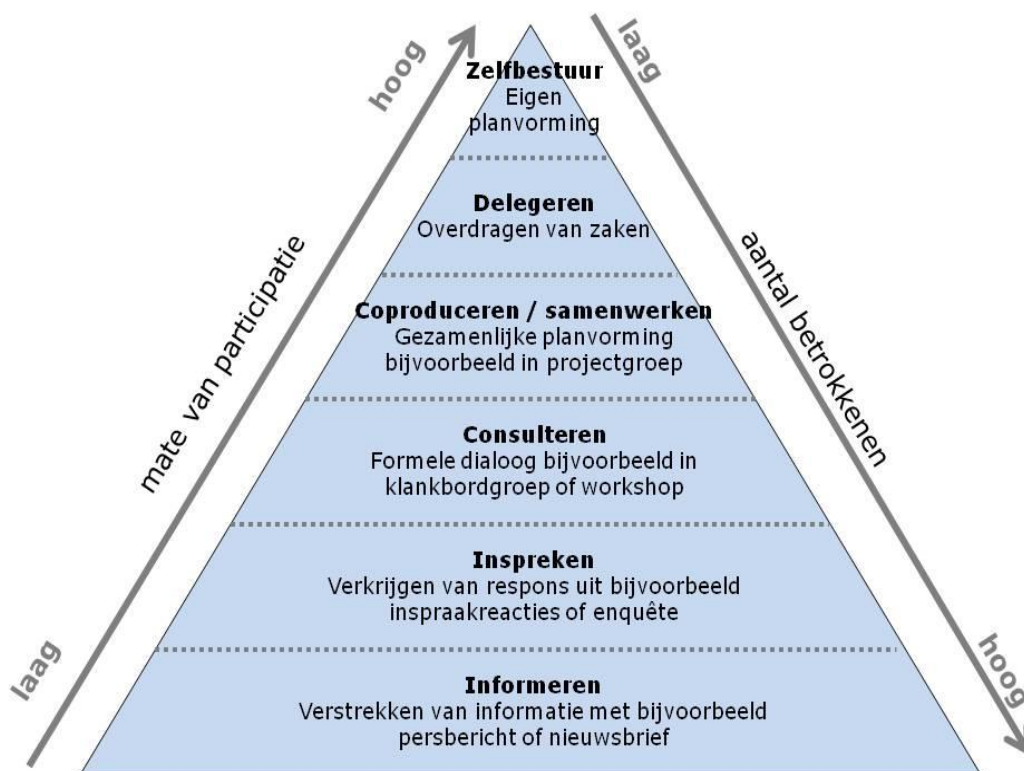




Burgerparticipatie in Bernheze



DEEL 1.	De bestuurlijke nota.....	2
1.	De bestuurlijke nota: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
1.1.	Inleiding	3
1.2.	De aanleiding en de opzet van ons onderzoek.....	3
1.3.	Onze beoordeling van beleid en organisatie van burgerparticipatie in de gemeente Bernheze.....	4
1.4.	Onze beoordeling van het totaaloverzicht van de 18 projecten	5
1.5.	Onze beoordeling van de 6 nader onderzochte projecten	5
1.5.1.	Casus: Woningbouwproject Schaapsdijk fase 2	5
1.5.2.	Casus: Adaptief wegbeheer.....	6
1.5.3.	Casus: Herinrichting Graafsebaan	6
1.5.4.	Casus: Nieuwe gymzaal bij de Stuik	7
1.5.5.	Casus: De evaluatie van de DVO Meijerijstad-Bernheze.....	7
1.5.6.	Casus: integrale toegang	8
1.6.	Conclusies	9
1.7.	Aanbevelingen	10
DEEL 2	Het onderzoeksrapport.....	11
1.	Inleiding en aanleiding	12
2.	Participatie: het model en de succesfactoren	13
2.1.	Vooraf	13
2.2.	Eerste, tweede en derde generatie burgerparticipatie.....	13
2.3.	De doelen: wat wil je met burgerparticipatie bereiken	14
2.4.	De fasen van de beleidscyclus waarbij participatie wordt ingezet	15
2.5.	De mate van invloed die aan participatie wordt toegekend: de participatieladder .	15
2.6.	Succesfactoren/normenkader.	16
3.	De situatie in Bernheze: het beleid en de uitvoeringspraktijk	16
3.1.	Beschrijving.....	16
3.2.	De beoordeling van het participatiebeleid door de rekenkamercommissie.....	18
4.	De 18 projecten in vogelvlucht	18
4.1.	Beschrijving.....	18
4.2.	Beoordeling door de rekenkamercommissie	19
5.	Zes projecten nader beschouwd.....	20
5.1.	Casus: Woningbouwproject Schaapsdijk fase 2	20
5.2.	Casus: Adaptief wegbeheer	22
5.3.	Casus: Herinrichting Graafsebaan	24
5.4.	Casus: Nieuwe gymzaal bij de Stuik.....	27
5.5.	Casus: De evaluatie van de DVO Meijerijstad-Bernheze	29
5.6.	Casus: integrale toegang	30
Bijlage 1:	Inventarisatieformulier participatieprojecten.....	34

DEEL 1. De bestuurlijke nota

1. De bestuurlijke nota: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1. Inleiding

In deze bestuurlijke nota presenteren wij achtereenvolgens:

- De aanleiding voor en de opzet van ons onderzoek.
- Onze beoordeling van de drie deelaspecten die wij onderzocht hebben, te weten:
 - a) Beleid en organisatie in Bernheze;
 - b) De 18 projecten in vogelvlucht;
 - c) De 6 projecten nader onderzocht.

De beschrijvingen die ten grondslag liggen aan deze beoordelingen zijn in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van deel 2 opgenomen.

- De conclusies van ons onderzoek in totaal alsmede de daaruit volgende aanbevelingen.

1.2. De aanleiding en de opzet van ons onderzoek

De rekenkamercommissie is in het najaar van 2020 gestart met een onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie. Het is al enige tijd een onderwerp dat leeft en de algemene overtuiging is dat een vitale democratie niet alleen bestaat uit een goed functionerende representatieve democratie maar ook uit een sterke participatieve en maatschappelijke democratie. Burgers moeten, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein¹.

Ook in het *Coalitie-akkoord 2018-2022 Samen door!* en in het daarop gebaseerde Bestuursprogramma 2018-2022 wordt het belang van participatie benadrukt en in veel processen en projecten past de gemeente Bernheze verschillende vormen van burgerparticipatie toe. Ook in een inventarisatieronde die wij hielden onder de fracties in de raad van Bernheze is de wens om een onderzoek naar burgerparticipatie uit te voeren diverse malen geuit. Daarnaast zijn ook voor de komende Omgevingswet participatie en draagvlak essentiële begrippen.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Heeft de gemeente Bernheze een door de raad vastgesteld helder participatiebeleid, wordt dit consistent toegepast en leidt toepassing van dit beleid tot een betere kwaliteit van de participatieprojecten en een groter draagvlak voor het handelen van de gemeente?

Uit de hoofdvraag volgen onderstaande onderzoeksvragen:

- Is het beleid (of de visie) voldoende duidelijk vastgelegd en zijn daarin de ambities, de methoden en de rollen (van raad, college, ambtelijke organisatie en burgers c.q. maatschappelijke organisaties) duidelijk benoemd. Hierbij ook: welke uitwerking is er gegeven aan de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek² dat begin 2017 is uitgevoerd?
- Hoe vinden burgerparticipatie en overheidsparticipatie in de praktijk plaats. Deelvragen daarbij zijn:
 - Past de uitvoeringspraktijk op het beleid?
 - Is de gemeentelijke aanpak consistent?
 - Kan duidelijk gemaakt worden welke resultaten bereikt zijn?
 - Evalueert de gemeente de resultaten van een participatieproces en hoe worden evaluaties gebruikt ten behoeve van nieuwe participatieprocessen?
 - Koppelt de gemeente de resultaten van een participatieproces terug aan de externe deelnemers?

¹ De zogeheten *Participatieladder* is algemeen aanvaard als kader om participatie te kwalificeren.

² Rapport "Evaluatie burgerparticipatie Bernheze" van januari 2017 zoals besproken in de commissie B&S op 3 april 2017

- Wat zijn de ervaringen van gemeentelijke medewerkers die een participatieproces begeleiden?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben wij:

- Ons verdiept in soorten en typen burger- en overheidsparticipatie en de succesfactoren die daarbij een rol spelen;
- Bekeken wat er vast ligt over het gemeentelijk beleid en hoe dit is ingebed in de gemeentelijke organisatie;
- Onderzocht hoe het staat met de voornemens uit het Bestuursprogramma 2018-2022;
- Een uitvraag gedaan teneinde inzicht te krijgen in de feitelijke vormen van participatie in projecten;
- Een zestal projecten uit deze inventarisatie diepgaander onderzocht;
- Met medewerkers van de gemeente en externe deelnemers aan participatieprocessen gesproken.

Dit leidt tot de volgende inhoud van deel 2, het onderzoeksrapport:

- *Hoofdstuk 1: Inleiding*
- *Hoofdstuk 2: Participatie*
Hier gaan wij nader in op burger- en overheidsparticipatie en geven wij een duiding van de factoren die bijdragen aan succesvolle projecten. Deze zijn ontleend aan de vele onderzoeken en adviezen die inmiddels bekend zijn. Deze succesfactoren gebruiken wij om de projecten in Bernheze te beoordelen en om de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen te formuleren. Kortheidshalve gebruiken wij verder de term burgerparticipatie voor het totaal van burger- en overheidsparticipatie.
- *Hoofdstuk 3: Beleid en de organisatie*
Hier beschrijven wij het beleid en de organisatie van burger- en overheidsparticipatie in Bernheze. We zoeken antwoord op vragen als: wat is het beleid? Hoe wordt er gewerkt? Hoe is het georganiseerd (bv de mate van centrale sturing). Wat is de rol van de raad?
- *Hoofdstuk 4: De 18 projecten in vogelvlucht*
Dit is de gesystematiseerde weergave van alle projecten die geïnventariseerd zijn.
- *Hoofdstuk 5: Zes projecten nader beschouwd*
Hier vindt u de resultaten van een meer diepgaande analyse van de volgende projecten:
 - Adaptief wegbeheer
 - Herinrichting Graafsebaan
 - Woningbouwproject Schaapsdijk fase 2
 - MFA de Stuik
 - Evaluatie DVO Meierijstad
 - De integrale toegang

1.3. Onze beoordeling van beleid en organisatie van burgerparticipatie in de gemeente Bernheze

De rekenkamercommissie is van mening dat er geen sprake is van een duidelijk beleid en duidelijke sturing vanuit het bestuur. Dit ondanks het feit dat er in de uitvoeringspraktijk best participatieprocessen aan te wijzen die goed of redelijk goed verlopen. Wij baseren ons oordeel op het volgende:

- De door de raad vastgestelde visie en verordening dateren uit 2012 en zijn daarna niet meer bijgesteld.
- Het is niet duidelijk of er nog in overeenstemming met de nog vigerende verordening gewerkt wordt. Bij navraag blijkt deze verordening bij een aantal medewerkers niet bekend.
- De evaluatie uit 2017 was beperkt van opzet en er is nooit een concrete bestuurlijke rapportage geweest over de wijze van uitvoering van de aanbevelingen.

- Er is bij de gemeente geen sprake van een centraal punt waar specifieke kennis over participatie beschikbaar is en van waaruit ondersteuning van en zo nodig sturing aan projectleiders plaatsvindt.
- De raad spreekt zich niet duidelijk uit over de kant die hij uit wil. De besprekingen in de commissie Bestuur en Strategie van april 2017 en september 2019 eindigen niet in heldere conclusies of duidelijke afspraken. Raadsbesluiten zijn er na 2012 niet meer geweest.
- Er is wel aangegeven wat er na de bijeenkomst met de commissie in september 2019 opgepakt is maar het is moeilijk om hier een heldere lijn uit te destilleren.
- In de tussenevaluatie van het Bestuursprogramma (juli 2020) geeft het college aan dat er al veel beleid is en dat men inzet op het met meer aandacht uitvoeren hiervan. Wij hebben uit de bespreking in de commissie B&S van september 2019 niet het beeld overgehouden dat dit beleid de raad helder voor de geest staat.

1.4. *Onze beoordeling van het totaaloverzicht van de 18 projecten*

- Voor wat betreft het **doel van participatie** werden 'Kwaliteitsverhoging' (11x), 'ideeën of informatie genereren' (10x) en 'vergroting van het draagvlak' (11x) het meest genoemd. 'Versterken van de sociale cohesie' (6x) en bevordering van de zelfwerkzaamheid (2x) bleven daar bij achter.
- 'Beleidsvorming' is de belangrijkste **fase waarin participatie plaatsvindt** (14x) gevolgd door 'agendavorming' (5x) en 'uitvoering' (6x).
- Als het gaat om de '**trede op de participatieladder**' (=niveau van participatie) dan scoren 'raadplegen' (11) en coproductie' (8x) het hoogst. 'Informeren' (3x), 'adviseren' (4x) en 'faciliteren' (3x) blijven hierbij achter.
- Er zijn diverse **vormen van participatie** ingezet. Uit de formulieren blijkt dat niet altijd sprake is van eenduidige terminologie. De inloopavond wordt vaak genoemd (7x). Deze heeft vooral een informeel karakter maar biedt ook ruimte voor raadplegen. Dan zijn er ook veel bijeenkomsten (10) waarbij de werkvorm vooral een interactief karakter heeft. Die heten soms werkgroep, workshop of creatieve sessie. In enkele gevallen is er sprake geweest van interviews, een op een gesprekken of een enquête.
- De **groepen die deelnemen** varieerden afhankelijk van het onderwerp. Bij wegreconstructies of woningbouwprojecten waren het vaak omwonenden, bij maatschappelijke projecten vaak (welzijns-)organisaties (professioneel en vrijwillig) en/of dorpsraden.
- Bij nagenoeg alle projecten heeft **terugkoppeling** van de resultaten plaatsgevonden.
- Formele **evaluaties** hebben maar in enkele gevallen plaatsgevonden. Vaker kwam het voor dat de resultaten intern besproken zijn.

De belangrijkste conclusies die wij aan deze inventarisatie verbinden zijn:

- De vormen van participatie en de fase waarin participatie plaatsvindt zijn niet verrassend. De hoogste treden komen nog weinig voor.
- Er wordt (te) weinig geëvalueerd. Daardoor vindt er weinig of geen kennisopbouw plaats. In combinatie met het ontbreken van een duidelijk centraal punt en relatief veel personeelsverloop kan op dit punt van een lerende organisatie nauwelijks sprake zijn.

