beweging. Er is een ontwikkeling geweest van inwonerparticipatie (de gemeente wil iets en betreft inwoners daarbij) en een ontwikkeling van overheidsparticipatie (inwoners hebben een initiatief en betrekken de gemeente daarbij). Op dit moment zien wij dat koplopergemeenten zich in een nieuwe fase bevinden, namelijk die van meer gelijkwaardige coproductie, die wij duiden als een strategie van 'bestuurlijk realisme en meervoudig handelen'.

Er wordt niet langer ingezet op de 'traditionele' participatie waarin de gemeente de voorwaarden bepaalt en alles wat niet in het systeem van de gemeente past, onwelkom is. Maar ook niet op volledige afhankelijkheid van de gemeente van initiatieven die in de samenleving opborrelen zonder bestuurlijke stellingname.

In het nieuwe perspectief (bijvoorbeeld te vinden in het rapport van Van de Donk¹ en ook in de publicatie Leren door doen van NSOB²) zorgt de gemeente dat ze heldere kaders stelt. Tegelijkertijd sluit de gemeente beter aan bij initiatieven uit de samenleving en weet daarin ook te makelen en verbinden. Zo ontstaat een wederkerige relatie tussen gemeente (systeem) en inwoners (leefwereld), waarin aan de punten van beide kanten recht wordt gedaan. Vanuit die blik zijn volgens ons twee dingen belangrijk voor een succesvolle interactie tussen gemeente en gemeenschap:

1. kennis van, om wat voor soort project of initiatief het gaat;
2. begrip van, op welke manier de verschillende doelgroepen het best betrokken kunnen worden dan wel zijn.

Nieuwe rollen voor college en raad

De ontwikkeling in het samenspel vraagt om een andere opstelling, die tot uiting komt in de rollen van college en raad. Het is voor een college minder voorspelbaar geworden hoe een participatietraject gaat verlopen. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - een flexibelere opstelling en rolverdeling, waarbij inwoners soms meedenken met de gemeente, de gemeente soms meedenkt met inwoners en gemeente en inwoners soms in gelijkwaardige coproductie samenwerken. En soms veranderen deze rollen zelfs binnen één project. Voor de raad geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van inwoners afwijken van beleidskaders. Ook speelt vaak de representativiteitskwestie op. Spreekt de inwoner die meedenkt wel voor zijn of haar burens, representeert die inwoner, of dat groepje inwoners, de samenleving? Zijn wijkraden het eerste aanspreekpunt voor de gemeente of geven zij slechts een deel van de meningen weer? Wie weten je als gemeente te vinden (en wat zegt dit over hen), en moet je nog op zoek naar input van anderen? Wat is er dan nodig om grip te houden als raad op participatieprocessen en coproducties?

Rolinulling is een zoektocht

Inulling geven aan de interactie met de samenleving vraagt om reflectie en uitbreiding van het handelingsrepertoire. Het is nog niet zo gemakkelijk om grip te krijgen op dat veranderende samenspel tussen **gemeente en gemeenschap**. Uit het proefschrift 'De Doe-democratie' blijkt dat inwonerparticipatie inmiddels goed op het netvlies van gemeenten staat, maar dat veel gemeenten nog aan het zoeken zijn naar een passende wijze van het ondersteunen van inwonerinitiatieven en activeren van bewoners.³ Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat het betrekken van inwoners bij beleid en publieke diensten juist kan leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente, als dit niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd.⁴ De grootste knelpunten en uitdagingen rond het ondersteunen en stimuleren van de interactie bevinden zich volgens gemeentelijke respondenten binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Daarom brengen wij in dit onderzoek in kaart welke behoeften er binnen de gemeentelijke organisatie zijn ten aanzien van kennis en vaardigheden op het vlak van participatie.

Participatie vraagt om experimenteren, evalueren en leren

De snelheid waarmee inwoner- en overheidsparticipatie activiteiten zich ontwikkelen, leent zich niet voor een traditionele beleidsaanpak. Het raakt aan de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de democratie en dienstverlening door de gemeente. De uitkomsten zijn onzeker, waardoor er een zekere mate van experimenteren bij komt kijken. Dat vraagt om flexibiliteit en zorgvuldige evaluatie, zodat de gemeentelijke organisatie zich aan kan passen aan de veranderende werkelijkheid en haar repertoire kan uitbreiden.

¹ 'Op weg naar meervoudige democratie', Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016).

² <https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/06/Leren-door-doen.-Overheidsparticipatie-in-een-energieke-samenleving..pdf>

³ Van de Wijdeven, Ted (2014). De Doe-democratie. Proefschrift.

⁴ Fledderus, Joost (2016). User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust. Proefschrift.

1.2 / Ambities en doelstellingen ten aanzien van overheidsparticipatie in Hardinxveld-Giessendam

Gemeente Hardinxveld-Giessendam kent sinds 2011 de ambitie voor een gestroomlijnd participatieproces

De gemeente Hardinxveld-Giessendam nam in 2012 afscheid van waarnemend burgemeester Blase. Een van zijn aanbevelingen die hij in het rapport 'Kiezen, sturen, vernieuwen' gaf, was: 'Ontwikkel door op het thema van gericht partnerschap met inwoners, vrijwilligers en instellingen in buurten en wijken.'⁵ Uit deze aanbeveling en de behoefte die daaruit ontstond aan een gestructureerde en gestroomlijnde aanpak voor inwonerparticipatie, ontstond de nota 'Samen denken en samen werken'.⁶ De nota focust zich vervolgens op de betrokkenheidsdoelgroepen in de verschillende fases van een beleidsproces waar inwonerparticipatie van belang is. De nota is bedoeld als concrete aanpak van de ambities die geformuleerd worden in de nota 'Strategisch communicatiebeleid'. Het concrete uitgangspunt van het communicatiebeleid dat hier geformuleerd wordt, is dat de gemeente haar inwoners in een zo vroeg mogelijke fase bij het beleidsproces of de uitvoering van plannen betreft.

In het coalitieprogramma van 2014-2018 ontbreekt het woord participatie. Wel is er een enkele doelstelling opgenomen die luidt: 'Belanghebbenden actief en vroegtijdig betrekken bij planvorming'.⁷ Daarnaast wordt er in het collegeprogramma van 2014-2018 wel aandacht besteed aan participatie.⁸ Het collegeprogramma bevat de ambities van het college voor de komende vier jaar. Een van de doelstellingen is: 'We willen ons verbinden aan maatschappelijke initiatieven, om het sociale vangnet zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Wij ondersteunen die initiatieven vanuit de samenleving'.⁹ Deze ambitie valt onder een overkoepelende ambitie om zorgtaken zoveel mogelijk bij de maatschappij te laten liggen en vanuit het sociale vangnet op te vangen.¹⁰

Participatie opgenomen in college- en raadsprogramma

In het collegeprogramma van 2018-2022 krijgt inwonerparticipatie een belangrijkere positie. Zo is een van de doelen van het programma bestuur, dienstverlening en bedrijfsvoering: 'Nieuwe verbindingen in de samenleving creëren'.¹¹ De geambieerde resultaten zijn het inventariseren van de wijze van inwonerparticipatie, ontwikkelen van instrumenten en afwegen via de participatieladder.¹²

Naast dat participatie een doel onder een programma is, kent de gemeente Hardinxveld-Giessendam ook een raadsprogramma in de periode 2018-2022. Hieronder vallen thema's die het college graag in samenwerking met de raad wil oppakken.¹³ Een van die thema's is inwonerparticipatie. In het programma wordt het voornemen uitgesproken om inwonerparticipatie meer centraal te stellen in de manier van werken van de gemeente. Verder wordt expliciet gemaakt dat inwonerparticipatie ook kan raken aan de andere thema's van invoering van de Omgevingswet, Duurzaamheid en Hardinxveld-Giessendam en de (bestuurlijke) omgeving.

In de perspectiefnota van 2019-2022 is vastgelegd dat de gemeente over vier jaar op gerichte en structurele wijze een aantal nieuwe doelgroepen betrokken wil hebben bij vraagstukken in de samenleving.

Participatieladder

In de participatienota van 2013 wordt een participatieladder voor Hardinxveld-Giessendam opgesteld. Deze is opgesteld op basis van het rapport van de Nationale Ombudsman uit 2009 'We gooien het de inspraak in – Een

⁵ Samen denken en samen werken, p. 5.

