

De burger aan zet

Onderzoek burgerparticipatie

Rekenkamercommissie Ommen

Inhoudsopgave

RAPPORT

1. Onderzoeksverantwoording	5
2. Ambitie	7
3. Casus 1: Integrale reconstructie Ommen-Zuid	9
4. Casus 2: Gemeentelijk Omgevingsplan	11
5. Casus 3: Herinrichting Dantehofjes	14
6. Casus 4: Consultatieronde transitie sociaal domein	17
7. Constateringen	20
8. Handreikingen en vuistregels	22

BIJLAGEN

Bijlage 1. Beknopte beantwoording deelvragen	23
Bijlage 2. Normenkader	24
Bijlage 3. Bronnen	25

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken.

- / Hoofdstuk 1 bevat de onderzoeksverantwoording.
- / Hoofdstuk 2 beschrijft de ambitie van de gemeente Ommen als het gaat om burgerparticipatie.
- / De hoofdstukken 3 tot en met 6 bestaan uit vier factsheets waarin voor elk van de onderzochte participatietrajecten per onderzoeksaspect (proces, uitvoering, resultaat, tevredenheid en doelmatigheid) uit het onderzoekskader puntsgewijs de belangrijkste bevindingen per participatietraject staan:
 - / Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen bij het participatietraject bij de reconstructie Ommen Zuid-Hessel Mulertbrug;
 - / Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen bij het opstellen van het Gemeentelijk Omgevingsplan;
 - / Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen bij het participatietraject bij Inrichting van de Dantehofjes;
 - / Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen bij de Pizza-overleggen Transitie Sociaal Domein.
- / Hoofdstuk 7 bevat de constatering per aspect (ambitie, proces, uitvoering, resultaat, tevredenheid en doelmatigheid) van burgerparticipatie.
- / Hoofdstuk 8 bevat de handreikingen en vuistregels per aspect van burgerparticipatie.

Dit rapport bevat drie bijlagen.

- / Bijlage 1 voorziet in een beknopte beantwoording van de deelvragen.
- / Bijlage 2 bevat het normenkader.
- / Bijlage 3 geeft de geraadpleegde bronnen weer.

1 Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie Ommen voerde een onderzoek uit naar burgerparticipatie. Voor dit onderwerp is gekozen, omdat de rekenkamercommissie het belangrijk vindt dat een onderwerp breed in de samenleving staat. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie het nieuwe college en de nieuwe raad handreikingen te bieden voor toekomstige burgerparticipatietrajecten. De gemeente Ommen heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan met participatietrajecten. De ervaringen die participanten, de raad, het college en de ambtelijke organisatie daarmee hebben opgedaan, zijn voor de nieuwe raad waardevol bij het uitzetten van de lijnen voor participatie in de komende raadsperiode. In de transitie van 'burgerparticipatie' naar 'overheidsparticipatie' is het inzicht in het succes van afgeronde trajecten en de *do's* en *don'ts* zeer relevant.

Onderzoekskader

De rekenkamercommissie hanteerde voor dit onderzoek het volgende onderzoekskader. In dit onderzoekskader staan de zes aspecten die in dit onderzoek zijn onderscheiden, namelijk ambitie, proces, uitvoering, resultaat, tevredenheid en doelmatigheid. Voor elk van deze aspecten stelde de rekenkamercommissie een onderzoeksdoel vast. Elk onderzoeksdoel sluit aan bij één of meer onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen staan in bijlage 1.

Aspect aan burgerparticipatie	Onderzoeksdoel
Ambitie	Inzicht te verkrijgen met welk doel burgerparticipatie is opgezet
Proces	Inzicht te krijgen of de raad, het college en de ambtelijke organisatie voldoende op de hoogte zijn wanneer en hoe inwoners betrokken moeten worden bij interactieve beleidsvormingsprocessen.
Uitvoering	Zicht te verkrijgen hoe participatietrajecten in de praktijk zijn verlopen en of deze voldoen aan de voor dat onderwerp gewenste instrument van burgerparticipatie. Inzicht te krijgen hoe participatietrajecten in de praktijk zijn verlopen en of deze voldoen aan de voor dat onderwerp gewenste <i>doel</i> van burgerparticipatie.
Resultaat	Inzicht te verkrijgen met welk resultaat er bereikt is voor de inwoners van Ommen, voor de ambtelijke organisatie, voor het college en voor de raad.
Tevredenheid (deelaspect van resultaat)	Inzicht te krijgen hoe de inwoners het traject hebben ervaren, of het draagvlak verbreed is en of de inwoners tevreden zijn met het resultaat.
Doelmatigheid (deelaspect van resultaat)	Inzicht te krijgen in de doelmatigheid van burgerparticipatietrajecten