1.5. *Onze beoordeling van de 6 nader onderzochte projecten*

1.5.1. Casus: Woningbouwproject Schaapsdijk fase 2

Alhoewel de procesgang als zodanig gebruikelijk is bij bestemmingsplanwijzigingen vinden wij dat hier geen sprake is van een geslaagd participatieproces. De feitelijke uitvoering is niet optimaal geweest; de belangrijkste oorzaken zijn:

1. Geen duidelijke regie vooraf middels bijvoorbeeld een communicatie- of participatieplan;
2. Geen duidelijke agendering en verslaglegging;

3. Onvoldoende aandacht voor verwachtingenmanagement;
4. Onvoldoende tussentijdse communicatie.

Voor de gemeente was er één doel: woningen bouwen omdat dit in de Woonvisie was opgenomen. Daarbij waren de uitgangspunten uit die Woonvisie de maat en was er geen ruimte om over locatie en planinvulling te praten.

Aanbevelingen voor vergelijkbare woningbouwprojecten:

- Stel vooraf een communicatieplan op waarin de wettelijke vereisten met betrekking tot de procedures zijn opgenomen³;
- Stem het participatietraject af op die onderwerpen waar participanten wel over mogen meepraten;
- Draag zorg voor duidelijk agendering, regie en verslaglegging.

1.5.2. Casus: Adaptief wegbeheer

- De rekenkamercommissie is van mening dat het jaarlijkse proces om te komen tot een onderhoudsplan uitgaande van het beleid adaptief wegbeheer goed is ingericht. Zowel van de kant van de gemeente als de verschillende deelnemers is er tevredenheid over de gang van zaken.
- Het feit dat de verschillende betrokkenen niet (goed) bekend zijn met de *Verordening Burgerinitiatief Bernheze 2008* en met de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012* is opvallend. De conclusie kan zijn dat de intern weinig aandacht aan deze verordeningen wordt besteed.
- Er is algemene tevredenheid over de aanpak en de resultaten van het adaptief wegbeheer. Verbeteringen worden met name gezocht in het ophogen van het budget.
- Wel is opvallend dat de gemeente de keuze heeft gemaakt van de uit te nodigen deelnemers voor de klankbordgroep. Uit het door de gemeente verstrekt overzicht van de deelnemers kan worden afgeleid dat de vertegenwoordiging als goed wordt ervaren maar breder kan.

Aanbevelingen voor het adaptief wegbeheer:

Gezien onze beoordeling kunnen de specifieke aanbevelingen voor adaptief wegbeheer kort zijn:

- Contineer de huidige werkwijze;
- Beoordeel in hoeverre een nog bredere samenstelling van de klankbordgroep mogelijk én effectief is;
- Breidt de communicatie uit naar de resultaten van de bestuurlijke besluitvorming én de feitelijke uitvoering.

1.5.3. Casus: Herinrichting Graafsebaan

De rekenkamercommissie is van mening dat er sprake is van een goed opgepakt participatieproces waarbij de doelen van de gemeente (draagvlak creëren, samenwerken, informeren) gerealiseerd zijn en waarbij de aanwonenden als belangrijkste doelgroep tevreden zijn over aanpak en resultaat. Er zijn nog wel twee kanttekeningen te maken:

- Ondanks de tevredenheid van de personen die wel betrokken zijn had de gemeente bij de start breder de gelegenheid kunnen bieden om andere belanghebbenden uit te nodigen deel te nemen.
- De informatie-uitwisseling tussen alle participanten is te beperkt geweest (AVG-overwegingen). Zo konden de participanten geen kennis nemen van elkaars vragen en suggesties en de individuele reacties van de gemeente hierop. Dit heeft overigens volgens de participanten niet tot conflicten of verkeerde oplossingen geleid.

Aanbevelingen voor projecten als de herinrichting van de Graafse Baan

- Maak bij de start van omvangrijke infrastructurele werken een communicatieplan;

³ In de huidige situatie bijvoorbeeld voor het vaststellen van (de wijziging van het bestemmingsplan, in de toekomst onder de Omgevingswet de wijziging van het omgevingsplan)

- Publiceer het voornemen om een participatietraject op te zetten en plaats een algemene uitnodiging voor een ieder⁴ om daar aan deel te nemen. Beoordeel vervolgens alle aanmeldingen en maak desnoods beargumenteerd een selectie.
- Draag er zorg voor dat alle deelnemers gedurende het gehele traject op de hoogte zijn van alle (desnoods geanonimiseerde) reacties en suggesties. Draag er zorg voor dat alle deelnemers dezelfde informatie krijgen over de wijze waarop met de reacties en suggesties wordt omgegaan.

1.5.4. Casus: Nieuwe gymzaal bij de Stuik

In een casus als deze is het moeilijk om een duidelijk normenkader te hanteren. Eigenlijk beschouwen we een periode van circa 13 jaar, waarbij verschillende processen in elkaar overlopen. Het werken aan IDOP's geeft naar onze mening een krachtige impuls aan burgerparticipatie, waarbij de overheid de voorwaarden creëert door subsidie te verlenen voor externe begeleiding. Maar het zijn de inwoners die met elkaar een plan maken over de gewenste ontwikkelrichting van het dorp en de projecten die in dat kader aangepakt moeten worden. De gemeente loopt, zij het op een afstandje, gelijk mee op.

Dat gelijk oplopen verandert als het dorp en de gemeente verschillende opvattingen hebben over het tempo van realisatie van projecten. De dorpsraad en de bevolking van Vorstenbosch realiseerden zich terdege dat niet elk project dat uit het IDOP voortkwam onmiddellijk gerealiseerd zou worden. Bij de gymzaal was echter sprake van objectief vast te stellen tekortkomingen (ook al werd nog wel aan de wettelijke normen voldaan). Het was ook duidelijk dat renovatie nooit tot een duurzame oplossing zou kunnen leiden. De dorpsraad en het bestuur van de Stuik hebben er drie jaar over moeten doen vooraleer het college er mee akkoord ging dat nieuwbouw de beste oplossing was. Gebruik maken van inspraakmogelijkheden in de commissie was voor de dorpsraad en het bestuur van de Stuik weer het aangewezen middel om de besluitvorming te beïnvloeden. Overigens was er daarmee ook nog geen geld maar concurreerde de Stuik met andere voorstellen in de begrotingscyclus. Inmiddels was de mogelijkheid voor aanzienlijke subsidiering door de provincie niet meer beschikbaar. Als dan bij het *Bestuursprogramma 2014 -2018* de nieuwbouw van de gymzaal prioriteit krijgt, lopen de dorpsraad en gemeente weer gelijk op.

Dit is de tweede fase waarin alle gebruikers weer in beeld komen. Op basis van de gebruikerswensen en met de vrijwillige inzet van lokale deskundigen komt de Stuik tot een programma van eisen en een eerste ontwerp. De nieuwe gymzaal wordt hierin functioneel gekoppeld aan de Stuik waardoor zowel de gymzaal alsook het verbindingsstuk ruimere gebruiksmogelijkheden bieden voor de MFA. De realisatie van het verbindingsstuk wordt niet door de gemeente maar door de Stuik zelf betaald. Het lukt de initiatiefnemers om de gemeente ervan te overtuigen dat realisatie in de vorm van een bouwteam met een lokale architect en een lokale aannemer de goedkoopste en beste formule is, mede door de vrijwillige inzet die deze partijen al in de voorbereiding geleverd hebben. In september 2018 wordt het krediet door de gemeenteraad beschikbaar gesteld en in augustus 2019 vindt de opening plaats.

Al met al vindt de rekenkamercommissie deze casus een geslaagd voorbeeld van burgerparticipatie waaraan alleen de initiële houding en het besluit van het college van 4-1-2011 om vast te blijven houden aan de renovatie afbreuk doet. De samenwerking binnen Vorstenbosch bij de totstandkoming van het IDOP, de volhardendheid van de dorpsraad en het bestuur van de Stuik in hun inspanningen om de gemeente te overtuigen en de samenwerking tussen de gemeente, de dorpsraad en de Stuik na 2014 bij de verdere uitwerking en realisatie van het plan overheersen als positieve punten.

1.5.5. Casus: De evaluatie van de DVO Meijerijstad-Bernheze

Deze vorm van participatie kan als volgt gekenschetst worden:

⁴ Dan gaat het om zowel individuen als (belangen-)organisaties

- Het doel was verhogen van de kwaliteit en het genereren van nieuwe ideeën en informatie;
- De participatie vond plaats in de evaluatiefase (toetsen bij inwoners/cliënten en relevante maatschappelijke organisaties);
- Het niveau van participatie (trede op de ladder) was 'raadplegen'.

Aan de participatie lag een weloverwogen plan ten grondslag waarbij nagedacht is over de te hanteren methodiek en over de te raadplegen personen/instanties. Rapportages over de verschillende onderdelen maken inzichtelijk wat er gebeurd is. De inbreng uit het participatieproces is goed verwoord in het daaropvolgende advies aan het college m.b.t. de verlenging en aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst. De deelnemers aan de bijeenkomst op 16 april en de Adviesraad Sociaal Domein zijn daar ook tevreden over, zo blijkt uit enkele telefonische interviews. Er heeft adequate terugkoppeling plaatsgevonden over de resultaten aan de deelnemers. Er heeft na afloop geen evaluatie van het participatieproces plaatsgevonden. Met uitzondering van dit minpuntje vinden wij dat er sprake is geweest van een goed participatieproces.

1.5.6. Casus: integrale toegang

Bij het proces dat geleid heeft tot realisatie van de integrale toegang is het wel van belang om het onderscheid te duiden dat gemaakt is binnen de groep stakeholders. Binnen de eerste kring (de gemeente Bernheze, Ons Welzijn en de gemeente Meierijstad) ging het vooral om het tot stand brengen van een 'harde' samenwerkingsovereenkomst die ook gerealiseerd is. De relaties met de andere twee kringen, de professionele organisaties in het aanpalende werkveld en de vrijwilligersorganisatie die op het niveau van de kernen of op het niveau van doelgroepen actief zijn, worden zonder meer als belangrijk geduid omdat deze organisaties (in de woorden van de gemeente) in staat zijn om sociale netwerken of algemene voorzieningen in te zetten en daarmee de preventie en de informele zorg kunnen versterken.

Dit neemt niet weg dat de feitelijke vormgeving van de integrale toegang tot nu de eerste prioriteit is geweest en dat het versterken van de relaties met de tweede en derde kring vooral in de toekomst nog aandacht moet krijgen. Wij vinden dat de gemeente zich in de voorbije periode naar behoren heeft ingespannen om deze organisaties goed op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. De gemeente geeft ook aan dat in de bijeenkomsten die gehouden zijn waardevolle opmerkingen zijn gemaakt die hebben bijgedragen aan wat er nu gerealiseerd is. Genoemde voorbeelden zijn de aandacht voor eenvoudige taal, de kwaliteit van de medewerkers aan de 'voorkant' (de intake), klantgesprekken voor sociale zaken in Heesch en het belang van een inloopspreekuur.

Ook hebben wij in afstemming met de projectleiding een vijftal personen geselecteerd en geïnterviewd die vanuit de burgerinitiatieven en de andere vrijwilligersorganisaties betrokken zijn geweest bij dit participatieproces. Wij hebben hen gevraagd of zij op een duidelijke wijze geïnformeerd zijn, voldoende inbreng hebben kunnen leveren, daar de resultaten van gezien hebben en voldoende terugkoppeling over dit proces ontvangen hebben.

Er zat nogal wat variatie in de antwoorden: sommigen vonden dat ze goed betrokken waren, anderen waren daar minder tevreden over. Iemand vond dat hij eigenlijk betere ideeën had waarvoor echter, gelet op de bestuurlijk meegegeven kaders geen ruimte bleek, anderen vonden dat er niet of te weinig teruggekoppeld was over de resultaten van het proces. Dit zou overigens ook te maken gehad kunnen hebben met het wel of niet aanwezig zijn bij de laatste bijeenkomst in januari 2021.

Naar onze mening spelen ook twee andere factoren nog een rol. De eerste is dat het accent in de hele operatie toch vooral op het proces van organisatorische vormgeving van de integrale toegang heeft gelegen en dat er dus nog niet voldoende geïnvesteerd is in de vrijwilligersorganisaties en hoe die zich tot de integrale toegang (zouden moeten) verhouden. Dit wordt eigenlijk ook met zoveel woorden

onderkend in de implementatienota; de versterking van de relatie met professionele ketenpartners en vrijwilligersorganisaties is werk wat nu na de start van Wegwijzer opgepakt wordt (doorontwikkeling Wegwijzer). De tweede is dat de burgerinitiatieven op het gebied van welzijn zich vooral richten op de sociale netwerken in de kernen zelf en de relatie met de integrale toegang (nog) voor hen toch nog iets verder weg ligt.

Al met al beoordeelt de rekenkamercommissie dit participatieproces als geslaagd in die zin dat er wel degelijk activiteiten zijn georganiseerd om de burgerinitiatieven en de andere vrijwilligersorganisaties goed te betrekken maar dat de beleving daarvan bij een aantal van deze organisaties duidelijk maakt dat hier nog werk te doen is. Dit laatste kan gezien worden als een bevestiging van hetgeen de gemeente zich al voorgenomen heeft.

1.6. Conclusies

We hebben burgerparticipatie geanalyseerd op het niveau van bestuur en beleid en op het niveau van een zestal concrete projecten. We nemen geen heldere lijn waar op het niveau van bestuur en beleid en de projecten verschillen sterk in opzet en uitwerking van de participatie. Het is om die reden voor de rekenkamercommissie moeilijk om te beoordelen of het beleid én de uitvoering ten aanzien van overheids- en burgerparticipatie er echt staat. Misschien moeten we zelfs wel zeggen dat het er niet echt staat. Wij baseren ons daarbij op de volgende bevindingen die gemeenschappelijk hebben dat zij een tekort aan duidelijkheid verwoorden.

- Het beleid en de daarbij horende verordening zijn ruim 8 jaar geleden door de raad vastgesteld. Daarmee is het naar onze mening teveel in de vergetelheid geraakt temeer daar er niet consequent op gestuurd wordt. Medewerkers van na die tijd (en dat zijn er veel) kennen het meestal niet. In de beide vergaderingen van de commissie Bestuur en Strategie (april 2017 en september 2019) wordt er niet aan gerefereerd.
- Het is jammer dat participatietrajecten niet systematisch geëvalueerd worden. Daardoor kunnen geen stevige gefundeerde uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van het beleid en wordt het lerend vermogen van de organisatie belemmerd
- Er is (nog steeds) geen centrale capaciteit beschikbaar voor burgerparticipatie waar regie, ondersteuning en kennisopbouw plaats kan vinden. Dit was al een advies uit de evaluatie van 2017. De capaciteit hiervoor was een van de voorstellen in de kadernota voor het begrotingsjaar 2021, maar is uiteindelijk niet in de begroting opgenomen. Los daarvan krijgen wij niet goed helder of op dit moment de verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie nu bij de eenheid communicatie ligt of bij de strategische ondersteuning van het bestuur.
- Wij vonden de gesprekken die in de commissie Bestuur en Strategie hebben plaatsgevonden in april 2017 (op basis van het verslag) en september 2019 (zelf bijgewoond) niet uitblinken in duidelijkheid en ook weinig concrete stellingnames opleveren. De passage in de besluitenlijst van 3 april voegt geen duidelijkheid toe: *'De commissie vraagt het college rekening te houden met de opmerkingen en aandachtspunten die tijdens de bespreking naar voren zijn gebracht. De commissie vraagt ook om een goede afstemming tussen het traject burgerparticipatie en het traject dat is ingezet door een raadswerkgroep (verkenning rolinvulling raad).'* De besluitenlijst van de vergadering van 7 september verwijst naar de (naar onze mening zeer diverse) inbreng van de fracties en het college en bevat daarmee voor ons ook geen echt standpunt of beleidsopvatting van de commissie.