⁶ Samen denken en samen werken, P. 5.

⁷ Coalitieakkoord 2014-2018, p. 16.

⁸ Collegeprogramma 2014-2018.

⁹ Collegeprogramma 2014-2018, p. 22.

¹⁰ Collegeprogramma 2014-2018, p. 20.

¹¹ Collegeprogramma 2018-2022, p. 7.

¹² Collegeprogramma 2018-2022, p. 7.

¹³ Collegeprogramma 2018-2022, p. 10.

onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke inwonerparticipatie'.¹⁴ De oorspronkelijke participatieladder vanuit het rapport bestaat uit vijf mogelijkheden: (mee)beslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren.¹⁵ Hardinxveld-Giessendam heeft er in het geval van de participatieladder voor gekozen om een trede toe te voegen: loslaten. Loslaten is toegevoegd, omdat Hardinxveld-Giessendam een trend ziet dat zaken in Nederland volledig worden overgelaten aan particulier initiatief.¹⁶

Hardinxveld-Giessendam plaatst zelf echter ook een kanttekening bij de participatieladder. De participatieladder redeneert namelijk vanuit de gemeente en niet vanuit de inwoner. In het kader van deze tekortkoming spreekt de gemeente uit dat ze de ambitie heeft om de verwachtingen van inwoners en gemeente scherp te hebben, teneinde daar in haar participatietrajecten, op in te kunnen spelen.

1.3 / Uitvoering aan de ambities en doelstellingen

De gemeente Hardinxveld-Giessendam kent een aantal initiatieven op het gebied van participatie. Het overgrote deel van deze initiatieven komt vanuit de gemeentelijke organisatie en vraagt inwoners om mee te denken, in dat geval spreken wij dus over inwonerparticipatie. Maar een echt concrete en actuele richtlijn voor participatieprocessen ontbreekt.

Buurt Bestuurt als participatie initiatief

De Buurt Bestuurt is een pilot die eind 2017 van start is gegaan in de wijk Boven-Hardinxveld. Deze pilot gaat uit van co-creatie met inwoners van wijken en buurten. Het is een vorm van inwonerparticipatie, waarmee Hardinxveld-Giessendam wilde inspelen op de decentralisatiegedachte en de vele landelijke initiatieven op het gebied van inwonerparticipatie.¹⁷ **De pilot vraagt inwoners twee thema's onder de loep te nemen, veiligheid en leefbaarheid.** Vervolgens werd gevraagd aan inwoners om zelf initiatieven te bedenken en op te zetten rondom **deze thema's**. De gemeente nam hierbij een faciliterende en ondersteunende rol. Voor deze pilot was een budget beschikbaar om de ideeën uit de wijk uit te voeren.

De pilot is inmiddels geëvalueerd en als succesvol bestempeld. Uit gesprekken blijkt dat de veiligheid niet zo zeer is toegenomen, maar het project heeft wel voor veel nieuwe initiatieven in de wijk gezorgd. Mogelijk wordt het project in de toekomst ook in andere wijken uitgerold.

Concrete richtlijnen of kaders voor de uitvoering van participatie ontbreken

Ondanks dat de gemeente wel participatie initiatieven kent, is er sinds 2013 geen herijking meer geweest van de beleidsnota **'Samen denken en samen werken'**. **De verschillende initiatieven die de gemeente rijk is, worden op veel verschillende wijzen uitgevoerd.**

Op papier heeft de gemeente Hardinxveld-Giessendam een aantal richtlijnen en zelfs een specifieke beleidsnota. Maar in de praktijk worden deze maar beperkt gebruikt. Bij een aantal initiatieven wordt de conclusie getrokken dat mensen aan de voorkant beter betrokken hadden moeten worden, een aanbeveling die vastgelegd is in coalitieakkoorden en de beleidsnota, maar niet wordt uitgevoerd, zo blijkt uit gesprekken.

¹⁴ Samen denken en samen werken, p. 5.

¹⁵ Samen denken en samen werken, p. 7.

¹⁶ Samen denken en samen werken, p. 7.

¹⁷ Programmabegroting 2016-2019, p. 18.

1.4 / Kennis, vaardigheden en mandatering ten aanzien van overheidsparticipatie

In deze paragraaf presenteren wij de uitkomsten van de enquête die van 6 april tot en met 19 april 2020 heeft uitgestaan onder ambtenaren en leden van de raad en het college. De enquête is ingevuld door 8 raadsleden, 3 collegeleden en 10 ambtenaren.

Er is behoefte aan meer kennis en vaardigheden als het gaat om overheidsparticipatie

Met een enquête onder ambtenaren, college- en raadsleden hebben we inzichtelijk gemaakt in hoeverre ambtenaren, college- en raadsleden zich geëquipeerd voelen voor het uitvoeren van participatietrajecten. Daaruit blijkt dat er onder alle drie de groepen behoefte is aan meer kennis en vaardigheden.

Onder de bevroegde ambtenaren geeft de helft aan meer behoefte te hebben aan kennis en vaardigheden. Er wordt specifiek aangegeven dat er behoefte is aan een methode of een set heldere spelregels. Daarnaast wordt aangegeven dat de ontwikkeling van de Omgevingswet zal bijdragen aan een breed gedragen methode. Wel wordt er veel ruimte gevoeld om aan de slag te gaan met participatie, ook vanuit eigen initiatief. De verantwoordelijkheden voor participatie liggen volgens de respondenten laag in de organisatie.

De raad heeft behoefte aan (tijdige) informatie en wil dat inwoners zich betrokken voelen

Raadsleden hebben de indruk dat ambtenaren minder ruimte hebben om participatie uit te voeren dan de ambtenaren zelf. Bovendien hebben raadsleden de indruk dat inwoners zich niet gehoord en betrokken voelen. Raadsleden zien hierin ook een belangrijke rol voor het college, maar vinden ook dat er realistisch gekeken moet worden naar de grenzen van wat mogelijk is. De helft van de respondenten vanuit de raad is zelf betrokken geweest bij participatietrajecten, voornamelijk door aanwezig te zijn bij sessies met inwoners, een enkeling door ook inwoners op te zoeken.

Vanuit de raad is er een behoefte aan informatie en inzicht in participatietrajecten. Ook geven een aantal respondenten aan graag meer betrokken te worden bij participatie. Daarnaast ligt er een specifiek verzoek om expertise op te bouwen als raad, in hoe om te gaan met verschillende belangen binnen een gemeente. Overkoepelend wordt door raadsleden gevraagd om meer tijdige informatie, zodat zij niet hun eigen informatiebronnen er op na hoeven te slaan om op de hoogte te zijn.

Het college heeft behoefte aan heldere kaders en inspiratie vanuit andere gemeenten

Het college geeft in de enquête aan vooral behoefte te hebben aan kaders vanuit de raad. Een heldere set spelregels van waaruit participatie opgebouwd kan worden. Daarnaast ziet het college kansen om te leren van andere gemeenten. Er is behoefte aan inzicht in wat goed werkt in het kader van participatie en wat niet. Daarvoor hoeft Hardinxveld-Giessendam het wiel niet uit te vinden, er zijn andere gemeenten die daarin als voorbeeld kunnen dienen.

2

Casusselectie

In hoofdstuk 1 zijn het beleid en de ambities van de gemeente Hardinxveld-Giessendam en de uitvoering daarvan in kaart gebracht, dit in het licht van huidige trends. In de navolgende hoofdstukken bespreken we hoe participatie in de praktijk wordt vormgegeven. Dat gebeurt aan de hand van twee cases. In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop deze cases voor dit onderzoek zijn geselecteerd, verantwoord.

2.1 / Enquête

Met een enquête onder ambtenaren, college- en raadsleden hebben we geïnventariseerd welke participatietrajecten zich lenen voor verdiepend casusonderzoek. De enquête leverde 21 unieke cases op.

2.2 / Duidingssessie

Tijdens een duidingssessie op 12 april zijn acht cases in meer detail besproken met de burgemeester, twee wethouders, zes raadsleden en zes ambtenaren. Bij de selectie van de trajecten is rekening gehouden met spreiding over de domeinen in gemeentelijke taken (fysiek domein, sociaal domein, et cetera) en de mate waarin het initiatief voor een traject bij de gemeente lag of bij de gemeenschap (inwoners, ondernemers, instellingen). Daarbij is gebruikgemaakt van een assenstelsel met de volgende kwadranten:

- / De gemeente nam het initiatief, en de nadruk lag op meedenken;
- / De gemeente nam het initiatief, en de nadruk lag op meedoen;
- / De gemeenschap nam het initiatief, en de nadruk lag op meedenken;
- / De gemeenschap nam het initiatief, en de nadruk lag op meedoen.