Participatietrajecten

De rekenkamercommissie Ommen wilde met dit onderzoek inzicht geven in de aspecten ambitie, proces, uitvoering en resultaat van de verschillende burgerparticipatietrajecten. Daarvoor heeft de rekenkamercommissie binnen de ambtelijke organisatie een inventarisatie gedaan van participatietrajecten, die voor onderzoek in aanmerking kwamen. Op basis van een brede inventarisatie zijn de volgende trajecten naar voren gekomen:

- 1 Reconstructie Ommen Zuid-Hessel Mulertbrug;
- 2 Opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan;
- 3 Inrichting Dantehofjes;
- 4 Pizza-overleggen Transitie Sociaal Domein;¹
- 5 College uitvoeringsprogramma 2010-2014;
- 6 Exploitatie Olde Vechte

De rekenkamercommissie was voornemens al deze trajecten te onderzoeken. Exploitatie van de Olde Vechte betrof een nog lopend traject. Gezien de vraagstelling van het onderzoek dat sterk gericht is op de uitvoering van participatietrajecten en het resultaat daarvan konden de onderzoeksvragen voor traject 6, exploitatie Olde Vechte, niet (volledig) beantwoord worden. Dat is de reden dat dit traject buiten beschouwing is gelaten.

Gedurende het onderzoek bleek verder dat voor traject 5, college uitvoeringsprogramma 2010-2014, de gemeente de contactgegevens van inwoners die bij dit traject betrokken waren, niet heeft geregistreerd. Zodoende was het niet mogelijk dit traject gedegen te onderzoeken, omdat de ervaringen van extern betrokkenen niet gehoord konden worden. Het registreren van betrokkenen is van belang om betrokkenen te kunnen traceren en zo een traject te kunnen evalueren. Gezien het beperkte aantal participatietrajecten dat bij de inventarisatie naar voren kwam, kon geen ander traject ter vervanging worden geselecteerd.

¹ De cases hebben in het rapport soms bij nader inzien een iets andere naam gekregen, die beter recht doet aan de cases.

Omgang normenkader

De rekenkamer heeft bij de beantwoording van de onderzoeksvragen een waarderende benadering als uitgangspunt gekozen. Het betreft een onderzoek aan de hand van burgerparticipatietrajecten, die in de gemeente Ommen plaatsvonden. Deze waarderende benadering betekent dat de rekenkamercommissie geen harde normen heeft gehanteerd, maar hier per onderzocht traject op kwalitatieve wijze mee om is gegaan. In de documentanalyse en de interviews is dit normenkader daarbij als basis gehanteerd. Een belangrijk aandeel van de beoordeling is gevormd in dialoog met direct betrokkenen, intern en extern.

In de bevraging van betrokkenen heeft de rekenkamercommissie steeds onderscheid gemaakt tussen *proces* en *inhoud*. Dit om oordelen over het *verloop* van een traject (proces) goed te onderscheiden van oordelen over de uitkomst ervan (inhoud).

Het normenkader voor dit onderzoek treft u aan in bijlage 2.

Onderzoeksuitvoering

Dit onderzoek werd uitgevoerd in vier fasen.

- / Fase 1 bestond uit de startbijeenkomst. Tijdens de startbijeenkomst zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het onderzoek, is het normenkader besproken en is een informatieverzoek bij de ambtelijke organisatie neergelegd.
- / Fase 2 bestond uit dossieronderzoek naar het beleid van Ommen op het gebied van burgerparticipatie. Daarnaast vond in deze fase een interview plaats met de portefeuillehouder en de ambtelijk verantwoordelijken voor burgerparticipatie.
- / Fase 3 bestond uit dossierstudie van de verschillende participatietrajecten. Daarnaast werden interviews ingepland met extern betrokkenen. Het inplannen van interviews met extern betrokkenen heeft flinke inspanningen gevergd. Bij het traject Gemeentelijk Omgevingsplan waren veel extern betrokken van belangengroeperingen niet langer werkzaam, omdat het participatietraject al in 2011 plaats vond. Daarmee is slechts met enkele extern betrokkenen gesproken. Voor de consultatieronde Transitie Sociaal Domein zijn *group decision rooms*, sessies met adviesraden, pizza-overleggen met medewerkers van lokale partners en huiskamergesprekken in verschillende kernen gehouden. Voor dit participatietraject werd enkel gesproken met extern betrokkenen van één van de huiskamergesprekken. Bij deze beide trajecten plaatsten wij de kanttekening dat de bevindingen, voor zover die afkomstig zijn van externen, berusten op gesprekken met enkele van een groot aantal extern betrokkenen. Bij de externe gesprekken voor de participatietrajecten Integrale Reconstructie Ommen-Zuid en Inrichting Dantehofjes waren een ruim aantal extern betrokkenen aanwezig. Op 9 en 10 oktober vonden alle interviews met extern betrokkenen voor de vier participatietrajecten plaats, evenals de reflectieworkshop met de voornaamste betrokken bestuurders en ambtenaren aangaande de vier cases. De verschillende gehanteerde onderzoeksmethoden boden voldoende basis om de bevindingen van de vier participatietrajecten te kunnen extrapoleren naar generieke constatering.
- / In fase 4 werden de uitkomsten van het onderzoek gerapporteerd. Ook stelde de rekenkamercommissie concrete handreikingen op, op basis van de bevindingen.