Maar wij zien ook mooie dingen:

- Er is in Bernheze een fijnmazige infrastructuur als het om burgerparticipatie gaat. De aanwezigheid van dorpsraden en de vele op dorpskernniveau danwel op functioneel niveau bestaande vrijwilligersorganisaties op het brede welzijnsterrein bieden een goede voedingsbodem voor constructieve burgerparticipatie. Wij nemen ook waar dat de gemeente daarin investeert wat naar onze mening ook nodig is omdat zo iets niet vanzelf goed draait en altijd afhankelijk is van de personen die daarin functioneren.

- De zes door ons nader onderzochte projecten krijgen voor het merendeel een positieve beoordeling. Bij vier van de zes projecten heeft burgerparticipatie naar onze mening wel geleid tot beter beleid en meer draagvlak bij betrokkenen. Daar zou overigens met meer stelligheid iets over gezegd kunnen worden als de participatietrajecten systematisch geëvalueerd zouden zijn.
- Wij zien ook dat er initiatieven ontwikkeld worden om organisatiebreed te verbeteren zoals de voorbereiding van een handreiking voor online participatie en de door Citisens uitgevoerde betrokkenheidsanalyse. Eveneens hebben wij ervaren dat projectleiders zich echt inzetten voor een goede participatieaanpak maar iedereen doet het op de manier die hem of haar goeddunkt en bij die nieuwe ontwikkelingen wordt ons de onderlinge samenhang ook niet meteen duidelijk.

1.7. Aanbevelingen

- Maak helder waar Bernheze staat als het om overheids- en burgerparticipatie gaat. Dit betekent oppoetsen en waar nodig aanpassen van de Visie op Burgerparticipatie en de bijbehorende verordening. Maak daarin als raad duidelijk in welke situaties u welke (beslis)ruimte toestaat en hoe de besluitvorming hierover moet gaan.
- Formuleer het nieuwe beleid met in achtnaam van de uitgangspunten van de komende Omgevingswet waarin participatie en draagvlak centrale begrippen zijn.
- Specificeer zoveel mogelijk per soort project en neem dan de aanbevelingen in acht die in paragraaf 1.5. bij drie casussen zijn opgenomen.
- Investeer in regie, ondersteuning en kennisopbouw. Als er na weging van prioriteiten geen ruimte is voor extra formatie, benoem dan een klein kernteam uit de bestaande organisatie dat voor een deel van de tijd deze functie op zich neemt.
- Maak in de organisatie duidelijk *'hoe wij het in Bernheze doen'* en stuur daar op. Dat hoeft geen dirigisme te zijn maar wel iets meer dan een handreiking: uitgangspunten die voor iedereen gelden zoals: bij projecten van betekenis altijd een plan van aanpak waarin het participatieplan is opgenomen door het college laten vaststellen. En draag altijd zorg voor een evaluatie achteraf waarbij ook de participanten om hun mening gevraagd worden zodat niet alleen de effectiviteit van de participatieprocessen bepaald kan worden maar er ook kennis opgebouwd wordt en de verschillende projectleiders van elkaar kunnen leren.

DEEL 2 Het onderzoeksrapport

1. Inleiding en aanleiding

De rekenkamercommissie is in het najaar van 2020 gestart met een onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie. Het is al enige tijd een onderwerp dat leeft en de algemene overtuiging is dat een vitale democratie niet alleen bestaat uit een goed functionerende representatieve democratie maar ook uit een sterke participatieve en maatschappelijke democratie. Burgers moeten, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein.

Ook in het coalitieakkoord 2018-2022 Bernheze en in het daarop gebaseerde Bestuursprogramma wordt het belang van participatie benadrukt en in veel processen en projecten past de gemeente Bernheze vormen van burgerparticipatie toe. Ook in een inventarisatieronde die wij hielden onder de fracties in de raad van Bernheze is de wens om een onderzoek naar burgerparticipatie uit te voeren diverse malen geuit. Daarnaast zijn ook voor de komende Omgevingswet participatie en draagvlak essentiële begrippen.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Heeft de gemeente Bernheze een door de raad vastgesteld helder participatiebeleid, wordt dit consistent toegepast en leidt toepassing van dit beleid tot een betere kwaliteit van de participatieprojecten en een groter draagvlak voor het handelen van de gemeente?

Uit de hoofdvraag volgen onderstaande onderzoeksvragen:

- Is het beleid (of de visie) voldoende duidelijk vastgelegd en zijn daarin de ambities, de methoden en de rollen (van raad, college, ambtelijke organisatie en burgers c.q. maatschappelijke organisaties) duidelijk benoemd. Hierbij ook: welke uitwerking is er gegeven aan de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek dat begin 2017 is uitgevoerd?
- Hoe vinden burgerparticipatie en overheidsparticipatie in de praktijk plaats. Deelvragen daarbij zijn: Past de uitvoeringspraktijk op het beleid? Is de gemeentelijke aanpak consistent? Kan duidelijk gemaakt worden welke resultaten bereikt zijn? Evalueert de gemeente de resultaten van een participatieproces en hoe worden evaluaties gebruikt ten behoeve van nieuwe participatieprocessen? Koppelt de gemeente de resultaten van een participatieproces terug aan de externe deelnemers? Wat zijn de ervaringen van gemeentelijke medewerkers die een participatieproces begeleiden?
- Hoe zijn de raad en het college, c.q. de individuele wethouders betrokken bij concrete participatieprojecten?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben wij:

- Bekeken wat er vast ligt over het gemeentelijk beleid.
- Onderzocht hoe het staat met de voornemens uit het Bestuursprogramma 2018.
- Een uitvraag gedaan teneinde inzicht te krijgen in de feitelijke vormen van participatie in projecten.
- Een vijftal projecten uit deze inventarisatie diepgaander onderzocht.
- Met medewerkers van de gemeente en externe deelnemers aan participatieprocessen gesproken.

Dit leidt tot de volgende inhoud van dit rapport. In hoofdstuk 2, **een algemene inleiding**, gaan wij in op burger- en overheidsparticipatie alsmede een duiding van de factoren die bijdragen aan succesvolle projecten. Deze zijn ontleend aan de vele onderzoeken en adviezen die inmiddels bekend zijn. Deze succesfactoren gebruiken wij om de projecten in Bernheze te beoordelen en om de daaruit volgende aanbevelingen te formuleren.

In hoofdstuk 3, beschrijven wij het **Beleid en de organisatie** van burger- en overheidsparticipatie in Bernheze. We zoeken antwoord op vragen als: wat is het beleid? Hoe wordt er gewerkt? Hoe is het georganiseerd (bv de mate van centrale sturing). Wat is de rol van de raad?

Aansluitend komt in hoofdstuk 4 een opsomming van **18 projecten in vogelvlucht**; dit is de gesystematiseerde weergave van alle projecten die geïnventariseerd zijn

Wij hebben **Zes projecten nader beschouwd**; hier vindt u de resultaten van een meer diepgaande analyse van de volgende participatieprojecten:

- Adaptief wegbeheer
- Herinrichting Graafsebaan
- Woningbouw Schaapsdijk
- MFA de Stuik
- Evaluatie DVO Meierijstad
- Integrale toegang

Deze nadere beschouwingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2. Participatie: het model en de succesfactoren

2.1. Vooraf

Door alle aandacht die het begrip participatie heeft gekregen is er inmiddels een gemeenschappelijke noemer ontstaan waarmee het fenomeen ‘participatie’ geduid en geanalyseerd kan worden. Voor achtergrondinformatie verwijzen wij naar de website van Prodemos en naar de inspiratiegids die te vinden is op de website ‘aan de slag met de omgevingswet’.

Wij gaan achtereenvolgens in op:

- drie generaties burgerparticipatie;
- de doelen waarvoor participatie wordt ingezet;
- de fasen van de beleidscyclus waarbij participatie wordt ingezet;
- de mate van invloed die aan participatie wordt toegekend;
- Succesfactoren bij participatie.

2.2. Eerste, tweede en derde generatie burgerparticipatie

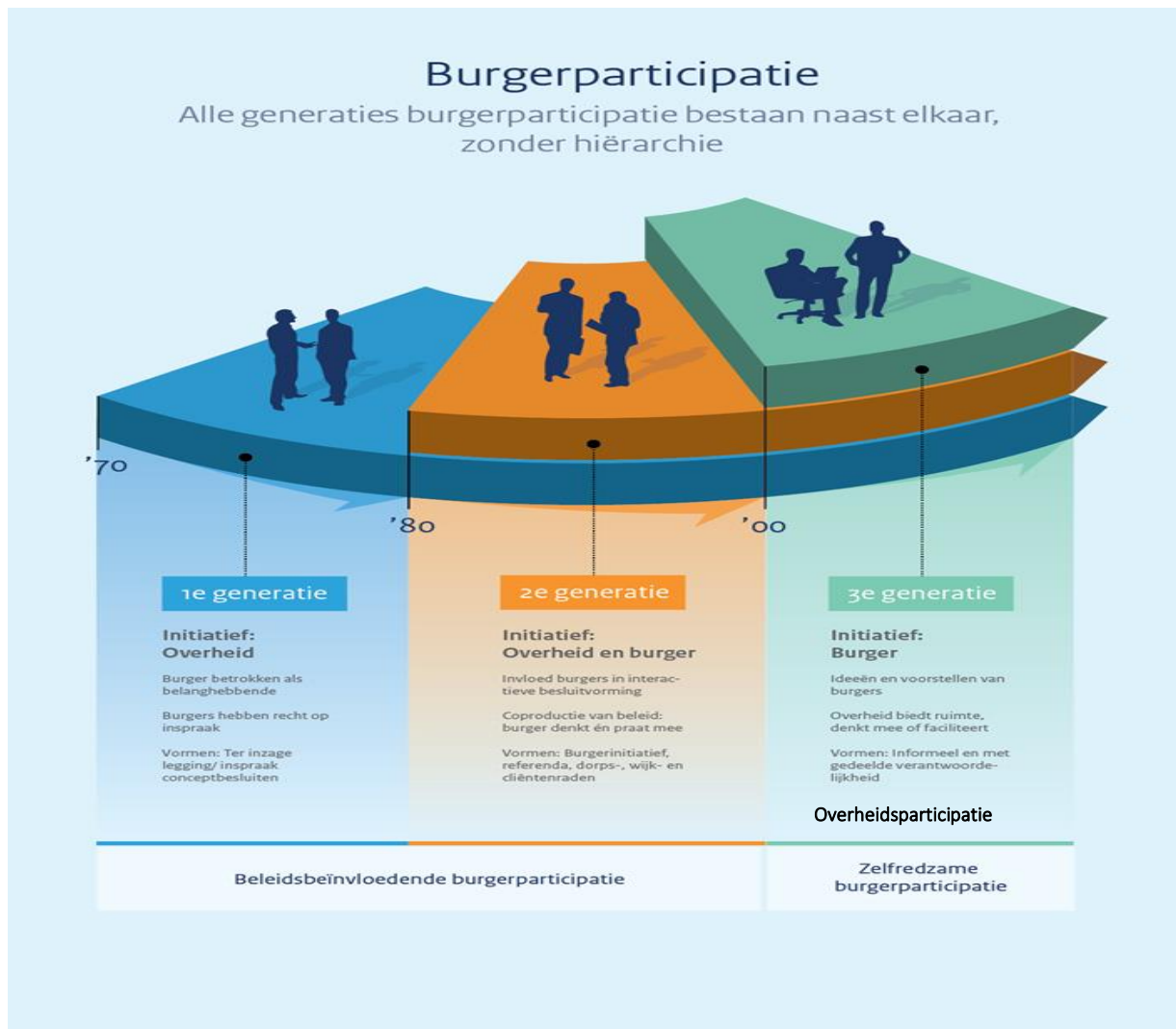
Meestal wordt beleid gemaakt door de overheid en geeft de overheid ruimte aan burgers om mee te doen. Dit wordt burgerparticipatie genoemd.

In het begin was de ruimte voor burgers beperkt tot ‘inspreken’ op het moment dat het beleid al min of meer klaar was. Dit wordt tegenwoordig ‘*eerste generatie burgerparticipatie*’ genoemd.

Sinds de jaren tachtig wordt burgers op veel meer manieren en op meer momenten tijdens het beleidsproces gevraagd om mee te doen. Naast inspraak hebben burgers nog andere instrumenten gekregen om invloed uit te oefenen. Denk aan het burgerinitiatief en referenda. Dit wordt ook wel ‘*tweede generatie burgerparticipatie*’ genoemd.

Het kan ook dat het initiatief volledig vanuit burgers komt, in een wat lossere setting, waarbij de overheid ruimte biedt, meedenkt of faciliteert. Kortom, de overheid participeert. Deze nieuwere vorm van participatie wordt dan ook wel overheidsparticipatie of *derde generatie burgerparticipatie* genoemd. In het schema op de volgende bladzijde is een en ander weergegeven.

Wij richten ons in dit onderzoek op tweede en derde generatie participatie. Voor het gemak zullen we het dan hebben over burgerparticipatie en overheidsparticipatie.