De aanwezigen hebben vervolgens gestemd over welke cases volgens hen in het onderzoek moesten worden opgenomen. De top vijf bestond uit:

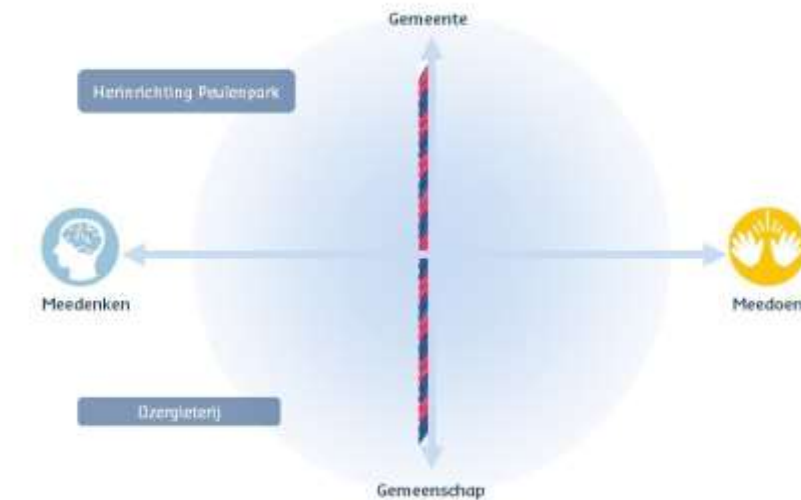
1. Rokerij en IJzergieterij
2. Platform Sociaal Domein
3. Herinrichting Peulenpark
4. Verkeersoverlast Nieuweweg
5. Het Zwembad

2.3 / Casusselectie

De rekenkamer heeft op basis van de uitkomsten van de duidingssessie en op advies van de onderzoekers besloten om twee cases te onderzoeken: IJzergieterij en de Herinrichting Peulenpark. IJzergieterij geeft inzicht in de participatietrajecten waarbij het initiatief bij inwoners ligt. De herinrichting van het Peulenpark geeft inzicht in de participatiepraktijk wanneer het initiatief bij de gemeente ligt. Het Platform Sociaal Domein is niet

geselecteerd, omdat het Platform een wettelijk verplicht karakter heeft dat gaat over cliëntparticipatie. Dit onderzoek spitst zich toe op inwoner- en overheidsparticipatie, waarmee het Platform buiten de scope van het onderzoek valt.

In figuur 1 zijn de twee projecten geplaatst in het kwadrant waar in de duidingssessie gebruik van is gemaakt. Hieruit wordt duidelijk in hoeverre het initiatief voor de projecten bij de gemeente of de gemeenschap lag, en of de nadruk lag op meedenken of meedoen.



Figuur 1 Resultaat duidingssessie

2.4 / Doel casusonderzoek

Het doel van de casestudy is niet om een representatief beeld te schetsen voor alle projecten binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Wel willen we met de casestudy inzicht bieden in hoe het samenspel tussen gemeente en inwoners er in de praktijk van Hardinxveld-Giessendam uitziet, en welke successen of dilemma's we daarbij tegenkomen.

3

Participatie in de praktijk: IJzergieterij

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de casus *'IJzergieterij'* hoe het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uit ziet in Hardinxveld-Giessendam. Wie initieerde het project? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de verschillende partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Om antwoord te geven op deze vragen hebben we documenten bestudeerd en drie interviews afgenomen: één interview met intern (gemeentelijk) betrokkenen en twee met extern betrokkenen. Daarmee geeft dit hoofdstuk (in samenhang met hoofdstuk 4) antwoord op de deelvragen 4, 5 en 6.

Tijdslijn De IJzergieterij



Figuur 2 Tijdslijn IJzergieterij

3.1 / Beschrijving van de casus

De klankbordgroep ontstaat na een inloopavond vanuit Gebroeders Blokland

Op 12 september 2017 organiseert Gebroeders Blokland een inloopavond voor omwonenden om hen te informeren over de planontwikkeling en om eventuele vragen te beantwoorden. Er zijn globale schetsen op tafel gelegd waar inwoners kennis van konden nemen en vragen en input over konden leveren. In het verslag van Gebroeders Blokland is te lezen dat het een druk bezochte inloopavond was, die overwegend als positief is ervaren.¹⁸ Er is een verscheidenheid aan vragen gesteld en onderwerpen als waterhuishouding, parkeren en verkeersafwikkeling zijn aan bod gekomen.

Na de inloopavond zijn voor een groep inwoners echter nog niet alle vragen beantwoord en zorgen weggenomen. Zij benaderen de gemeente en in overleg met de wethouder ontstaat op aandringen van de bewoners de Klankbordgroep IJzergieterij. De klankbordgroep is voor de wethouder een manier geweest om de onvrede in de gemeente een plek te geven. Naast de klankbordgroep zijn er nog twee bewonersverenigingen die zich onder andere bezighouden met de plannen voor IJzergieterij, Bewonersvereniging Nieuweweg en Bewonersbelangen Peulenstraat-Zuid. De twee laatstgenoemde groepen zijn initieel niet betrokken in het participatieproces.¹⁹ In totaal hebben deze bewonersverenigingen zo'n 200 leden.

De klankbordgroep zoekt contact met de gemeente over IJzergieterij

De klankbordgroep zoekt contact met de gemeente om haar zorgen te uiten over de plannen rondom IJzergieterij. Er vindt een overleg plaats op 21 november 2017, waarin de gemeente en de klankbordgroep de zorgen van de klankbordgroep met elkaar bespreken. In het overleg wordt afgesproken dat de klankbordgroep verslag doet van het gesprek en haar vragen en zorgen in een brief zal vatten. Kort daarop stuurt de klankbordgroep de afgesproken brief naar de gemeente met het verzoek om schriftelijke antwoorden. Daarnaast wordt er gesproken over het afstemmen van een datum voor een ontmoeting met de raad.²⁰

De gesprekken met alle drie de partijen verlopen stroef; gemeente doet een poging tot een nieuwe start

Met de eerste gesprekken en brieven komt er contact op gang tussen de gemeente, de klankbordgroep en Gebroeders Blokland. Tussen 2018 en 2019 vindt er op regelmatige basis overleg plaats tussen de gemeente en de klankbordgroep. Deels schriftelijk, maar ook middels fysieke ontmoetingen en gesprekken.

Na enkele gesprekken verslechteren de verhoudingen tussen de drie partijen, doordat de sfeer in de gesprekken als negatief en in sommige gevallen zelfs door partijen als intimiderend wordt ervaren. Na de gemeenteraadsverkiezingen, wordt er een nieuwe start gemaakt met nieuwe projectleiders bij de gemeente en Gebroeders Blokland. Maar ook in de nieuwe verhoudingen wordt de sfeer al snel negatief.

De gemeente beëindigt het directe contact met de klankbordgroep na het vaststellen van het SPvE

Het contact van de gemeente met de klankbordgroep en Gebroeders Blokland leidt uiteindelijk tot het vaststellen van een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) op 5 juni 2018, na nog enkele aanpassingen. Op 21 juni 2018 is het SPvE samen met de proefverkaveling gepresenteerd in de Ontmoeting. In het collegebesluit wordt aangegeven dat de klankbordgroep betrokken is geweest bij de ontwikkeling van het SPvE.²¹

Een van de kanttekeningen die wordt genoteerd bij het collegebesluit is, dat de klankbordgroep en de overige bewonersgroepen niet tevreden zijn met het proces.²² 'Ondanks het betrekken van de Klankbordgroep en het

¹⁸ Verslag Gebroeders Blokland.

¹⁹ <https://www.ad.nl/dordrecht/deze-smalle-straat-moet-de-nieuwe-wijk-ontsluiten-omwonenden-woedend-dit-kan-gewoon-niet-a7a67e9e/?referrer=https://www.google.com/>

²⁰ Brief aan gemeente.