2.3. De doelen: wat wil je met burgerparticipatie bereiken

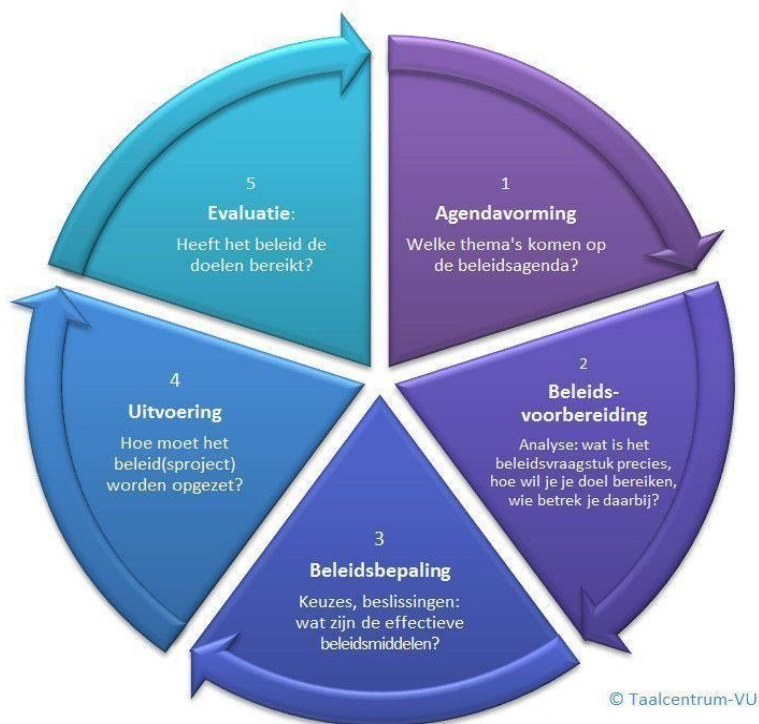
Zoals gezegd, de opvatting dat er pas sprake is van een vitale democratie als er naast een goed functionerende representatieve democratie ook een goed functionerende participatieve democratie tot ontwikkeling is gekomen is inmiddels gemeengoed maar wat betekent dat dan?

Om participatieprocessen te kunnen duiden, is het allereerst van belang om helder te hebben welk doel of welke doelen met participatie worden nagestreefd. In de door Prodemos ontwikkelde participatiewijzer worden de volgende doelen genoemd:

- Vergroting van het draagvlak voor het beleid
- Verhoging van de kwaliteit van het beleid
- Bevordering van de zelfwerkzaamheid van burgers
- Versterking van de sociale cohesie
- Genereren van ideeën of informatie

2.4. De fasen van de beleidscyclus waarbij participatie wordt ingezet

De beleidscyclus kun je opdelen in vijf fasen: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de uitvoering en de evaluatie. In principe kun je in elke van die fasen participeren.

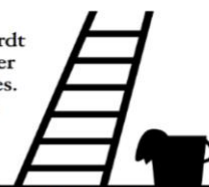


2.5. De mate van invloed die aan participatie wordt toegekend: de participatieladder

Elke fase wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van invloed; Om de mate van participatie aan te geven, wordt vaak verwezen naar de participatieladder (zie afbeelding op de volgende bladzijde). De bovenste trede op de ladder is recent aan de ladder toegevoegd om zo ook ruimte te geven aan derde generatie burgerparticipatie / overheidsparticipatie.

PARTICIPATIE LADDER

Met de participatieladder wordt aangegeven welke rol de burger krijgt in een participatieproces. Er zijn veel varianten hiervan in omloop. Hieronder een vrije bewerking.



TREDE	DE BURGER ...
Zelf organiseren	... organiseert en voert zelf projecten uit.
Meebeslissen	... is medeverantwoordelijk voor beslissingen.
Coproductie	... werkt intensief met de gemeente mee aan plannen of beleid.
Adviseren	... genereert ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema.
Raadplegen	... geeft zijn mening of kennis rond een beleidsonderwerp.
Informereren	... neemt kennis van voor hen relevante ontwikkelingen

DE GEMEENTE ...	BIJVOORBEELD
... ondersteunt en faciliteert.	Burgerinitiatieven (p. 6 Hellendoorn en p. 50 Amersfoort)
... laat (deel)beslissingen over aan de burger.	Wijkbudgetten (p. 86 Emmen)
... ziet de burger als partner in de planvorming en laat het resultaat van de participatie zwaar wegen in de besluitvorming.	Wijlbouwenewijk.nl (p. 58 Smallerland)
... geeft vooraf het beleidsthema aan en neemt het advies serieus in overweging.	Denktank bezuinigingen (p. 20 Losser)
... wil de mening van de burgers weten en houdt hiermee rekening in de besluitvorming.	Stadsdebat of politiek café in diverse gemeenten
... wil burgers informeren over voor hen relevante ontwikkelingen	Brieven of gemeenteberichten

2.6. Succesfactoren/normenkader.

Er is door reeds uitgevoerd onderzoek al veel bekend over de factoren die maken of burgerparticipatie wel of niet succesvol zal zijn. Wij noemen hieronder de belangrijkste factoren en zullen die ook hanteren bij onze toetsing van de diverse onderzochte participatieprojecten. Zij vormen daarmee als het ware het normenkader voor het onderzoek. Een kansrijk participatieproject heeft de volgende kenmerken:

- Er is nagedacht over de drie hierboven benoemde elementen 'doel', 'fase' en mate van invloed en daar zijn doordachte keuzes in gemaakt. Met name de mate van invloed is van belang want als daar geen duidelijke keuze in is gemaakt en/of als die keuze niet helder is gecommuniceerd, wordt participatie als snel frustratie. Immers als je als burger denkt invloed te hebben en dat blijkt achteraf niet zo te zijn, dan ontstaat er wantrouwen bij de deelnemende burgers en zal de animo om te participeren tot het nulpunt dalen.
- Omgekeerd geldt dit ook voor het college en voor de raad. Bij een gedegen opgezet participatieproces is het aan de besluitvormers om daar heel serieus rekening mee te houden en daar zal men zich dus ook van te voren van bewust moeten zijn.
- Een goed participatieproces vraagt ook tijd en geld. Betrokkenen moeten er op kunnen vertrouwen dat er voldoende tijd en ruimte is voor interactie en dat het ook professioneel wordt aangepakt.
- Een goed participatieproces is ook flexibel. Als betrokkenen gaandeweg tot de conclusie komen dat er een betere manier van participatie mogelijk is dan de oorspronkelijk gekozen manier, krijgt de betere manier de ruimte.
- Er is een duidelijk plan van aanpak: fasering van de stappen, de rollen van alle betrokkenen zijn duidelijk en de terugkoppelmomenten zijn aangegeven.
- De besluitvorming wordt teruggekoppeld aan de deelnemers, waarbij ook een verantwoording plaats vindt: wat is er met de resultaten van het participatieproces gedaan en waarom. Met name over niet overgenomen resultaten wordt een heldere verantwoording gegeven.
- Na afloop wordt het gehele proces beschreven en samen met de deelnemers geëvalueerd.

3. De situatie in Bernheze: het beleid en de uitvoeringspraktijk

3.1. Beschrijving

In 2012 stelt de gemeenteraad de 'Visie burgerparticipatie Bernheze 2012' vast als mede een daarop gebaseerd uitvoeringsprogramma. Een en ander wordt in dat jaar ook vastgelegd in een inspraak- en participatieverordening. In de visie wordt ook aangegeven dat er een convenant met de dorpsraden zal worden opgesteld. Dat convenant is in 2013 opgesteld en in 2021 geëvalueerd en aangepast.

In 2015 voert de rekenkamercommissie een quick scan naar het functioneren van dorpsraden uit. Daaruit komen aanbevelingen voort met betrekking tot een betere overlegstructuur, verhoging van de subsidie voor de kleinste dorpsraden, de versterking van de materiële legitimiteit en noodzaak tot evaluatie van de burgerparticipatie zoals die in de visienota en het uitvoeringsprogramma van 2012 is vastgelegd.

De aanbeveling m.b.t. aanpassen overlegstructuur en verhoging subsidie kleine kernen zijn overgenomen. En in 2016 wordt de evaluatie uitgevoerd in de vorm van een afstudeerproject van een HBO-student. In het evaluatierapport worden de volgende aanbevelingen opgenomen:

- Herintroduceer de participatieladder en het afwegingskader en handhaaf op het gebruik daarvan.
- Maak gebruik van de participatiewijzer.
- Maak meer gebruik van internet om met inwoners te communiceren.
- Maak door gebruik van de participatiekaart zichtbaar voor inwoners welke burgerinitiatieven er zijn.
- Zorg dat er binnen de organisatie iemand is die zich actief bezighoudt met burger- en overheidsparticipatie.

De aanbevelingen uit dit rapport worden door het college overgenomen en het rapport wordt in april 2017 in de commissie Bestuur en Strategie besproken. Er zijn diverse reacties maar in onze interpretatie is er geen sprake van een helder en eenduidig standpunt van de commissie. De besluitenlijst van de vergadering geeft het volgende weer:

- *De commissie vraagt het college rekening te houden met de opmerkingen en aandachtspunten die tijdens de bespreking naar voren zijn gebracht.*
- *De commissie vraagt ook om een goede afstemming tussen het traject burgerparticipatie en het traject dat is ingezet door een raads werkgroep (verkenning rol invulling raad).*

Afgesproken wordt om in september 2017 verder te praten over de resultaten van burgerparticipatie en over de rol van de raad ten opzichte van dit fenomeen. Dit gesprek vindt eerst in september 2019 plaats. In de daarbij gebruikte presentatie wordt niet concreet aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen. Op een nadere vraag van de rekenkamercommissie of deze concrete invulling alsnog gegeven kan worden, wordt geantwoord dat zeker wel in de geest van de aanbevelingen is gewerkt maar dat de laatste aanbeveling, dat er binnen de organisatie iemand is die zich actief met burger en overheidsparticipatie bezig houdt, vooralsnog niet is geëffectueerd. Wel wordt het actuele beeld geschetst waarbij veel aandacht uitgaat naar de stimuleringsgelden⁵. De notitie eindigt met het voornemen om *'het huidige beleid met meer aandacht uit te voeren. Wat we nu hebben biedt voldoende basis om verder te bouwen aan de relatie inwoners-gemeente. Het vraagt wel extra aandacht voor alle partijen (raad, college en organisatie)'*.

Concreet gaat het dan om:

- In de organisatie de aandacht versterken voor participatie en hoe hier vorm aan te geven, inclusief nieuwe vormen;
- In het najaar (van 2019) start een project voor het ontwikkelen van communicatiebeleid waar ook aandacht is voor digitale middelen en inwonersparticipatie;
- Participatie is een belangrijk element in het plan van aanpak Omgevingswet;
- Invulling geven aan experimenten in het sociaal domein (trigger money);
- Met de raad van gedachten wisselen over *wat voor raad willen we zijn?*;
- Kaders, rol & positionering (traject burgemeester najaar 2019).

Als de rekenkamercommissie in het kader van dit onderzoek in december 2020 naar de stand van zaken vraagt, ontvangen wij de volgende informatie:

Over de versterkte aandacht voor en nieuwe vormen van burgerparticipatie:

- Er lopen nu drie pilots om ervaring op te doen met online participatie. Twee pilots zijn fysieke projecten (*Herinrichting Kerkstraat in Vorstenbosch* en *nieuwbouwwijk Heeswijkse Akkers*) en een andere pilot is het samen met diverse partijen ontwikkelen van een *Plan van aanpak voor eenzaamheid*.
- De ervaringen uit de pilots verzamelen we in een handreiking voor online participatie (nog in voorbereiding). Hierin concrete tips en trucs om tijdens de coronaperiode, maar ook daarna, online dialoog te organiseren met inwoners en stakeholders. Uiteraard met aandacht voor mensen die minder digitaal vaardig zijn.
- Handreiking participatie (te ontwikkelen in 2021). De handreiking ondersteunt medewerkers bij het afwegen van de mogelijkheden van inwonersparticipatie bij de start van nieuw beleid en de uitvoering daarvan.
- Het bureau Citisens heeft een betrokkenheidsanalyse uitgevoerd voor gemeente Bernheze. Het rapport is gedeeld op intranet, er heeft een webinar voor medewerkers plaatsgevonden hoe men de uitkomsten van het rapport kan gebruiken en er is een presentatie aan college en MT geweest.

⁵ Burgers of vrijwilligersorganisaties kunnen subsidie krijgen voor het organiseren en uitvoeren van maatschappelijke projecten

- In 2021 worden inspiratiebijeenkomsten/webinars georganiseerd om kennis en ervaring uit te wisselen. Ook delen we op intranet inspirerende voorbeelden en kennis over participatie.
- We gaan een verkenning doen of en welk digitaal platform voor onze gemeente geschikt is (bijv. mett.nl).

Over de positie van de raad:

De vraag ‘wat voor raad willen we zijn’ ligt strikt genomen bij de raad maar er is natuurlijk een belangrijke samenhang met de organisatie(ontwikkeling). Datgene waar de organisatie mee aan de slag is/gaat en wat het bestuur raakt, past dat bij de wens en behoefte van de ‘baas’, de raad? En waar kunnen de organisatie en de raad elkaar versterken bijv. als het gaat om participatie?

De raad heeft inmiddels over zijn rol en positie in de veranderende samenleving drie verlangens uitgesproken:

1. *Ruimte voor betere besluiten*

De raad wil graag in positie gebracht worden om zelf keuzes te maken. Dus voorstellen met vraagtekens als er nog iets te kiezen valt.

2. *Nieuwsgierig naar buiten*

De raad wil aanwezig zijn in de gemeenschap, zichtbaar nieuwsgierig naar wat speelt en leeft.

3. *Passende vormen, democratisch beter*

De raad wil samenwerken met insprekers en andere experts, met elkaar, met het college en met de organisatie.

Deze verlangens zullen in de nabije toekomst in concrete acties moeten worden vertaald.

3.2. De beoordeling van het participatiebeleid door de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie is van mening dat er geen sprake is van een duidelijk beleid en duidelijke sturing vanuit het bestuur. Dit ondanks het feit dat er in de uitvoeringspraktijk best participatieprocessen aan te wijzen die goed of redelijk goed verlopen. Wij baseren ons oordeel op het volgende:

- De door de raad vastgestelde visie en verordening dateren uit 2012 en zijn daarna niet meer bijgesteld.
- Het is niet duidelijk of er nog in overeenstemming met de nog vigerende verordening gewerkt wordt. Bij navraag blijkt deze verordening bij een aantal medewerkers niet bekend.
- De evaluatie uit 2017 was beperkt van opzet en er is nooit een concrete rapportage geweest over de wijze van uitvoering van de aanbevelingen.
- Er is bij de gemeente geen sprake van een centraal punt waar specifieke kennis over participatie beschikbaar is en van waaruit ondersteuning van en zo nodig sturing aan projectleiders plaatsvindt.
- De raad spreekt zich niet duidelijk uit over de kant die hij uit wil. De besprekingen in de commissie Bestuur en Strategie van april 2017 en september 2019 eindigen niet in heldere conclusies of duidelijke afspraken. Raadsbesluiten zijn er na 2012 niet meer geweest.
- Er is wel aangegeven wat er na de bijeenkomst met de commissie in september 2019 opgepakt is maar wij vinden het moeilijk om hier een heldere lijn uit te destilleren.

4. De 18 projecten in vogelvlucht

4.1. Beschrijving

In het begin van het onderzoek is geïnventariseerd hoeveel projecten in de afgelopen 4 jaar een participatieproces kenden. Daarop zijn 18 ingevulde formulieren ontvangen. Het betreft de volgende projecten:

1. De inrichting openbare ruimte Eggerlaan Vorstenbosch
2. De ontwikkeling van het tennispark Loosbroek
3. De Nieuwe Instelling
4. De nieuwe gymzaal bij de MFA De Stuik

5. De erfgoedvisie
6. De Energieweverij
7. Het beheer van de openbare ruimte
8. Herinrichting Plein 1969 Heeswijk Dinther
9. De realisering van de Integrale Toegang
10. De uitbreiding van het bedrijventerrein Retsel
11. De herinrichting van de Graafsebaan
12. De herinrichting van de Traverse Heeswijk-Dinther
13. De evaluatie van de Dienstverleningsovereenkomst met Meierijstad
14. Participatieproces adaptief wegbeheer
15. De inzet van de regeling Stimuleringsbijdrage
16. De pilot Nistelrode, samenwerking tussen professionele en vrijwilligersorganisaties
17. Het woningbouwproject Schaapsdijk 2^e fase
18. Transitie landbouw, begeleiding van agrariërs

Bij de inventarisatie is gevraagd naar het doel van de participatie, de fase in het beleidsproces, het niveau van participatie en de concrete vorm. Ook is gevraagd of terugkoppeling naar deelnemers heeft plaatsgevonden en of het participatieproject geëvalueerd is en gedocumenteerd is. Het inventarisatieformulier is als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd. Het was mogelijk om bij de meeste vragen meerdere antwoorden te geven.

4.2. Beoordeling door de rekenkamercommissie

Voor deze 18 projecten kan het volgende geconstateerd worden:

- Voor wat betreft het **doel van participatie** werden 'Kwaliteitsverhoging' (11x), 'ideeën of informatie genereren' (10x) en 'vergroting van het draagvlak' (11x) het meest genoemd. 'Versterken van de sociale cohesie' (6x) en bevordering van de zelfwerkzaamheid (2x) bleven daar bij achter.
- 'Beleidsvorming' is de belangrijkste **fase waarin participatie plaatsvindt** (14x) gevolgd door 'agendavorming' (5x) en 'uitvoering' (6x).
- Als het gaat om de '**trede op de participatieladder**' (=niveau van participatie) dan scoren 'raadplegen' (11) en coproductie' (8x) het hoogst. 'Informeren' (3x), 'adviseren' (4x) en 'faciliteren' (3x) blijven hierbij achter.
- Er zijn diverse **vormen van participatie** ingezet. Uit de formulieren blijkt dat niet altijd sprake is van eenduidige terminologie. De inloopavond avond wordt vaak genoemd (7x). Deze heeft vooral een informeel karakter maar biedt ook ruimte voor raadplegen. Dan zijn er ook veel bijeenkomsten (10) waarbij de werkvorm vooral een interactief karakter heeft. Die heten soms werkgroep, workshop of creatieve sessie. In enkele gevallen is er sprake geweest van interviews, een op een gesprekken of een enquête.
- De **groepen die deelnemen** varieerden afhankelijk van het onderwerp. Bij wegreconstructies of woningbouwprojecten waren het vaak omwonenden, bij maatschappelijke projecten vaak (welzijns-)organisaties (professioneel en vrijwillig) en/of dorpsraden.
- Bij nagenoeg alle projecten heeft **terugkoppeling** van de resultaten plaatsgevonden.
- Formele **evaluaties** hebben maar in enkele gevallen plaatsgevonden. Vaker kwam het voor dat de resultaten intern besproken zijn.

De belangrijkste conclusies die wij aan deze inventarisatie verbinden zijn:

- De vormen van participatie en de fase waarin participatie plaatsvindt zijn niet verrassend. De hoogste treden komen nog weinig voor.
- Er wordt (te) weinig geëvalueerd. Daardoor vindt er weinig of geen kennisopbouw plaats. In combinatie met het ontbreken van een duidelijk centraal punt en relatief veel personeelsverloop kan op dit punt van een lerende organisatie nauwelijks sprake zijn.

5. Zes projecten nader beschouwd

5.1. Casus: Woningbouwproject Schaapsdijk fase 2

Het project

In het kader van het realiseren van de Woonvisie 2016-2021 is voor de kern Loosbroek een toevoeging van 35 woningen voorzien. In de Woonvisie is wel een aanzet gegeven voor de beoogde woningdifferentiatie maar er is geen locatie benoemd. De gemeente heeft de keuze gemaakt om het project Schaapsdijk fase 2 verder te ontwikkelen. Het ontwikkeltraject is in 2018 gestart. Na de planprocedure en de vaststelling van de bestemmingsplanwijziging door de gemeenteraad is door een aantal belanghebbenden/omwonenden beroep ingesteld bij de Raad van State.

Woningbouwproject Schaapsdijk Fase 2 is gelegen aan de zuidelijke rand van de kern Loosbroek. Fase 1 bestond uit het realiseren van 9 Ruimte voor Ruimte woningen (RvR) aan de Schaapsdijk en de Krommendelseweg. Deze fase is gerealiseerd in de jaren 2017/2018.

Fase 2 is de invulling van het tussengelegen gebied met ongeveer 30 woningen in diverse typen en prijscategorieën conform de uitgangspunten van de Woonvisie. De gemeente heeft een verkavelingsschets opgesteld en met diverse betrokkenen waaronder de Kerncommissie Loosbroek en woningbouwcorporatie Mooiland besproken.

Bij dit project speelde een paar vraagstukken die als rode draden door het participatieproces liepen:

- Het feit dat er *achter* de Ruimte voor Ruimte woningen uit de 1^e fase gebouwd werd. Een aantal kopers van die kavels staat op het standpunt dat zij bij de aankoop te horen hebben gekregen dat er geen woningen gebouwd zouden worden op het binnenterrein.
- De locatie zou minder geschikt zijn gezien de waterhuishouding. Het gebied stond bekend als erg drassig.

Aanpak participatie

Het participatieproces is eind 2018 gestart. Er is eerst overleg gevoerd met de Kerncommissie en daarna met woningbouwcorporatie Mooiland. In die periode hebben enkele bewoners contact met de gemeente gezocht. Met name de bewoners van de RvR-woningen uit fase 1 hebben de mogelijkheid aangegrepen om hun visie bij de gemeente kenbaar te maken. In december 2018 is de verkaveling besproken waarna begin 2019 aanvullende overleggen zijn geweest. Er is in verschillende samenstellingen overleg gevoerd. De gemeente geeft aan dat naar aanleiding van die overleggen de verkaveling is aangepast. Andere aanpassingen zijn niet doorgevoerd. In november 2019 is het bestemmingsplan ter inzage gelegd. Kort daarna is een inloopavond georganiseerd. Omwonenden en belanghebbenden zijn per brief uitgenodigd en in De MooiBernhezeKrant is de inloopavond aangekondigd. Volgens de gemeente zijn daarna vervolg overleggen ingepland (met name over het aspect water) en zijn de vragen van de inloopavond later beantwoord. Naar aanleiding van deze terinzagelegging zijn er 13 zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot de aanpassing van het plan. Wel is de toelichting een aantal passage ter verduidelijking opgenomen en is ter plaatste van de drainage een bebouwingsvrijzone opgenomen.

Op 25 juni 2020 is het bestemmingsplan vastgesteld. De terinzagelegging was tot 19 augustus 2020. Verschillende omwonenden hebben beroep ingesteld. In totaal zijn er 5 beroepschriften bij de Raad van State ingediend. Ten tijde van het onderzoek door de rekenkamercommissie loopt de procedure bij de Raad van State nog.

Bevindingen

Er zijn drie interviews gehouden:

- Eén met de nieuwe gemeentelijk projectleider en de contactpersoon voor dit onderdeel van het onderzoek;
- Eén met de vertegenwoordiger van de Kerncommissie Loosbroek;
- Eén met een tweetal bewoners/belanghebbenden met de opmerking dat deze door de gemeente geselecteerd zijn.

De beschikbare documentatie bestond onder meer diverse verkavelingsschetsen en een aantal mails alsmede alle zienswijzen die naar aanleiding van de terinzagelegging waren ingediend. Uit het inventarisatieformulier Burgerparticipatie kan worden afgeleid dat er een groot aantal overlegmomenten is geweest maar niet van al die momenten zijn verslagen of rapportages overlegd. Daarnaast is ook gekeken naar de formele documentatie in verband met de wijziging van het bestemmingsplan.

De volgende bevindingen zijn van belang in het kader van het onderzoek:

1. De externe geïnterviewden waren niet bekend met de *Verordening Burgerinitiatief Bernheze 2008* en met de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012*. Het gemeentelijke projectteam heeft er niet voor gekozen conform de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012* te werken. Zo is er geen projectplan opgesteld waarin de uitgangspunten, de doelen en de randvoorwaarden van het participatietraject zijn omschreven.
2. Er is een duidelijk verschil van beleving over de start van de participatie. De gemeente geeft in eerste instantie aan dat zij het initiatief heeft genomen eind 2018 terwijl andere geïnterviewden aangeven dat zij zelf initiatief hebben moeten nemen om aan tafel te komen.
3. Zowel uit de documentatie als de interviews komt naar voren dat er geen momenten zijn waarop *alle* belanghebbende tegelijk aan tafel zitten.
4. De gemeente geeft aan dat het een *“lastige situatie {is} omdat alle omwonenden een ander belang hebben”*. Uit de interviews en de documenten komt niet concreet naar voren in hoeverre geprobeerd is de bewoners “op één lijn te krijgen”. Volgens de gemeente is dit wel geprobeerd.
5. Er zijn verslagen van de bijeenkomsten eind 2018/begin 2019. Twee van die verslagen zijn door de bewoners gemaakt. Het is niet te achterhalen of de gemeente deze verslagen heeft goedgekeurd.
6. Op de inloopavond konden aanwezigen een formulier invullen met vragen en suggesties. De gemeente heeft daarop gereageerd. Het is echter niet mogelijk gebleken tijdens het onderzoek om zowel de formulieren als de reactie van de gemeenten in te zien.
7. Het beeld ontstaat dat inhoudelijk maar weinig bespreekbaar was. De gemeente hield vast aan de uitgangspunten (met name gebaseerd op de Woonvisie 2016-2021) terwijl met name de omwonenden op enkel ondergeschikte punten konden reageren (bouwhoogte/diameter drainagebuis). De bewoners hebben dit als negatief ervaren. De gemeente beoogde een participatieproces terwijl het als een soort van eenrichtingsverkeer is overgekomen.
8. Bij de presentatie van de verkaveling in de Commissie Ruimtelijke Zaken heeft de commissie de portefeuillehouder nadrukkelijk verzocht om met de omwonenden aan tafel te gaan. Dat is in werkelijkheid ook gebeurd maar dat heeft niet tot overeenstemming geleid (zie de punten hiervoor).
9. De provincie moest een grenscorrectie toepassen om een deel van het plan alsnog binnen het zogeheten stedelijk gebied te laten vallen. De omwonenden beklagen zich dat zij geen gelegenheid hebben gehad om over die wijziging een zienswijze in te dienen.
10. Het feit dat er 13 zienswijzen waren en uiteindelijk 5 beroepschriften bij de Raad van State bevestigt dat er geen overeenstemming was en dat er (veel) verzet was tegen het uiteindelijke plan.

De beoordeling door de rekenkamercommissie

Alhoewel de procesgang als zodanig gebruikelijk is bij bestemmingsplanwijzigingen vinden wij dat hier geen sprake is van een geslaagd participatieproces. De feitelijke uitvoering is niet optimaal geweest; de belangrijkste oorzaken zijn:

5. Geen duidelijke regie vooraf middels bijvoorbeeld een communicatie- of participatieplan;
6. Geen duidelijke agendering en verslaglegging;
7. Onvoldoende aandacht voor verwachtingenmanagement;
8. Onvoldoende tussentijdse communicatie.

Voor de gemeente was er één doel: woningen bouwen omdat dit in de Woonvisie was opgenomen. Daarbij waren de uitgangspunten uit die Woonvisie de maat en was er geen ruimte om over (een andere) locatie en planinvulling te praten.

5.2. Casus: Adaptief wegbeheer

Het project

In 2013 is een start gemaakt met een andere, bredere, kijk op het wegbeheer in de gemeente. De belangrijkste uitgangspunten van deze nieuwe vorm van beheer zijn als volgt weergegeven in de beleidsstukken:

1. *Het gebruik centraal*

Feitelijk gebruik is maatgevend, waarbij we ook rekening houden met ontwikkelingen.

2. *Verantwoordelijkheden delen*

Om verantwoordelijkheden te delen is het belangrijk dat het nemen van beslissingen en besluitvorming op het juiste niveau plaatsvindt. We bedoelen hiermee dat beslissingen en besluiten van de Raad, via het bestuur naar de organisatie gaan (management, beleid, beheer en uitvoering). De verantwoordelijkheden moeten op het juiste niveau liggen. Ook gebruikers hebben verantwoordelijkheden.

3. *De context doet ertoe*

Iedere context is anders en maakt dat algemeen geldende richtlijnen en normen niet overal passen. We willen meer sturen op waarden in plaats van richtlijnen en normen. Richtlijnen en normen vormen startpunt geen uitgangspunt.

4. *Vakmanschap ontsluiten*

Als we niet blind varen op richtlijnen en normen betekent dat ook dat we zelf weer meer moeten gaan nadenken. Dat betekent dat we meer ruimte geven om ons vakmanschap in spel te brengen. Dat geldt voor de beheerder, maar ook voor de raad, het bestuur, management, beleidsambtenaren, uitvoerders en gebruikers).

Met andere woorden: De context voor het jaarprogramma wordt bepaald door het werkelijke gebruik van de weg, het omliggende landschap, recreatieve structuren en tal van andere aspecten. Daarnaast krijgen klachten, gebruik en misbruik, bepaalde gebeurtenissen alsmede beelden en ervaringen van bewoners hoe een weg werkelijk wordt gebruikt een veel belangrijkere plek bij het opzetten van het jaarprogramma. Dat verschaft dan automatisch inzicht in of het gebruik past bij de dimensies en vormgeving van de weg. De door de gemeente gehanteerde methode streeft niet naar standaardisatie, maar naar een doeltreffende vorm van wegbeheer, afgestemd op de context en functies van de weg. Er zijn uiteraard wel randvoorwaarden en spelregels die gemeentebreed gelden.

Uitgangspunt is het betrekken van de gebruikers. Burgerparticipatie bij adaptief wegbeheer betekent dat elk jaar een bepaald proces doorlopen wordt. In die zin verschilt de aanpak ten opzichte van eenmalige projecten. Daarnaast is er voor sommige onderdelen sprake van een (kleinschalig) *burgerinitiatief* in combinatie met gerichte voorstellen van de gemeente voor het onderhoudsprogramma het komende jaar. In die zin kan bij adaptief wegbeheer ook gesproken worden over *overheidsparticipatie*.