²¹ Collegebesluit 2.

²² Collegebesluit 3.

oppakken van de aangedragen onderwerpen c.q. reacties lijkt de Klankbordgroep niet tevreden.²³ De wethouder besluit, na het vaststellen van het SPvE, dat de gemeente het contact met de klankbordgroep heeft afgerond en er nu alleen nog via de gebruikelijke brede informatiekanalen voor omwonenden en betrokkenen wordt gecommuniceerd over IJzergieterij. De reden hiervoor is dat het project een nieuwe fase in gaat (de bestemmingsplanfase), waarbij alle betrokkenen worden betrokken middels brede informatiebijeenkomsten. In het collegebesluit staat benoemd dat de bewonerscoalitie²⁴ het hier niet mee eens is.²⁵

3.2 / Ervaring van de intern betrokkenen

Het ontstaan van de klankbordgroep was voorzien maar niet afgekaderd

Dat de klankbordgroep ontstond uit de eerste inwonersavond was geen verrassing voor de gemeente. De sentimenten die leefden onder de inwoners waren reeds bekend bij de gemeente. Daarnaast was het ook de bedoeling om met mensen in gesprek te gaan over de plannen en de globale schetsen die Gebroeders Blokland heeft voorgelegd.

In gesprek met de wethouder en in het kader van het participatiebeleid, is er toen voor gekozen om de klankbordgroep te benoemen. Er is echter destijds geenszins mandaat of kaders aan de klankbordgroep meegegeven. Er is geen zeggenschap of bevoegdheid toegekend, maar er is wel uitgebreid gesproken met de klankbordgroep over de zaken waar zij aandacht voor vroeg.

Er liepen veel zaken door elkaar heen in het contact met de klankbordgroep en er was veel aandacht voor persoonlijke belangen

Bij de samenstelling van de klankbordgroep heeft de gemeente erop gelet dat de klankbordgroep ook daadwerkelijk uit vertegenwoordigers van het betrokken gebied bestaat. Na verloop van tijd bleek echter dat andere bewoners ook graag mee wilden praten, omdat oplossingen van de gemeente bijvoorbeeld door hun straat liepen. Daarnaast ontstond na verloop van tijd de verhouding dat enkele leden van de klankbordgroep meer aandacht vroegen dan andere leden van de klankbordgroep. Er werd daardoor onevenredig veel aandacht gevraagd voor persoonlijke belangen, die volgens de gemeente niet perse het algemeen belang dienden.

Uit gesprekken blijkt dat de gemeente de indruk had, dat naast dat er teveel nadruk werd gelegd op persoonlijke belangen er ook teveel ruimte was voor negativiteit. Als plannen werden aangepast na kritiek van de klankbordgroep, kreeg de gemeente met enige regelmaat terug uit de klankbordgroep dat het niet goed genoeg was, of dat de meningen over de oplossing ook binnen de klankbordgroep uit elkaar lagen. Zodoende eindigden veel sessies in onvrede aan beide kanten.

Een belangrijk moment in de relatie met de klankbordgroep was het moment waarop de klankbordgroep een onderzoek naar verkeersafwikkeling van de gemeente niet accepteerde, waarop een tweede onderzoek werd aangevraagd. Toen ook de uitkomst van het tweede onderzoek niet werd geaccepteerd, heeft de gemeente de ruimte gegeven aan de klankbordgroep om zelf mee te schrijven aan de onderzoeksopdracht voor een derde onderzoek (second opinion). Dit derde onderzoek werd door de klankbordgroep uiteindelijk ook niet geaccepteerd.

3.3 / Ervaringen van de extern betrokkenen

De gemeente was passief bij het optuigen van participatie

Uit de gesprekken blijkt dat onder de extern betrokkenen het sentiment heerst dat de gemeente geen behoefte had aan het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling van het project IJzergieterij. De extern betrokkenen gaven te kennen dat de oprichting van de klankbordgroep vanuit de gemeente vooral werd gezien als het

²³ Collegebesluit 3.

²⁴ Samenwerking tussen de drie eerder genoemde bewonersgroepen.

²⁵ Collegebesluit 3.

voldoen aan de behoefte van inwoners, en niet als valide input voor de ontwikkeling van het plan. Dit werd ook ervaren in de loop van het project.

Ook vanuit de projectontwikkelaars werd ervaren dat de gemeente het participatiedeel voornamelijk bij hen zag liggen. De projectontwikkelaars wilden graag samen optrekken met de gemeente hierin, en verzochten dan ook meermaals om aanwezigheid bij de inloopavonden. Hieraan werd middels de aanwezigheid van de projectleider vanuit de gemeente gehoor gegeven.

De gesprekken tussen klankbordgroep, gemeente en projectontwikkelaar verlopen stroef

Ondanks dat het vooral de behoefte van inwoners moest vervullen, werd de klankbordgroep wel gefaciliteerd vanuit de gemeente. Tevens werd vastgelegd dat de klankbordgroep gevraagd en ongevraagd mocht adviseren. Dit werd door de projectleider vastgelegd en door de klankbordgroep ervaren als een belangrijk vertrekpunt.

Desondanks leeft bij de extern betrokkenen het sentiment dat de klankbordgroep niet als een volwaardig adviesorgaan werd gezien. De gesprekspartners geven aan dat zij herhaaldelijk te laat, onvolledig of enkel op eigen initiatief, belangrijke informatie ontvangen hebben. Er zat met andere woorden verschil in de informatiepositie van de klankbordgroep en andere betrokkenen, wat voor veel onvrede en verwarring heeft gezorgd. Daarnaast werden de zorgen van de klankbordgroep niet altijd zorgvuldig behandeld.

Het ontbrak aan kaders en sturing vanuit de gemeente

In de loop van het project en in de gesprekken tussen de klankbordgroep, gemeente en projectontwikkelaars, werd het project steeds breder getrokken. De verkeersoplossingen die werden aangedragen waren volgens de extern betrokkenen van grote impact op de omgeving en de verkeersdruk in Hardinxveld-Giessendam. Zodoende raakten andere bewonersverenigingen ook betrokken bij de klankbordgroep. De vraag werd een breed gedragen verkeerskundige oplossing die de verkeersdruk op een aantal wegen in Hardinxveld-Giessendam oplost. Omdat de gemeente in eerdere gesprekken met de andere bewonersverenigingen te kennen gaf deze problemen niet te kunnen oplossen, probeerden de bewonersverenigingen middels het project IJzergieterij, er toch aandacht voor te vragen.

Uit de gesprekken blijkt dat dit door de projectontwikkelaar als een complicerende wending wordt gezien. De ambitie van de projectontwikkelaar is een mooi project opleveren en de overlast daarin beperken. Door de betrokkenheid van de andere bewonersverenigingen wordt de gehele ontsluiting van Hardinxveld-Giessendam gezien als onderdeel van IJzergieterij, terwijl de projectontwikkelaar dit uitsluitend een taak van de gemeente vindt. De gemeente is verantwoordelijk voor de gehele verkeersafwikkeling in Hardinxveld-Giessendam, niet de projectontwikkelaar. Deze ontwikkeling leidt in de verhoudingen tot veel spanning en een onprettige samenwerking.

De samenwerking krijgt een onprettig karakter

In de loop van het project krijgt de samenwerking tussen de klankbordgroep, de gemeente en de projectontwikkelaar een negatief karakter. Uit de gesprekken met de extern betrokkenen blijkt dat de klankbordgroep zich niet serieus genomen voelt in haar adviezen en gefrustreerd raakt door de ongelijke informatievoorziening. Bovendien wordt aangegeven dat in een zekere bijeenkomst de inhoudelijke onenigheid omslaat naar persoonlijke kritiek. De klankbordgroep wil op dat punt niet meer met de projectontwikkelaar om tafel.

Bij de projectontwikkelaar leeft op dit punt het sentiment dat welke oplossingen er ook aangedragen worden, de klankbordgroep nooit akkoord zal gaan. Onderzoeken moeten tot drie keer toe worden uitgevoerd en nog steeds accepteert de klankbordgroep de uitkomsten niet. De projectontwikkelaar heeft dan ook begrip voor de keuze van de gemeente om in de bestemmingsplanfase niet meer in gesprek te gaan met de klankbordgroep, maar via de brede reguliere kanalen te communiceren.

Het ontbreekt volgens gesprekspartners aan professionaliteit bij de gemeente Hardinxveld-Giessendam

Uit de gesprekken met de externen blijkt dat wordt ervaren dat het ontbreekt aan professionaliteit bij de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Er zijn geen duidelijke en gecommuniceerde afspraken over participatie gemaakt en het participatiebeleid is niet ter sprake gekomen in de samenwerking met externen. Tevens is op het herhaaldelijk verzoek vanuit de klankbordgroep tot het inschakelen van een mediator, om de samenwerking tussen de drie partijen te bevorderen, niet ingegaan.

Zowel de klankbordgroep als de projectontwikkelaars geven aan dat de problematiek in deze casus overeenkomt met de kritiek die de gemeente Hardinxveld-Giessendam krijgt over andere projecten. Het ontbreekt aan een vaste werkwijze waarin inwoners en belanghebbenden in een vroeg stadium betrokken worden bij de planvorming. Daarnaast is er sprake van een formalistische en ouderwetse kijk op participatie.

3.4 / Bevindingen

Samenwerking verliep moeizaam, beperkte kaders en wisselende informatiepositie

Alle betrokkenen geven aan ontevreden te zijn over het verloop van het proces bij IJzergieterij. Voor elk van de betrokkenen zit de onvrede op een andere plek en is het zelfs in sommige gevallen persoonlijk geworden. Er is een aantal knelpunten aan te wijzen in de samenwerking en de ontwikkeling van het proces die resulteerden in deze breed gevoelde onvrede.

Aan de voorkant ontbrak het aan een heldere participatievisie en -werkwijze en overkoepelend heeft de gemeente Hardinxveld-Giessendam te maken met een historie waarin er vaker zaken zijn misgegaan op het gebied van participatie. Hieruit komt voort dat inwoners over het algemeen geneigd zijn de gemeente te wantrouwen, in plaats van te vertrouwen. Nieuwe participatietrajecten leggen het oud zeer binnen de gemeente bloot.

Alle gesprekspartners geven aan dat achteraf gezien de inwoners te laat in het proces betrokken zijn. Hier ligt naar het inzicht van de onderzoekers een belangrijke kiem van de ontstane onvrede. Bewoners kregen hierdoor de indruk te maken te hebben met voldongen feiten, terwijl dit niet de intentie was van de ontwikkelaar en de gemeente.

Essentiële randvoorwaarden voor een geslaagd participatieproces zijn heldere kaders en afspraken over de onderlinge rolverdeling. Wanneer iedereen goed op de hoogte is van en vrede heeft met zijn positie en in staat gesteld wordt deze uit te voeren, kan men er ook op worden aangesproken wanneer er buiten deze kaders wordt getreden. Het ontbreken van duidelijkheid over de kaders bij IJzergieterij is één van de voornaamste redenen voor frustratie over verschillende rolopvattingen bij verschillende betrokken partijen.

Daarop volgend is heldere communicatie bevorderlijk voor de samenwerking. Enerzijds gaat dit over de eerder genoemde kaders en afspraken over de verhoudingen. Zo weten alle betrokken partijen waar ze aan toe zijn en wanneer inspraak op zijn plaats is en welke zaken al dan niet vastliggen. Omdat hier onvoldoende overeenstemming over was, werden de bezwaren steeds fundamenteler. Anderzijds gaat heldere communicatie over de terugkoppeling wat er gedaan is met de input van de inwoners. Er zijn duidelijke verschillen van mening over dit aspect. Deels is dit inherent aan de inhoudelijke verschillen van inzicht, deels was er sprake van een ervaren gebrekkige communicatie vanuit de gemeente lopende het proces.

Een gelijke informatiepositie is van belang voor een goede onderlinge samenwerking. De leden van de klankbordgroep kregen het gevoel steeds te laat of onvoldoende geïnformeerd te worden, dit leidde tot onvrede en creëerde het gevoel dat men geen volwaardig partner was in het project.

3.5 / Addendum naar aanleiding van evaluatie De Rokerij

Opvallende overeenkomsten tussen de ervaringen van beide bewonersgroepen

De rekenkamer heeft kennis genomen van de grondige evaluatie van het participatieproces van De Rokerij, zoals deze is aangeboden aan de gemeenteraad. Aangezien dit een evaluatie betrof vanuit de inwoners zelf, is hierin geredeneerd vanuit het oogpunt van de bewonersgroep. De rekenkamer heeft zelf geen onderzoek gedaan naar deze casus en kan dus geen uitspraken doen over de feitelijke juistheid van de evaluatie, ook kunnen wij het perspectief van de gemeentelijke organisatie niet naast de evaluatie leggen.

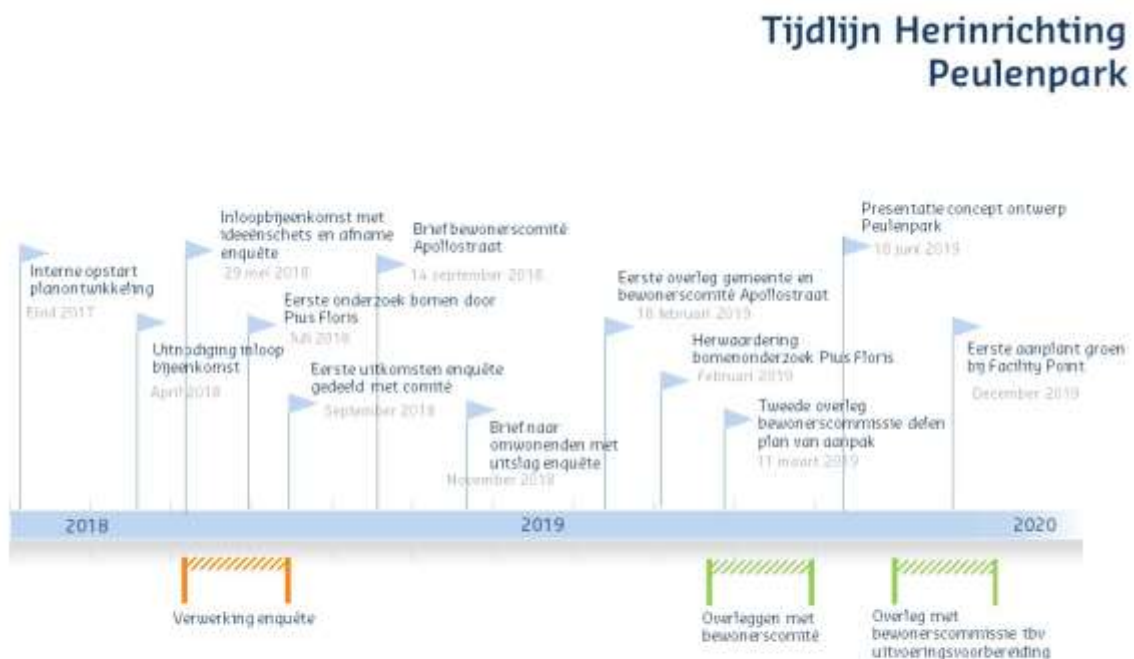
Gezien bovenstaande context kunnen wij enkel constateren dat de ervaringen van de betrokken inwoners uit de klankbordgroep van De Rokerij veel overeenkomsten vertonen met de ervaringen bij IJzergieterij. Dit sterkt de rekenkamer in de gedachte dat er sprake is van een breder gedragen onvrede. Wij zien dezelfde patronen van onduidelijkheid danwel onenigheid over de status van de klankbordgroep terugkeren, alsmede de onvrede over het eenzijdig beëindigen van de samenwerking vanuit de gemeente. De beslissing tot het beëindigen van de samenwerking is logisch te beredeneren vanuit het oogpunt van de gemeente: er is een nieuwe fase in het

proces, waarbij ook de participatie anders is ingericht. Echter, deze logica is voor bewoners moeilijk navolgbaar en deze beslissing kwam voor beide klankbordgroepen als een verrassing.

4

Participatie in de praktijk: Herinrichting Peulenpark

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de *casus 'Herinrichting Peulenpark'* hoe het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uitziet in Hardinxveld-Giessendam. Wie initieerde het project? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de verschillende partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Om antwoord te geven op deze vragen hebben we documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen: één interview met intern (gemeentelijk) betrokkenen en één met extern betrokkenen. Daarmee geeft dit hoofdstuk (in samenhang met hoofdstuk 3) antwoord op de deelvragen 4, 5 en 6.