Raadsbesluit 2014

Op 13 maart 2014 heeft de gemeenteraad de beleidsnotitie *adaptief wegbeheer* vastgesteld. Uitgangspunt van dat nieuwe beleid. Hiermee hebben we de stap gezet van rationeel beheer (beheren op basis van kengetallen) naar een vorm van beheer waarin de gebruiker meer centraal staat. Dit

maakt dat de gemeente van mening is dat de (financiële) middelen doelmatiger ingezet kunnen worden.

In het adaptief wegbeheer wordt gesproken over beheerprofielen. Die zijn binnen de organisatie integraal tot stand gekomen. En middels de participatie wordt beoogd de profielen verder uit te breiden. De gemeente stelt dat *“Mensen die dag in dag uit in het gebied aanwezig zijn doen waarnemingen en vormen standpunten. Daar is veel waardevolle informatie uit te halen, die helpt een vollediger beeld van de context te scheppen. Het in gesprek gaan met bewoners en gebruikers kan tot nieuwe inzichten leiden, die de beheerder kan gebruiken bij de onderbouwing of aanscherping van zijn visie”*.

Op basis van het vastgestelde beleid wordt elk jaar een onderhoudsprogramma aan de raad voorgelegd waarbij tevens inzicht wordt gegeven welke suggesties en voorstellen vanuit de belangenorganisaties en de bewoners naar voren zijn gekomen en wat daar mee gebeurd is.

Evaluatie 2018

In 2018 is een evaluatie opgezet van het in 2014 vastgestelde beleid. In die evaluatie wordt aangegeven dat de in 2014 beoogde aanpak voldoet. Naar aanleiding van deze evaluatie van deze integralere manier van beheren heeft de raad besloten om de gebruikers (nog) meer te betrekken bij het onderhoud van de wegen. Afgelopen periode is daar invulling aan gegeven door het gesprek aan te gaan met de dorpsraden van Vorstenbosch en Nistelrode, kerncommissie Loosbroek, actief burgerschap Heeswijk-Dinther, IPG, IVN, ZLTO en Cumela. Het is de keuze van de gemeente geweest om deze gesprekpartners uit te nodigen om zitting te nemen in de klankbordgroep. En die gesprekpartners zijn vervolgens verantwoordelijk voor de terugkoppeling van de overlegresultaten naar de respectievelijke achterbannen. Op basis van de eerste ervaringen is de gemeente voornemens om deze gesprekken jaarlijks te voeren. Bij een volgende evaluatie van adaptief wegbeheer zullen ook deze gesprekken met de gebruikers geëvalueerd worden.

De bevindingen eind 2020

Er is een aantal documenten bekeken waaronder de oorspronkelijk beleidsnotitie uit 2014 en de evaluatie uit 2018 inclusief alle bijbehorende stukken.

Er zijn vier interviews gehouden. Deze afzonderlijke interviews waren met de verantwoordelijke ambtenaar en met een drietal vertegenwoordigers van:

- De Dorpsraad Vorstenbosch
- Actief burgerschap Heeswijk-Dinther
- Integraal Platform Gehandicapten

De keuze van te interviewen personen is in overleg met de gemeente tot stand gekomen. Elk interview vond plaats aan de hand van een interviewleidraad en van elk interview zijn aantekeningen gemaakt die door de geïnterviewde beoordeeld zijn op juistheid en volledigheid. Die aantekeningen maken geen onderdeel uit van de casusbeschrijving.

De belangrijkste bevindingen zijn:

1. Geen van de geïnterviewden was (goed) bekend met de *Verordening Burgerinitiatief Bernheze 2008* en met de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012*.
2. Er is een proces ingericht waarbij de gemeente een keuze heeft gemaakt uit belangengroepen om deel te nemen in de klankbordgroep. Dat dit proces niet (geheel) voldoet aan de twee genoemde verordeningen wordt niet als bezwaarlijk gezien. De essentie is dat de participatie is vormgegeven.
3. In aanvang (2014) was het proces smaller met minder deelnemers. Gaandeweg de jaren is dit verder uitgebreid. Met name naar aanleiding van de evaluatie in 2018 is het overleg met belangengroepen/bewoners geïntensiveerd.
4. De gemeente legt begin van het jaar een voorstel voor. Alle deelnemers mogen daar op reageren en suggesties en voorstellen doen. De gemeente geeft vooraf inzicht waar mogelijkheden en

onmogelijkheden liggen. Er wordt duidelijkheid gegeven over de periode waarbinnen de reacties verwacht worden en over de budgettaire kaders.

5. Nadat de suggesties en voorstellen van de deelnemers zijn ontvangen worden deze door de gemeente beoordeeld en het resultaat daarvan wordt per deelnemer teruggekoppeld. De gemeente gaat er van uit dat elke deelnemer vervolgens terugkoppelt naar de eigen achterban.
6. Uit de interviews komt naar voren dat er (grote) tevredenheid is over de manier waarop de gemeente de participatie regelt. Veel communicatie vindt op locatie plaats en de gemeente neemt de moeite om de ingediende reactie ter plekke te bekijken en te bespreken.
7. De geïnterviewden geven aan dat de uiteindelijke plannen per jaarschijf beter zijn geworden door hun inbreng. De wijze waarop de gemeente met de initiatieven en suggesties omgaat wordt gewaardeerd.
8. Het beeld ontstaat dat er veel draagvlak is voor het onderhoudsplan dat uiteindelijk naar de gemeenteraad gaat. De deelnemers hebben er begrip voor dat niet alle initiatieven en suggesties worden overgenomen. De gemeenteraad wordt wel op de hoogte gebracht van alle ingediende suggesties.
9. Gevraagd naar verbeterpunten komt er één naar voren: een nog beter terugkoppeling over de uiteindelijke besluiten én het moment waarop de feitelijke uitvoering plaatsvindt. Een rode draad in de gesprekken met de deelnemers is dat de huidige aanpak als goed wordt ervaren en dat de hop wordt uitgesproken dat het in de toekomst zo blijft lopen. Wel wordt aan gegeven dat geld het grootste argument is om bepaalde zaken niet te honoreren. Een ruimer budget wordt door de deelnemers als wenselijk bestempeld maar men onderkent dat de gemeente wel de mogelijkheden voor zou moeten hebben.

De beoordeling door de rekenkamercommissie

- De rekenkamercommissie is van mening dat het jaarlijkse proces om te komen tot een onderhoudsplan uitgaande van het beleid adaptief wegbeheer goed is ingericht. Zowel van de kant van de gemeente als de verschillende deelnemers is er tevredenheid over de gang van zaken.
- Het feit dat de verschillende betrokkenen niet (goed) bekend zijn met de *Verordening Burgerinitiatief Bernheze 2008* en met de *Inpraak- en participatieverordening Bernheze 2012* is opvallend. De conclusie kan zijn dat de intern weinig aandacht aan deze verordeningen wordt besteed.
- Er is algemene tevredenheid over de aanpak en de resultaten van het adaptief wegbeheer. Verbeteringen worden met name gezocht in het ophogen van het budget.
- Wel is opvallend dat de gemeente de keuze heeft gemaakt van de uit te nodigen deelnemers voor de klankbordgroep. Uit het door de gemeente verstrekt overzicht van de deelnemers kan worden afgeleid dat de vertegenwoordiging als goed wordt ervaren maar breder kan.

Aanbevelingen voor het adaptief wegbeheer

Gezien onze beoordeling kunnen de aanbevelingen voor *adaptief wegbeheer* kort zijn:

- Continueer de huidige werkwijze;
- Beoordeel in hoeverre een nog bredere samenstelling van de klankbordgroep mogelijk én effectief is;
- Breidt de communicatie uit naar de feitelijke uitvoering. Maak duidelijk wat het resultaat is van de besluitvorming en geef aan wanneer een maatregel in de openbare ruimte wordt uitgevoerd.

5.3. Casus: Herinrichting Graafsebaan

Het project

De Graafsebaan is onderdeel van de oude verbindingsweg tussen 's Hertogenbosch en Grave die in het verleden dwars door Heesch liep. Inmiddels heeft de Graafsebaan die functie niet meer. Maar het is wel een belangrijke ontsluitingsweg voor de kern Heesch. Voor de herinrichting was de weg erg breed waardoor er hard gereden werd. stond. Het project is gestart met een motie van de gemeenteraad

naar aanleiding van een brief van de aanwonenden. Daarvoor was er al contact tussen de gemeenten en de aanwonenden om aandacht te vragen voor onder meer de verkeersveiligheid. De genoemde motie was de start voor de gemeente om de Graafsebaan opnieuw in te richten. Deze nieuwe inrichting had tot doel de veiligheid voor de fietsers, voetgangers en automobilisten te verbeteren. De herinrichting betrof het gedeelte vanaf rotonde 't Kruispunt tot aan de bebouwde komgrens.

In samenspraak met aanwonenden en overige belangstellenden is een ontwerp gemaakt voor het herinrichten deel. De weg is helemaal opnieuw ingericht. De bestaande monumentale eikenbomen zijn gehandhaafd met uitzondering van twee monumentale eiken bij de nieuw aan te leggen rotonde op de kruising Graafsebaan-Elzenseloop. Deze bomen waren niet in te passen in het ontwerp van een rotonde. De nieuwe rijbaan is smaller. Hierdoor is er aan beide zijden van de rijbaan ruimte vrij gekomen die is ingevuld met extra groen en een voetpad. Tegelijk met de herinrichting is de openbare verlichting vervangen. De nutsbedrijven hebben de ondergrondse kabels en leidingen aangepakt. En er zijn speciale voorzieningen getroffen voor de afvoer van het hemelwater.

De herinrichting is in twee fasen uitgevoerd:

- In 2019 is het grootste deel heringericht vanaf de bebouwde kom tot aan de nog aan te leggen rotonde;
- De rotonde en omgeving is in 2020 aangepakt.

Deze gefaseerde uitvoering was het gevolg van een lopende procedure bij de rechtbank in verband met de voorgenomen kap van twee monumentale bomen nabij de aan te leggen rotonde. Voor de volledigheid: de herinrichting vanaf de bebouwde kom tot aan de rotonde bij de N324/aansluitingen bij de A50/A59 kan pas worden uitgevoerd als er overeenstemming is met de gemeente Oss omdat een deel van de Graafsebaan op het grondgebied van die gemeente gelegen is.

Aanpak participatie

Uit de documenten en de gehouden interviews kan worden afgeleid dat de participatie in het project Herinrichting Graafsebaan valt uiteen in twee delen:

De ontwerpfase: in deze fase gaat het om het bespreken van het concept-schetsontwerp en het ophalen van voorstellen en suggesties bij verschillende belanghebbenden waaronder de aanwonenden. In deze fase is:

- Een tweetal workshopavonden georganiseerd met aanwonenden en stakeholders om het schetsontwerp te bespreken en waar nodig te verfijnen.
- Daarna is er één algemene voor iedereen toegankelijke informatieavond gehouden om de gemaakte keuzes toe te lichten.
- Tot slot van de ontwerpfase zijn er twee inloopavonden voor aanwonenden en stakeholders georganiseerd waarin het schetsontwerp is uitgewerkt tot een definitief ontwerp dat uitgevoerd is.

De uitvoeringsfase: in deze fase gaat het om het bespreken van alle tijdelijke maatregelen om de uitvoering gestalte te geven alsmede het bespreken van mogelijke aanpassingen van het definitieve plan. Voor de start van de uitvoering is een informatieavond gehouden over de uitvoering van het project. Doel van deze avond is informeren, maar ook ophalen van mogelijke knelpunten voor aanwonenden om daar, waar mogelijk, rekening mee te houden tijdens de uitvoering.

De gemeente is altijd duidelijk geweest bij wie men terecht kon voor vragen/opmerkingen/suggesties klachten. Zowel telefoonnummers als e-mailadressen waren openbaar. Gedurende de hele looptijd van het project heeft de gemeente gebruik gemaakt van de volgende kanalen/middelen om aanpak en voortgang van het project bekend te maken:

- Publicaties in MooiBernheze;
- Gemeentelijk website;
- Gerichte uitnodigingen voor belangenorganisaties en stakeholders en aanwonenden.

Gedurende het totale traject is veelvuldig en uitvoerig met (de vertegenwoordiger van) de aanwonenden gecommuniceerd.

Bevindingen

Er zijn vijf interviews gehouden:

- Eén met de gemeentelijk projectleider die (behoudens het allereerste begin) verantwoordelijk was voor de ontwerpfase én de uitvoeringsfase;
- Eén met de vertegenwoordiger van de aanwonenden;
- Eén met de externe begeleider van de ontwerpfase;
- Twee met de begeleiders/toezichthouders in de uitvoeringsfase.

De beschikbare documentatie bestond onder meer uit de diverse stukken die gebruikt zijn voor de verschillende workshop/inloopavonden.

De volgende bevindingen zijn van belang in het kader van het onderzoek:

1. De start van het totale traject van herinrichting van de Graafsebaan ligt bij bewonersinitiatieven die overgepakt zijn door de raad die vervolgens een motie heeft aangenomen om tot herinrichting te komen.
2. De externe geïnterviewden waren niet bekend met de *Verordening Burgerinitiatief Bernheze 2008* en met de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012*. Binnen de gemeente is bij de start wel naar met name de *Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012* maar de projectleiding oordeelde dat dit geen meerwaarde opleverde ten opzichte van de gebruikelijke procedures bij grootschalige infrastructurele werken.
3. Er is geen participatieplan opgesteld voorafgaand aan het starten van de participatie. Wel is een planning gemaakt van activiteiten zoals dat bij infrastructurele werken gebruikelijk is.
4. Er is voorafgaand aan de ontwerpfase geen algemene oproep geplaatst in de gebruikelijke media om aanwonenden/belanghebbenden/geïnteresseerden uit te nodigen om deel te nemen aan die ontwerpfase. De gemeente heeft zelf vooraf een selectie gemaakt van de aanwonenden en van een aantal organisaties. Het is nog maar de vraag of deze werkwijze niet te beperkend is geweest.
5. In de ontwerpfase zijn individuele reacties bij de gemeente binnengekomen tijdens de workshops maar ook naar aanleiding daarvan. De gemeente heeft die allemaal afgehandeld met de kanttekening dat er geen algemeen voor iedereen openbaar bestand is opgezet van alle binnengekomen reacties en suggesties. Argument was dat dit niet zou mogen op grond van de AVG. Er is geen overzicht gemaakt met geanonimiseerde reacties en antwoorden. Daardoor konden de verschillende reageerders niet op elkaar reageren of het totaal overzicht bekijken.
6. De aanwonenden zijn goed te spreken over de aanpak van de gemeente zowel in de ontwerpfase als in de uitvoeringsfase. In artikelen in DTV en Brabants dagblad geven aanwonenden aan dat zij tevreden zijn over de aanpak en het uiteindelijke plan. De actie van de Bomenstichting uit Amsterdam wordt minder gewaardeerd.
7. De aanwonenden hadden van meet af aan een aanspreekpunt en daardoor liepen de contacten met de gemeente gestroomlijnd. Ook individuele aanwonenden zochten contact met de gemeente waarbij de gemeente goed bereikbaar was. Zelfs in de uitvoeringsfase nadat de plannen definitief waren zijn nog kleine aanpassingen doorgevoerd.
8. Als gevolg van het bezwaar van de Bomenstichting en de aangespannen rechtzaak heeft de feitelijke uitvoering in twee periodes plaatsgevonden. Dat was in afwijking van de oorspronkelijk planning. De gemeente heeft hoierover voldoende gecommuniceerd via de gebruikelijke kanalen (DeMooiBernhezeKrant, gemeentelijke website en individuele contacten).