Figuur 3 Tijdslijn Herinrichting Peulenpark

4.1 / Beschrijving van de casus

De eerste bewonersavond: verwarring over de status van het plan

De planvorming rondom de renovatie van het Peulenpark loopt sinds 2018. In het groenbeleidsplan (2007) is opgenomen dat het park heringericht zal worden. Daarop heeft de afdeling groenbeheer een plan gemaakt met vier kerndoelen voor de buurt en een schets van hoe het park er uit zou kunnen komen te zien. Met deze schets en de basis voor dit plan is een bewonersavond georganiseerd, waarop inwoners kennis konden nemen van het plan. Tevens was er ruimte voor vragen en werd er een enquête voorgelegd aan de inwoners waarin zij hun mening konden geven over het project.

Uit een eerder groenproject in deze omgeving was een samenwerkingsverband tussen buurtbewoners ontstaan rondom de Apollostraat, genaamd Leefbaarheidscomité Apollostraat e.o. Het comité was bij zijn ontstaan betrokken bij de grootschalige bomenkap op de Peulenlaan en had dus ervaring met groenprojecten van de gemeente. Het comité was aanwezig bij de presentatie van de plannen rondom de herinrichting van het Peulenpark, en gaf aan ontevreden te zijn met de plannen van de gemeente die voorlagen. Daarnaast kreeg het comité de indruk dat de voorgelegde plannen al vastlagen, en dat er slechts op details meegedacht kon worden.

Het comité maakt kenbaar mee te willen praten over de plannen

Nadat de eerste plannen van de gemeente niet positief zijn ontvangen, neemt de gemeente een bureau (bureau Kybys) in de arm, die ondersteunt bij het participatieproces. Tevens wordt de input vanuit de enquêtes verwerkt en doet een ander extern bureau (Pius Floris), onderzoek naar de staat van de bomen in het Peulenpark. Het onderzoek naar de staat van de bomen wordt in september 2018 gedeeld met het comité. Daarop besluit het comité een brief te schrijven naar de gemeente.

Nog voor deze brief verzonden is, besluit de projectleider een rondje door het park te lopen met het comité. Na het ontvangen van de brief geeft de gemeente aan met het comité om tafel te willen. Deze afspraak laat echter op zich wachten en zodoende besluit het comité contact te zoeken met de pers en de raad.

Het bureau Kybys krijgt een actieve rol, de samenwerking verbetert en er komt een gedragen plan

De gemeente gaat in februari 2019 om tafel met het comité en die bijeenkomst verloopt in eerste instantie stroef. Uiteindelijk wordt tijdens deze bijeenkomst wel grond voor verdere samenwerking gevonden. Tevens voert Pius Floris een herwaardering uit van bomen die in het eerste onderzoek onder de bomen vielen die in aanmerking kwamen voor kap.

Tussen maart en mei 2019 zijn er verschillende overleggen tussen de gemeente en het comité onder leiding van Kybys en op 18 juni 2019 wordt het conceptontwerp van het Peulenpark gepresenteerd. Dit is een open presentatie voor alle omwonenden, waar nog een paar laatste opmerkingen gemaakt worden die geen grote veranderingen in het plan meer teweegbrengen. Op deze avond is er ruimte voor het comité om te reageren op het plan.

In de uitvoering blijven de omwonenden nauw betrokken en er is in de planning ruimte opgenomen voor input vanuit de omwonenden

Na het vaststellen van het plan in samenwerking met de omwonenden, blijft de buurt betrokken bij de uitvoering. Het comité wordt op de hoogte gesteld wanneer er werkzaamheden worden uitgevoerd en er is een overkoepelende planning. Daarnaast worden alle werkzaamheden ook aangekondigd op de pagina van de gemeente in Het Kompas en via andere communicatiekanalen. Tevens is er een nauw contact tussen de projectleider en de voorzitter van het comité.

4.2 / Ervaringen van de intern betrokkenen

De gemeente was op de hoogte van de bestaande weerstand en wilde daarom een zorgvuldig participatieproces inrichten

Bij de start van het project herinrichting Peulenpark stuitte een intern betrokkene op oudere documenten waaruit bleek dat er veel is misgegaan bij eerdere groenprojecten die te maken hadden met bomenkap. Om hier

goed mee om te gaan, besloten de intern betrokkenen daarop een zorgvuldig participatieproces in te richten. Als grondslag voor het participatieproject is vanuit de afdeling groenbeheer een schets gemaakt van een mogelijke inrichting van het park. Dit diende als vertrekpunt voor het participatieproces.

Het vertrekpunt werd door inwoners bij de eerste bewonersavond ervaren als een vaststaand plan

Op de eerste bewonersavond waren omwonenden welkom om hun vragen te stellen en input mee te geven middels een enquête. Uit gesprekken blijkt dat de enquête veel sturende vragen bevatte die inwoners de indruk gaven dat er weinig ruimte was voor hun input. Daarnaast was het vertrekpunt op grote kaarten weergegeven op de bewonersavond.

De insteek van de gemeente was dat de eerste schets slechts een beeld moest geven van hoe het park er mogelijk uit zou kunnen gaan zien, maar dat er nog veel ruimte was om dit plan aan te passen. Gedurende de avond bleek deze intentie niet als zodanig over te komen bij de bewoners. Achteraf gezien had daar meer duidelijkheid over geboden moeten worden, of voor een eerste schets had al met bewoners gesproken moeten worden, zo geven interne gesprekspartners aan.

Veel inwoners vatten de schets op als een vaststaand plan, waarop inwoners geen betekenisvolle inspraak meer konden leveren. Dit zorgde voor een negatieve sfeer op de eerste inwonersavond. Ook werden er veel vragen gesteld over bomenkap en de vrees voor het verlies van veel groen. Er is bewust voor gekozen om geen concreet aantal te kappen bomen te noemen omdat dit nog niet vaststond.

De gemeenteraad en de media speelden een rol in het proces

Na de bekendmaking van de eerste plannen, werd in de media erg negatief gereageerd op de plannen vanuit de gemeente. Zodoende heeft de gemeente er toen voor gekozen een extern bureau in te zetten.

Ook de gemeenteraad heeft een rol gespeeld in het agenderen van de participatie in dit project. Er is door het comité ingesproken in de Ontmoeting. Vervolgens heeft de raad zich nadrukkelijk verzet tegen de grootschalige kap van bomen.

Na de bewonersavond ontstond een constructieve samenwerking

Na de eerste bewonersavond, de media aandacht en de insprekers in de raad, zijn er verschillende gesprekken met het comité geweest. Tijdens deze gesprekken werd, nadat de kou uit de lucht was over de eerdere negativiteit, prettig samengewerkt en gesproken over de ideeën achter de schetsen. Uit die gesprekken bleek dat inwoners zich in die ideeën konden vinden, en de gesprekken kregen een veel positievere sfeer.

Vanaf dat moment, en tot op heden wordt er goed samengewerkt met het comité. Het comité wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het park en tevens worden alle aanstaande werkzaamheden via de communicatiekanalen van de gemeente gecommuniceerd.

4.3 / Ervaringen van de extern betrokkenen

Door eerdere ervaringen met groenprojecten van de gemeente, maakten de extern betrokkenen zich zorgen over de sanering van groen

Aangezien in eerdere projecten problemen zijn geweest bij groenonderhoud, wilde een aantal inwoners van de Apollostraat graag meegenomen worden bij de ontwikkelingen in hun leefomgeving. Het leefbaarheidscomité Apollostraat e.o. is ontstaan na dergelijke misstanden. Bij de eerste inwonersavond van de gemeente was het comité aanwezig en er op gericht om inzichtelijk te krijgen hoeveel bomen er gekapt zouden worden en hoeveel groen er verloren zou gaan.

Het vertrekpunt van de gemeente werd geïnterpreteerd als vaststaand plan

Toen het plan gepresenteerd werd dat door de gemeente als vertrekpunt was ontwikkeld, gingen de leden van het comité er vanuit, net als voorgaande keren, dat het een vaststaand plan was. Deze indruk werd versterkt doordat de gemeente maar beperkt inzicht wilde geven in hoeveel groen er verloren zou gaan en door de enquête die als doel diende om inzicht te krijgen in wat inwoners met het Peulenpark wilden, maar vooral bestond uit sturende en gesloten vragen. Dit leidde tot grote zorgen bij het comité. Het comité heeft toen voorbereidingen

getroffen om een brief te sturen naar de gemeente. De projectleider is in de tussentijd met het comité een wandeling gaan maken door het park, waardoor de eerste zorgen werden weggenomen. Toch besloot het comité de brief te versturen, waarin het de gemeente wees op de tegenstrijdigheden van het plan met het gemeentelijk bomen beleidsplan.

De gemeente wil met het comité om tafel, maar laat op zich wachten

De gemeente geeft na ontvangst van de brief aan met het comité om tafel te willen. De afspraak laat echter enkele maanden op zich wachten en daarop besluit het comité contact te zoeken met de raadsfracties en de media. Deze acties werden door de gemeente niet goed ontvangen en toen het gesprek uiteindelijk gevoerd werd, werd de sfeer door de extern betrokkenen als gespannen en intimiderend ervaren. Maar nadat het comité aan heeft gegeven niet meer naar de pers te zullen stappen, ontstaat een constructieve samenwerking.

Het onderzoek met de herwaardering van de bomen die in aanmerking kwamen voor kap lag op tafel, maar het comité mocht dit alleen inzien als de toezegging werd gedaan dat hiermee niet naar de media werd gegaan. Nadat de extern betrokkenen dit hadden toegezegd, werd de sfeer beter en kwam men meer tot elkaar in het gesprek.

Er wordt in goede samenwerking tot een breed gedragen plan gekomen, waar goed over wordt gecommuniceerd

Onder begeleiding van bureau Kybys en door de verbeterde verhoudingen, wordt er een breed gedragen plan ontwikkeld in samenspraak met het comité. Alle punten van het comité worden toegelicht en besproken, ook als het de uiteindelijke keus is om een punt niet mee te nemen. Het comité mag bij de presentatie van het plan een korte toelichting geven. Vanuit de gemeente wordt gesommeerd dit positief te houden. De extern betrokkenen geven aan dit als een onprettige vorm van controle te hebben ervaren.

Uit gesprekken blijkt dat de extern betrokkenen tevreden zijn over de communicatie tot op heden. Het comité wordt bij elke vervolgstap geïnformeerd en ingelicht. Ook eventuele punten vanuit het comité worden nog meegenomen.

4.4 / Bevindingen

Tevreden met het resultaat, na een moeizame start

Alle betrokkenen kijken terug op een project dat in goede constructieve samenwerking is verlopen. Ondanks dat de gemeente ook bij dit project een geschiedenis heeft waarbij er problemen zijn geweest op het gebied van participatie, wordt dit project gezien als een waardevolle manier van participatie organiseren vanuit de gemeente. Het valt wel op dat de participatie pas intensief werd op het moment dat bewoners duidelijk hun onvrede hebben geuit. De route naar het uiteindelijke succes kent een aantal leerpunten.

Bij de intern en extern betrokkenen bestaan verschillende visies op de eerste status van het plan. Intern betrokkenen gaven aan dat het reeds opgetekende plan enkel een vertrekpunt was. Extern betrokkenen ervoeren dit als een al vaststaand plan, waar geen waardevolle input meer op kon worden geleverd. Goede communicatie over de status van de stukken die voor liggen is van belang voor een goede samenwerking. Daarnaast is het in participatietrajecten wenselijk om inwoners zo vroeg mogelijk te betrekken. Zodoende kan de gemeente al bij het opstellen van plannen eventuele wensen van inwoners meenemen.

In deze specifieke casus was het oud zeer van de inwoners bekend bij de intern betrokkenen. Desalniettemin is gekozen voor een klassieke manier van inspraak van inwoners, door middel van een informatieavond. Gezien de voorgeschiedenis was het naar het oordeel van de onderzoekers passender geweest om eerder en laagdrempeliger met bewoners in contact te treden. Het is ook opvallend dat het na de eerste bewonersavond en de wandeling met de projectleider nog lang heeft geduurd totdat er een vervolgafspraken is gepland. Deze combinatie van factoren heeft het vertrouwen van de inwoners in de gemeente (dat door de eerdere ervaringen reeds kwetsbaar was) geen goed gedaan.

Zowel bij de ambtelijk betrokkenen als bij de extern betrokkenen proefden wij veel betrokkenheid bij het onderwerp en bereidheid tot samenwerking. Dit heeft ervoor gezorgd dat ondanks de valse start, het project uiteindelijk positief is verlopen. Een belangrijk aspect hierbij is dat er na het opstarten van de gesprekken wel goed is gecommuniceerd vanuit de projectgroep. Het comité werd tijdig en volledig op de hoogte gehouden van wat er met zijn input is gedaan, en ook nu wordt het op de hoogte gehouden van ontwikkelingen omtrent de

geplande werkzaamheden. Deze open communicatie maakt dat er nu meer vertrouwen is vanuit de inwoners over dit concrete project.

5

Rol van de raad

In dit hoofdstuk bespreken we de rol van de raad bij participatietrajecten. Hierbij maken we gebruik van de informatie uit de gesprekken, de *vragenlijst en de twee onderzochte casussen. Tot slot schetsen we de dilemma's* waar raadsleden bij het onderwerp participatie tegenaan lopen en geven we een doorkijkje naar de rol van participatie in de Omgevingswet.

5.1 / De raad heeft een participatiekader vastgesteld

De raad heeft op verschillende manieren kaders voor participatie vastgesteld. Met de participatienota van 2013 heeft de raad de richting en uitgangspunten vastgesteld voor inwonerp participatie. Daarnaast zijn er passages over participatie opgenomen in het coalitieakkoord van 2018-2022, en zijn kaders meegegeven in het coalitieakkoord van 2014-2018 over hoe planvorming tot stand komt.

In de participatienota van 2013 is vastgesteld dat de raad vanuit zijn kaderstellende rol een deel van de besluitvorming bij de inwoner kan leggen. Voorwaarde daarvoor is dat vooraf helder moet zijn waar de raadsleden over gaan, en waar de inwoner over gaat.²⁶

Naast de participatienota heeft de raad in het vergadersysteem een moment ingericht voor participatie. De raad van Hardinxveld-Giessendam kent de Ontmoeting. Dit is een plek waar onderwerpen die de gehele gemeenschap aangaan en tot de bevoegdheid van de raad behoren, aan de orde komen. Inwoners, bedrijven, instellingen, college en raad wisselen daar ideeën uit.²⁷

5.2 / De raad vult volksvertegenwoordigende rol actief in

De raad van Hardinxveld-Giessendam vult zijn volksvertegenwoordigende rol in. Uit de enquête blijkt dat de helft van de raadsleden betrokken is geweest bij participatietrajecten. Maar ook op eigen initiatief van de raad, zijn raadsleden aanwezig bij inwonersavonden en worden inwoners actief opgezocht buiten de formele routes.

De raad staat open voor de input van inwoners bij het Peulenpark

In de casus van de herinrichting van het Peulenpark is de raad betrokken geweest bij het comité leefomgeving Apollostraat. Nadat actie vanuit de gemeentelijke organisatie op zich liet wachten, stonden de raadsfracties open voor gesprekken met het comité. De gesprekken zijn door verschillende fracties opgevolgd met schriftelijke vragen aan het college.

²⁶ Samen denken en samen werken, 11.

²⁷ Samen denken en samen werken, 11.

De raad is in dit project goed bereikbaar geweest voor de inwoners en heeft daarmee zijn volksvertegenwoordigende taak uitgevoerd.

Raad neemt actieve rol bij IJzergieterij

In de casus van IJzergieterij heeft de raad een actieve rol genomen. De fracties van de PvdA en het CDA hebben zich meermaals in de raad en in de media uitgesproken over de verhoudingen tussen de gemeente en de inwoners. Ook is door de PvdA verzocht de bodemkwaliteit bij het project te onderzoeken.