Beoordeling door de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is van mening dat er sprake is van een goed opgepakt participatieproces waarbij de doelen van de gemeente (draagvlak creëren, samenwerken, informeren) gerealiseerd zijn en waarbij de aanwonenden als belangrijkste doelgroep tevreden zijn over aanpak en resultaat. Er zijn nog wel twee kanttekeningen te maken:

- Ondanks de tevredenheid van de personen die wel betrokken zijn had de gemeente bij de start breder de gelegenheid kunnen bieden om andere belanghebbenden uit te nodigen deel te nemen.
- De informatie-uitwisseling tussen alle participanten is te beperkt geweest (AVG-overwegingen). Dit heeft overigens niet tot conflicten of verkeerde oplossingen geleid.

Aanbevelingen voor projecten vergelijkbaar met de herinrichting van de Graafsebaan

- Maak bij de start van omvangrijke infrastructurele werken een communicatieplan;
- Publiceer het voornemen om een participatietraject op te zetten en plaats een algemene uitnodiging om daar aan deel te nemen. Beoordeel vervolgens alle aanmeldingen en maak desnoods beargumenteerd een selectie.
- Draag er zorg voor dat alle deelnemers gedurende het gehele traject op de hoogte zijn van alle (desnoods geanonimiseerde) reacties en suggesties. Draag er zorg voor dat alle deelnemers dezelfde informatie krijgen over de wijze waarop met de reacties en suggesties wordt omgegaan.

5.4. Casus: Nieuwe gymzaal bij de Stuik

Het project

Vorstenbosch beschikte over een eenvoudige gymzaal die gebouwd was eind jaren '60 van de vorige eeuw en primair diende voor het verplichte bewegingsonderwijs op de basisschool. Daarnaast werd deze gymzaal ook gebruikt voor recreatieve sportbeoefening.

Vanaf 2000 ontstonden steeds meer klachten over deze gymzaal omdat de zaal inmiddels erg verouderd/gedateerd was, feitelijk te klein was voor goed bewegingsonderwijs en een slechte ventilatie en akoestiek kende. Ook was er geen daglicht in de gymzaal. De dorpsraad (als belangenbehartiger voor de leefbaarheid van de kern en als verbindende schakel tussen de inwoners en o.a. de gemeente) pikte deze signalen op en zocht in eerste instantie contact met de directie van de basisschool, de ouderraad en de medezeggenschapsraad (MR). Hieruit bleek dat de vermelde klachten breed gedragen werden. Ook in vergelijking met de andere kernen binnen de gemeente Bernheze was de gymzaal in Vorstenbosch de meest verouderde gymzaal.

Vanwege bovenstaande situatie heeft de dorpsraad al in 2006/2007 contacten gelegd met de gemeente. Uit deze contacten in afstemming met de directie kwam ook voor de gemeente vast te staan dat de oude gymzaal niet in goede staat verkeerde en feitelijk te klein was voor goed bewegingsonderwijs. Voor de gemeente was dit aanleiding om uiteindelijk in 2009 een bedrag van € 250.000 te reserveren voor het uitvoeren van groot onderhoud. De dorpsraad, de basisschool en andere gebruikers van de gymzaal vonden dit geen goede oplossing. De zaal bleef te klein en zou dan nog steeds niet voldoen aan de nieuwe richtlijnen voor goed bewegingsonderwijs, (ook al voldeed de zaal nog wel aan de wettelijke verplichtingen, zo laat de gemeente ons weten). De dorpsraad maakt zijn opvattingen ook kenbaar in een brief aan de raad dd. 8 mei 2009. Deze brief verhindert niet dat de raad door vaststelling van de PPN instemt met alleen middelen voor de renovatie in te zetten.

Inmiddels was de dorpsraad in goede afstemming met de gemeente begonnen aan het opstellen van een IDOP (Integraal Dorps Ontwikkelings Plan) Dit plan werd opgesteld met brede inspraak van de dorpsinwoners en diverse verenigingen uit het dorp. Een schoolvoorbeeld van burgerparticipatie. Dit IDOP is in oktober 2009 aan de gemeente(raad) aangeboden. Het belangrijkste project uit de aan het IDOP gekoppelde leefbaarheidsagenda was het breed gedragen plan om een nieuwe gymzaal te bouwen en deze fysiek te koppelen aan de Stuik.

Hierdoor ontstond een Multifunctionele Accommodatie (MFA) die de leefbaarheid van de kern Vorstenbosch wezenlijk ten goede zou komen. Dit plan werd breed gedragen in de gemeenschap en was dan ook de uitkomst van goede afstemming (burgerparticipatie) met inwoners en diverse verenigingen. De provincie was ook bereid om voor de realisatie een subsidie te verstrekken van ca €

400.000 onder de voorwaarde dat de gemeente tijdig de benodigde cofinanciering beschikbaar zou stellen. De dorpsraad verkeerde naar eigen zeggen op basis van berichtgeving vanuit de gemeente in de veronderstelling dat de gemeente deze subsidiemogelijkheid zou benutten en zelf de rest van de benodigde middelen beschikbaar zou stellen. Het college koos hier bij een nadere prioriteitstelling toch niet voor en besloot op 4 januari 2011 toch tot het opknappen van de oude gymzaal voor € 250.000. De dorpsraad / Vorstenbosche gemeenschap was hierover verbijsterd, mede omdat hier pas zo laat bericht over werd ontvangen. De dorpsraad heeft toen gebruik gemaakt van haar inspreekrecht bij de raadscommissie Maatschappelijke Zaken (MZ) van 18 januari 2011 en hierbij gepleit om alsnog de cofinanciering beschikbaar te stellen en niet over te gaan tot groot onderhoud van de oude gymzaal. Deze inspraak heeft geleid tot behandeling van het Collegebesluit van 4-1-2011 in de raadsvergadering van 3 februari 2011. Bij die raadsvergadering bleek de grote betrokkenheid/draagvlak van de gemeenschap uit Vorstenbosch. Ca 125 inwoners en bestuursleden van verenigingen uit Vorstenbosch waren op de publieke tribune aanwezig om de discussie in de raad te volgen. De raad besloot via een motie het College de opdracht te geven om nog eens goed naar het plan uit het IDOP te kijken en (vooral) nog geen groot onderhoud aan de oude gymzaal uit te voeren.

Bij dat nader onderzoek door het College werden in april 2011 diverse verenigingen alsmede (een vertegenwoordiging van) de horeca gehoord over hun zienswijze en draagvlak voor het beoogde plan uit het IDOP. De dorpsraad heeft de verenigingen hierbij begeleid en ondersteund. De verenigingen/instanties waarmee de dorpsraad veelal samen met bestuur van De Stuik in het gehele proces contact hebben gehad zijn o.a. basisschool Op Weg, kinderopvang Stap voor Stap, de KBO, Stichting Zorgvoorzieningen Vorstenbosch, Stichting Carnaval de Piereslikkers, de voetbalvereniging, muziekvereniging De Notenkrakers, Streetdance Vorstenbosch en koren. Ook is gebruik gemaakt van plaatselijke deskundigheid die vrijwillig hun kennis inbrachten zoals een bouwondernemer en een architect. De dorpsraad is na april 2011 met de gemeente in contact gebleven om te komen tot een nader besluit zoals de raad op 3 februari 2011 had opgedragen.

Eind mei 2012 nam het College het besluit om alsnog te gaan voor de uitvoering van het plan zoals (als visie) opgenomen in het IDOP van 2009. Door het van tijdswege vervallen van de provinciale subsidie moest de gemeente het project nu wel geheel zelf financieren. Het benodigde budget van ca € 1,7 mln. moest worden opgenomen in de meerjarenbegroting van de gemeente. De dorpsraad is hiervoor vanaf mei 2012 blijven pleiten en heeft hiervoor zoveel mogelijk gebruik gemaakt van relevante inspraakmogelijkheden in de diverse raadscommissies. Dit heeft er toe geleid dat in het bestuursakkoord 2014-2018 het benodigde budget is opgenomen.

Toen dit vast stond is de dorpsraad samen met het bestuur van De Stuik met alle betrokken partijen/toekomstige gebruikers gaan overleggen om tot een optimaal plan te komen binnen het beschikbare budget. In mei 2015 is een werkgroep samengesteld waarin de gemeente, de dorpsraad en het bestuur van gemeenschapshuis De Stuik zitting hadden. In goed overleg is gewerkt aan het beschikbaar krijgen van de locatie (er moest een woning wijken) en het opstellen van een bestemmingsplan voor de nieuwe invulling van de locatie. Toen de locatie in 2017 vrij kwam is vervolgens een definitief ontwerp gemaakt waarbij de diverse verenigingen/gebruikers inspraak kregen en hun wensen kenbaar konden maken. Na de beschikbaarstelling door de raad op 27 september 2018 van een aanvullend budget van ca € 400.000 vanwege gestegen bouwkosten en een meer duurzame uitvoering is de realisatie gestart en in augustus 2019 opgeleverd en officieel in gebruik genomen. Bij deze officiële handeling was de gemeenschap van Vorstenbosch massaal aanwezig en werd hiermede het draagvlak onderstreept. Een extra facet hierbij was dat het project ook door Vorstenbosche aannemers is uitgevoerd in gezamenlijke opdracht van de gemeente en het bestuur van gemeenschapshuis De Stuik.

De beoordeling van dit participatieproject door de rekenkamercommissie.

In een casus als deze is het moeilijk om een duidelijk normenkader te hanteren. Eigenlijk beschouwen we een periode van circa 13 jaar, waarbij verschillende processen in elkaar overlopen.

Het werken aan IDOP's geeft naar onze mening een krachtige impuls aan burgerparticipatie, waarbij de overheid de voorwaarden creëert door subsidie te verlenen voor externe begeleiding. Maar het zijn de inwoners die met elkaar een plan maken over de gewenste ontwikkelrichting van het dorp en de projecten die in dat kader aangepakt moeten worden. De gemeente loopt, zij het op een afstandje, gelijk mee op.

Dat gelijk oplopen verandert als het dorp en de gemeente verschillende opvattingen hebben over het tempo van realisatie van projecten. De dorpsraad en de bevolking van Vorstenbosch realiseerden zich terdege dat niet elk project dat uit het IDOP voortkwam onmiddellijk gerealiseerd zou worden. Bij de gymzaal was echter sprake van objectief vast te stellen tekortkomingen en was het ook duidelijk dat renovatie nooit tot een duurzame oplossing zou kunnen leiden. De dorpsraad en het bestuur van de Stuik hebben er drie jaar over moeten doen vooraleer het college er mee akkoord ging dat nieuwbouw de beste oplossing was. Gebruik maken van inspraakmogelijkheden in de commissie was voor de dorpsraad en het bestuur van de Stuik weer het aangewezen middel om de besluitvorming te beïnvloeden. Overigens was er daarmee ook nog geen geld maar concurreerde de Stuik met andere voorstellen in de begrotingscyclus. Inmiddels was de mogelijkheid voor aanzienlijke subsidiering door de provincie niet meer beschikbaar. Als dan bij het bestuursakkoord 2014 -2018 de nieuwbouw van de gymzaal prioriteit krijgt, lopen de dorpsraad en gemeente weer gelijk op.

Dit is de tweede fase waarin alle gebruikers weer in beeld komen. Op basis van de gebruikerswensen en met de vrijwillige inzet van lokale deskundigen komt de Stuik tot een programma van eisen en een eerste ontwerp. De nieuwe gymzaal wordt hierin functioneel gekoppeld aan de Stuik waardoor zowel de gymzaal alsook het verbindingsstuk ruimere gebruiksmogelijkheden bieden voor de MFA. De realisatie van het verbindingsstuk wordt niet door de gemeente maar door de Stuik zelf betaald. Het lukt de initiatiefnemers om de gemeente ervan te overtuigen dat realisatie in de vorm van een bouwteam met een lokale architect en een lokale aannemer de goedkoopste en beste formule is, mede door de vrijwillige inzet die deze partijen al in de voorbereiding geleverd hebben. In september 2018 wordt het krediet door de gemeenteraad beschikbaar gesteld en in augustus 2019 vindt de opening plaats.

Al met al vindt de rekenkamercommissie deze casus een geslaagd voorbeeld van burgerparticipatie waaraan alleen de initiële houding en het besluit van het college van 4-1-2011 om vast te blijven houden aan de renovatie afbreuk doet. De samenwerking binnen Vorstenbosch bij de totstandkoming van het IDOP, de volhardendheid van de dorpsraad en het bestuur van de Stuik in hun inspanningen om de gemeente te overtuigen en de samenwerking tussen de gemeente, de dorpsraad en de Stuik na 2014 bij de verdere uitwerking en realisatie van het plan overheersen als positieve punten.

5.5. Casus: De evaluatie van de DVO Meierijstad-Bernheze

Het project

De gemeente Bernheze heeft in 2017 een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten met de gemeente Meierijstad, waarin is afgesproken dat de gemeente Meierijstad voor Bernheze de dienstverlening op het terrein van werk en inkomen uitvoert. Bij het opstellen van de overeenkomst is gekozen voor een contract van drie jaar, van 1 januari 2017 tot 31 december 2019, omdat deze nieuwe samenwerkingsvorm tijd nodig heeft om zich te vormen. Het eerste jaar bouwen, daarna een jaar volledig draaien en in het laatste jaar evalueren en bijstellen en beslissen over het vervolg van de samenwerking. Om te bepalen of de overeenkomst verlengd moest worden, is er een uitgebreide evaluatie uitgevoerd. Bij deze evaluatie hebben wij op verschillende manieren participatie toegepast.

Om tot een onderbouwd voorstel te komen over de verlenging van de DVO zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd en gesprekken met partners gevoerd:

- Kwantitatief klantervaringsonderzoek onder alle cliënten (enquête)

- Kwalitatief klantervaringsonderzoek Bernheze (diepte- interviews onder 20 cliënten)
- Gesprek maatschappelijke partners Bernheze (16 april 2019)
- Evaluatie onder medewerkers Meierijstad
- Advies adviesraad sociaal domein, 31 mei 2019

Bernheze heeft gebruik gemaakt van verschillende vormen. Het kwalitatieve gedeelte bestond uit diepte interviews en de kwantitatieve enquête uit een schriftelijke vragenlijst. Er is een avond georganiseerd waarin de gemeente in gesprek is gegaan met haar maatschappelijke partners. De medewerkers van Meierijstad zijn geïnterviewd. Ten slotte is aan de ASD gevraagd een advies te geven. De ASD heeft haar eigen kennisgroep participatie geraadpleegd om tot dit advies te komen.

Alle cliënten van de gemeente Bernheze die een uitkering ontvangen via Meierijstad hebben een schriftelijke enquête ontvangen. Er zijn 369 enquêtes verstuurd waarvan er 116 ingevuld terugkwamen. Voor het kwalitatieve gedeelte, diepte-interviews, zijn 140 klanten benaderd en er zijn 20 interviews gedaan.

Bij de bijeenkomst met maatschappelijke partners waren de volgende partijen aanwezig: schuldhulpmaatjes, Ons welzijn, OOB, IPG, WMO en stichting Leergeld.

In de nieuwsbrief van Meierijstad is er aandacht besteed aan de resultaten van de enquête. De mensen die mee hebben gedaan aan de interviews konden aangeven als ze het rapport wilde ontvangen en er is een verslag gemaakt van de avond met de maatschappelijke partners en deze is aan hen toegestuurd. De raadsleden zijn per Nti op de hoogte gesteld (25-06-2019) en alle documenten zijn als bijlagen gedeeld.

Beoordeling van dit participatietraject door de rekenkamercommissie.

Deze vorm van participatie kan als volgt gekenschetst worden:

- Het doel was verhogen van de kwaliteit en het genereren van nieuwe ideeën en informatie.
- De participatie vond plaats in de evaluatiefase (toetsen bij inwoners/cliënten en relevante maatschappelijke organisaties).
- Het niveau van participatie (trede op de ladder) was 'raadplegen'.

Aan de participatie lag een weloverwogen plan ten grondslag waarbij nagedacht is over de te hanteren methodiek en over de te raadplegen personen/instanties. Rapportages over de verschillende onderdelen maken inzichtelijk wat er gebeurd is. De inbreng uit het participatieproces is goed verwoord in het daaropvolgende advies aan het college m.b.t. de verlenging en aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst. De deelnemers aan de bijeenkomst op 16 april en de ASD zijn daar ook tevreden over, zo blijkt uit enkele telefonische interviews. Er heeft adequate terugkoppeling plaatsgevonden over de resultaten aan de deelnemers. Er heeft na afloop geen evaluatie van het participatieproces plaatsgevonden. Met uitzondering van dit minpuntje vinden wij dat er sprake is geweest van een goed participatieproces.

5.6. Casus: integrale toegang

Korte duiding van het project.

In het bestuursprogramma 2018 -2022 is het realiseren van de 'integrale toegang' als speerpunt opgenomen: 'De essentie van de integrale toegang is 'maatwerk voor iedereen met een hulpvraag'. Het is van belang om ontschot te werken in Wmo, Participatie en Jeugd. Voor de gemeente Bernheze zijn wonen, inkomen, participatie en zorg met elkaar verbonden. De integrale toegang zal gefaseerd worden opgezet. In het begin alleen voor WMO en Participatiewet. Later wordt gezien hoe Jeugdhulp wordt ingepast.

Het is de bedoeling om de integrale toegang in samenspraak te realiseren met diverse stakeholders: in elk geval met de professionele partners ONS welzijn en de gemeente Meijerijstad omdat die ook een rol gaan spelen in de uitvoering maar ook met burgerinitiatieven en andere professionele en vrijwilligersorganisaties om de relatie te versterken tussen de integrale toegang en hun activiteiten. Een en ander is verwoord in een Nti met startnotitie die in oktober 2019 aan de raad is aangeboden.

Het participatieproces

Voor alle betrokken partijen vond er in juli 2019 een stakeholdersbijeenkomst plaats. De besluitvorming in het college is verwoord in een startdocument dat op 29 oktober met een Nti aan de raad wordt aangeboden. De nadruk ligt op de professionele organisatie maar m.b.t. vrijwilligers en informele zorg worden de volgende uitgangspunten op de volgende bladzijde benoemd:

‘Wij realiseren een integrale toegang,

- die verbonden is met de Bernhezer samenleving, constructief samenwerkt met vrijwilligers en het maatschappelijk middenveld, en in staat is om sociale netwerken of algemene voorzieningen in te zetten als die een goede oplossing zijn;*
- die in staat is om de gevraagde verandering (transformatie) vorm te geven: preventie en informele zorg versterken, uitgaan van talenten en mogelijkheden’*

In de startnotitie (bij punt 7 van de randvoorwaarden) wordt ook aangegeven dat er nog een opdracht ligt naar de vrijwilligersinitiatieven: Met vrijwilligersinitiatieven behoeft de samenwerking versterking. Er zijn veel vrijwilligersinitiatieven in onze gemeente. Dit zijn zowel dorpsbrede initiatieven (Samen Sterk HDL, Dorpsplein Heesch, Burgenhulp Nistelrode, Zorgvoorzieningen Vorstenbosch) als andere vrijwilligersinitiatieven (ouderenadviseurs, schuldhulpmaatjes etc.). Met beide type initiatieven is een goede relatie tussen toegangspunt en vrijwilligers van belang. Bijvoorbeeld in de vorm van periodieke bijeenkomsten om kennis en (collectieve) signalen te delen en het verbeteren/versterken van de huidige sociale kaart(en).

Na de bespreking van de startnotitie in de commissie vindt op 21 november 2019 nog een nader toelichtend gesprek plaats met de ASD en de vrijwilligersinitiatieven. Daarin komt nog de behoefte naar voren om de relatie tussen de toegang en de vrijwilligersinitiatieven te versterken. Ook wordt de behoefte aan meer wijk- c.q. kerngericht welzijnswerk uitgesproken.

In november 2019 start (als pilotproject) een communicatieproces maar dit wordt in maart 2020 stopgezet om buiten het project liggende redenen. Het project kiest daarop zelf communicatieactiviteiten die al min of meer in de startnotitie geduid waren.

In mei 2020 verschijnt de notitie ‘op weg naar implementatie’. Daarin staat over de relatie tussen de toegang en de vrijwilligersinitiatieven:

‘Relatie Wegwijzer-vrijwilligersinitiatieven

De ondersteuning van vrijwilligersinitiatieven is een reguliere taak van ONS welzijn.

Om de relatie tussen vrijwilligersorganisaties en de integrale toegang te versterken, zetten we vanuit de gemeente en/of gebiedsteam aanvullend in op:

- Twee maal per jaar organiseert het gebiedsteam een kennisdelingsbijeenkomst;*
- We investeren in vrijwillige cliëntenondersteuners (landelijk koploperproject);*
- We investeren als gemeente in de versterking van dorps- en vrijwilligersinitiatieven in onze kernen (Aanpakken met Impact);*
- We actualiseren samen met vrijwilligers de sociale kaart (en deze wordt na een kwaliteitsslag gelinkt aan de gemeentelijke website).’*

Voor wat betreft de versterking van dorpsinitiatieven zijn er medio 2020 twee initiatieven gestart, nl. een pilot in Nistelrode (gemeente + dorpsraad + ONS welzijn) gericht op de realisatie van een

participatienetwerk (incl. de versterking van de verbindingen tussen vrijwilligers en professionals, o.a. Wegwijzer). In Heesch is gekozen voor een stimuleringsbijdrage voor WIJ Heesch.

De implementatiefase begint na de zomer van 2020. Er verschijnt een communicatieleidraad. Tevens wordt er via tussenberichten in oktober en december contact gehouden met de professionele en vrijwilligersorganisaties en vinden er op verzoek van enkele organisaties van nog afzonderlijke kennismakingsgesprekken plaats. Vlak voor de start van Wegwijzer (de naam die aan de integrale toegang gegeven is) vindt in januari 2021 nog een kennismakingsbijeenkomst plaats voor de professionele partners en de vrijwilligersorganisaties.

De beoordeling door de rekenkamercommissie

Bij het proces dat geleid heeft tot realisatie van de integrale toegang is het wel van belang om het onderscheid te duiden dat gemaakt is binnen de groep stakeholders. Binnen de eerste kring (de gemeente Bernheze, Ons Welzijn en de gemeente Meerijstad) ging het vooral om het tot stand brengen van een 'harde' samenwerkingsovereenkomst die ook gerealiseerd is. De relaties met de andere twee kringen, de professionele organisaties in het aanpalende werkveld en de vrijwilligersorganisatie die op het niveau van de kernen of op het niveau van doelgroepen actief zijn, worden zonder meer als belangrijk geduid omdat deze organisaties (in de woorden van de gemeente) in staat zijn om sociale netwerken of algemene voorzieningen in te zetten en daarmee de preventie en de informele zorg kunnen versterken.

Dit neemt niet weg dat de feitelijke vormgeving van de integrale toegang tot nu de eerste prioriteit is geweest en dat het versterken van de relaties met de tweede en derde kring vooral in de toekomst nog aandacht moet krijgen. Wij vinden dat de gemeente zich in de voorbije periode naar behoren heeft ingespannen om deze organisaties goed op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. De gemeente geeft ook aan dat in de bijeenkomsten die gehouden zijn waardevolle opmerkingen zijn gemaakt die hebben bijgedragen aan wat er nu gerealiseerd is. Genoemde voorbeelden zijn de aandacht voor eenvoudige taal, de kwaliteit van de medewerkers aan de 'voorkant' (de intakers), klantgesprekken voor sociale zaken in Heesch en het belang van een inloopsprekkuur.

Ook hebben wij in afstemming met de projectleiding een vijftal personen geselecteerd en geïnterviewd die vanuit de burgerinitiatieven en de andere vrijwilligersorganisaties betrokken zijn geweest bij dit participatieproces. Wij hebben hen gevraagd of zij op een duidelijke wijze geïnformeerd zijn, voldoende inbreng hebben kunnen leveren, daar de resultaten van gezien hebben en voldoende terugkoppeling over dit proces ontvangen hebben.

Er zat nogal wat variatie in de antwoorden: sommigen vonden dat ze goed betrokken waren, anderen waren daar minder tevreden over. Iemand vond dat hij eigenlijk betere ideeën had waarvoor echter, gelet op de bestuurlijk meegegeven kaders geen ruimte bleek, anderen vonden dat er niet of te weinig teruggekoppeld was over de resultaten van het proces. Dit zou overigens ook te maken gehad kunnen hebben met het wel of niet aanwezig zijn bij de laatste bijeenkomst in januari 2021.

Naar onze mening spelen ook twee andere factoren nog een rol. De eerste is dat het accent in de hele operatie toch vooral op het proces van organisatorische vormgeving van de integrale toegang heeft gelegen en dat er dus nog niet voldoende geïnvesteerd is in de vrijwilligersorganisaties en hoe die zich tot de integrale toegang (zouden moeten) verhouden. Dit wordt eigenlijk ook met zoveel woorden onderkend in de implementatienota; de versterking van de relatie met professionele ketenpartners en vrijwilligersorganisaties is werk wat nu na de start van Wegwijzer opgepakt wordt (doorontwikkeling Wegwijzer). De tweede is dat de burgerinitiatieven op het gebied van welzijn zich vooral richten op de sociale netwerken in de kernen zelf en de relatie met de integrale toegang (nog) voor hen toch nog iets verder weg ligt.

Al met al beoordeelt de rekenkamercommissie dit participatieproces als geslaagd in die zin dat er wel degelijk activiteiten zijn georganiseerd om de burgerinitiatieven en de andere vrijwilligersorganisaties goed te betrekken maar dat de beleving daarvan bij een aantal van deze organisaties duidelijk maakt dat hier nog werk te doen is. Dit laatste kan gezien worden als een bevestiging van hetgeen de gemeente zich al voorgenomen heeft.

Bijlage 1: Inventarisatieformulier participatieprojecten

Naam van het project/proces (bv nieuwe nota duurzaamheid):

Beschrijf het project (of proces) in max 1 A4: Ga in elk geval in op de volgende punten waarbij ook meerdere antwoorden mogelijk zijn. Nadere toelichtingen graag in het document opnemen en niet op een aparte bladzijde.

1. Wat is het doel van de participatie?

- | | |
|---|---|
| ☐ Verhoging van de kwaliteit | ☐ Vergroting van het draagvlak |
| ☐ Versterken sociale cohesie | ☐ Bevorderen zelfwerkzaamheid inwoners |
| ☐ Ideeën of informatie genereren | ☐ Anders nl: |

2. In welke fase vindt participatie plaats?

- | | |
|---|--|
| ☐ agendavorming (initiatief) | ☐ Beleidsvorming (onderzoek, ontwikkelen) |
| ☐ Besluitvorming (meebeslissen) | ☐ Uitvoering (samen uitvoeren) |
| ☐ Evaluatie (bij inwoners toetsen) | ☐ Anders nl: |

3. Wat is het niveau van participatie (trede op de participatieladder)? En waarom is hier voor gekozen?

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ☐ Informeren | ☐ Raadplegen |
| ☐ Adviseren | ☐ Coproductie |
| ☐ Meebeslissen | ☐ Faciliteren (gemeente ondersteunt burgers) |

4. Voor welke concrete vorm van participatie is gekozen en waarom? (denk aan bv: informatieavond, klankbordgroep, enquête)

5. Wie of wat was de groep die participeerde? (bv alle inwoners of buurt x of sporters)

6. Is er na afloop teruggekoppeld naar deelnemers aan het participatieproces en hoe?

7. Heeft er een evaluatie van het participatieproces plaatsgevonden? Is dit gedocumenteerd? Wat waren de belangrijkste resultaten?

8. Hebben in dit proces raadsleden een rol gespeeld en zo ja welke?

9. Overige relevante zaken die niet onder 1 t/m 8 aan de orde komen.

10. Naam, telefoonnummer en e-mailadres van de contactpersoon voor dit onderwerp.

NB: Deze vragenlijst is met name bedoeld voor unieke participatieprojecten zoals b.v. het opstellen van een nieuwe beleidsnota. Wij willen ook meer institutionele vormen van burgerparticipatie onderzoeken (zoals b.v. de ASD, de tafel van Bernheze of de dorpsraden.) De informatie over deze vormen van burgerparticipatie kan het beste in een interview met een contactpersoon worden verkregen waarbij we wel in grote lijnen de vragenlijst volgen.