Nadat de verhoudingen tussen de gemeente en de klankbordgroep zijn verslechterd, is er vanuit de raad verzocht om toch weer om de tafel te gaan met de inwoners. Recentelijk heeft dat ertoe geleid dat een motie door de PvdA is ingediend. Het dictum luidde:

Verzoekt het college met klem:

- / Opnieuw om de tafel te gaan met de klankbordgroep-bewonersgroep IJzergieterij.
- / Om met volle inzet te proberen het vertrouwen van inwoners in de politiek in het algemeen en in het gemeentebestuur in het bijzonder, te herstellen.
- / Om de grote groep IJzergieterij-omwonenden serieus te nemen en gezamenlijk met de bewoners samen te werken en te bekijken waarin het college de bewoners ruimhartig tegemoet kan komen.
- / Zonodig het project IJzergieterij in de tijd enigszins te verschuiven, teneinde voldoende ruimte te hebben om tot een goede oplossing te komen.

Ondanks dat de motie niet is aangenomen laat deze wel, in combinatie met de andere acties in beide cases, zien dat de raad alert is op participatietrajecten. Wanneer er signalen zijn dat er onvrede is over de participatie in bepaalde projecten, dan onderneemt de raad hier actie op.

5.3 / Lessen uit eerder onderzoek

Dilemma's in de rolneming bij participatietrajecten

In de diverse onderzoeken die in gemeenten in Nederland gedaan zijn naar de rol van de gemeenteraad bij participatietrajecten komen een aantal dilemma's steevast terug. Op basis van de bespreking in de duidingssessie en de opbrengst uit de beide cases, blijkt dat deze dilemma's ook in Hardinxveld-Giessendam aan de orde zijn. Per rol van de raad geven wij deze dilemma's weer en bieden wij een mogelijke oplossingsrichting.

De kaderstellende rol

- / Veel raadsleden hebben moeite met het stellen van heldere kaders voor participatietrajecten. Een belangrijke reden hiervoor is dat succesvolle participatie zich niet laat gieten in een vaste vorm. Het is belangrijk om de inwoners en de organisatie daarom voldoende ruimte te bieden om de participatie in te richten op een manier die past bij het project. Toch is er veel behoefte aan algemene kaders voor participatietrajecten. Uit de enquête blijkt dat deze behoefte ook in Hardinxveld-Giessendam sterk aanwezig is.
- / Raadsleden kijken op verschillende manieren naar participatie, waar de één het als een ultieme uiting van democratie en zelfbestuur ziet, hecht de ander juist veel waarde aan de representatieve democratie en de rol van de raad als hoogste orgaan binnen het lokale bestuur. Dit leidt tot verschillende verwachtingen en voorkeuren in het vormgeven van participatietrajecten. Het is zaak om hierin als gemeente (raad, college en organisatie) toch in gezamenlijkheid een aantal basisprincipes vast te leggen. Vanzelfsprekend blijft de uiteindelijke beslissing in veel gevallen bij de raad liggen, maar daarbij kan de uitkomst van een participatieproces wel een belangrijke rol spelen. Uiteindelijk heeft de raad uiteraard ook de rol om uit het algemeen belang te redeneren en de uitkomsten van een participatieproces te wegen in relatie tot de algemene doelen van de gemeente.

De controlerende rol

- / De raad wordt in de meeste gemeenten reeds gezien als de hoeder van participatie. Deze rol wordt in de nieuwe Omgevingswet ook formeel vastgelegd. We zien in gemeenten steeds duidelijker afspraken ontstaan over informatievoorziening ten aanzien van participatieprocessen. Net als bij inwoners is het voor raadsleden van belang om tijdig geïnformeerd te worden over belangrijke participatietrajecten. Uit de enquête in dit onderzoek blijkt onder raadsleden een behoefte aan betere en tijdigere informatievoorziening te bestaan.

De volksvertegenwoordigende rol

- / De volksvertegenwoordigende rol ten aanzien van participatie is tweeledig. Enerzijds kunnen raadsleden nieuwe initiatieven signaleren en een verbindende/agenderende rol spelen om deze initiatieven te laten landen in de organisatie.
- / Een tweede aspect van de volksvertegenwoordigende rol is open staan voor signalen uit de gemeenschap wanneer participatietrajecten niet soepel verlopen/onvrede oproepen. Hierbij kan een raadslid een probleem aankaarten en stimuleren dat hiervoor een oplossing wordt gezocht. Tijdens de loop van dit onderzoek heeft een dergelijke situatie zich voorgedaan. Het dilemma in dit soort gevallen is dat het voor raadsleden belangrijk is om de afweging te blijven maken tussen particuliere belangen en het algemeen belang. Het is moeilijk om hierin een duidelijk advies te formuleren, aangezien hier altijd een afweging moet gemaakt worden op de specifieke casus. Los van een individueel geval, is deze signalerende taak van de raad ook belangrijk om te signaleren wanneer er sprake is van een trend.

Spelregels voor rolneming raad vanuit de Omgevingswet

Voor de raad brengt de Omgevingswet meer mogelijkheden om kaderstellend op te treden. Vooruitlopend op de invoering hiervan leggen we deze graag aan de raad voor. Enerzijds kunnen deze richtlijnen helpen bij het scherper nadenken over de rolverdeling bij participatie in het algemeen. Anderzijds valt op dat veel van de onvrede over participatie in Hardinxveld-Giessendam lijkt te zijn gekoppeld aan ruimtelijke projecten.

Er zijn twee belangrijke mijlpalen in het traject van invoeren van de Omgevingswet. In 2024 moeten gemeenten een gebiedsdekkende Omgevingsvisie hebben vastgesteld die in lijn is met de vereisten uit de Omgevingswet. Hardinxveld-Giessendam heeft op dit moment nog geen Omgevingsvisie. In 2029 volgt de deadline voor het vaststellen van het Omgevingsplan. Dit plan omvat een uitwerking van de wijze waarop de gemeente de ambities uit de Omgevingsvisie wil verwezenlijken.

Ten aanzien van participatie is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij initiatieven en projecten die onder de Omgevingswet vallen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een checklist voor gemeenteraden opgesteld om te controleren in hoeverre het participatiebeleid van hun gemeente al in lijn is met de Omgevingswet. Daarin staat beschreven dat de opdracht van de raad is, het geven van ruimte aan initiatieven en het opkomen voor de belangen van betrokken voor- en tegenstanders.²⁸ Het participatiebeleid is volgens de VNG Omgevingswet-proof indien voldaan is aan de volgende criteria:

- / Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek;
- / Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen;
- / De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid;
- / Alle gemeentelijke rollen (raad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven;
- / Vanaf het begin wordt voldoende tijd uitgetrokken voor participatie;
- / Iedereen heeft dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels);
- / Er worden keuzes gemaakt en focus aangebracht in het beleid, met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven;
- / **Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij...” naar “ja, mits...”;**
- / Ketenpartners (rol en belang) worden in het participatiebeleid opgenomen;
- / Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria zijn.²⁹

²⁸ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

²⁹ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
De heer Robert 't Hoen	Gemeentesecretaris	19 februari 2020
Mevrouw Sonja van der Stel	Strategisch adviseur	19 februari en 24 maart 2020
Mevrouw Frida Figueroa	Trainee	19 februari 2020
Mevrouw Lisanne van den Berg	Trainee	19 februari 2020
De heer Dirk Heijkoop	Burgemeester	24 maart 2020
De heer Jan Nederveen	Wethouder	24 maart 2020
De heer Jeroen van der Zwaan	Projectleider, Gebroeders Blokland	29 juni 2020
De heer Wim de Jong	Projectleider, Gebroeders Blokland	29 juni 2020
De heer Ming-Fai Cheng	Projectleider IJzergieterij	29 juni 2020
De heer Jan Duijm	Voormalig projectleider IJzergieterij	29 juni 2020
De heer Matthijs van de Bos	Projectleider Herinrichting Peulenpark	30 juni 2020
De heer Vincent Wouters	Medewerker Groenbeheer	30 juni 2020
Mevrouw Yvonne Hoogendoorn	Communicatieadviseur	30 juni 2020
De heer Arie Huisman	Voorzitter klankbordgroep IJzergieterij	9 juli 2020
De heer Aart den Breejen	Lid klankbordgroep IJzergieterij	9 juli 2020
De heer Wouter Drinkwaard	Secretaris bewonersvereniging Nieuweweg	9 juli 2020
De heer Wim Davidse	Voorzitter leefbaarheidscomité Apollostraat e.o.	9 juli 2020
Mevrouw Afke Houtman	Lid leefbaarheidscomité Apollostraat e.o.	9 juli 2020

Bronnen

Voor de gebruikte bronnen verwijzen wij naar de bronvermelding in de voetnoten in de lopende tekst.