Rapportagevorm

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek gekozen voor een beknopt onderzoeksrapport waarin de *aspecten* ambitie, proces, uitvoering, resultaat, tevredenheid en doelmatigheid van de verschillende burgerparticipatietrajecten leidend zijn geweest. De onderzoeksvragen zijn leidend geweest voor de informatie die voor elk van de aspecten in de rapportage is opgenomen. Deze rapportage biedt u als raadslid in één oogopslag zicht op de uitkomsten van de vier participatietrajecten en draagt bij aan het vergelijkend perspectief tussen de participatietrajecten.

In het onderzoeksrapport maakt de rekenkamercommissie expliciet onderscheid tussen inbreng van gemeentelijke betrokkenen (waaronder ambtenaren, beleidsmedewerkers, wethouders) en extern betrokkenen (waaronder inwoners, belangengroeperingen, bewoners). Bij de specifieke participatietrajecten benoemen wij de extern betrokkenen zo specifiek mogelijk. In de constatering, handreikingen en vuistregels hanteren wij de termen gemeentelijke betrokkenen en extern betrokkenen.

2 Ambitie

Bevindingen	<p>/ Participatiebeleid is gedateerd, mede gezien de huidige ambitie van het college</p> <p>De nota 'Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie'² dateert van 2009 en is dus opgesteld voor de vorige collegeperiode. In deze nota wordt burgerparticipatie gezien als een manier om inwoners te betrekken bij het gemeentelijk beleidsproces, wat valt onder de definitie van burgerparticipatie. Dit wordt ook bevestigd met de redenen die in de nota gegeven worden om interactieve beleidsvorming toe te passen. Deze zijn: verbeteren kwaliteit beleid, vergroten draagvlak voor beleid en verbeteren relatie tussen burgers en bestuur.³ Bij deze beweegredenen wordt dus geredeneerd vanuit de gemeente. De nota beschrijft hoe interactieve beleidsvorming vorm kan krijgen.</p> <p>Verschillende doelgroepen worden onderscheiden.⁴ De nota geeft niet weer wanneer welke doelgroep wordt betrokken. Aangegeven wordt dat het van belang is om bij de start van het proces van interactieve beleidsvorming zoveel mogelijk mensen te informeren. Zo kunnen deze mensen bepalen of ze participant willen zijn en worden ze hiertoe gestimuleerd.</p> <p>Het is dan niet de gemeente die eenzijdig bepaalt wie de belanghebbenden zijn.⁵ Voor de afweging of interactieve beleidsvorming bij ontwikkeling van nieuw beleid gewenst is, hanteert de nota vier vragen. Deze vragen kunnen als toetsingscriteria gezien worden. Deze zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende beleidsruimte? • Is er voldoende tijd? • Is er voldoende geld beschikbaar? • Is het beleidsonderwerp voor voldoende mensen interessant en belangrijk?⁶ <p>Betrokkenen geven aan dat deze toetsingscriteria in de praktijk niet gebruikt worden.</p> <p>De raad stelde tegelijkertijd met de nota 'Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie' de verordening 'Burgerinitiatief' vast.⁷ Daarin wordt beschreven hoe een inwoner van Ommen een voorstel aan de raad kan doen om deze te laten beraadslagen en besluiten over een door de initiatiefgerechtigde geformuleerd initiatief. Beschreven wordt wie hiertoe gerechtigd is en welke onderwerpen niet in aanmerking komen voor een burgerinitiatief. Gemeentelijk betrokkenen geven aan dat inwoners hier vanaf de vaststelling in 2009 tot op heden geen gebruik van hebben gemaakt.</p> <p>/ Ambitie college gaat verder dan huidige praktijk, maar heeft nog invulling</p> <p>In het coalitieprogramma 2014-2018 spreekt de coalitie uit dat het zijn ambitie is om samen met burgers de ambities van de coalitie te realiseren.⁸ De coalitie stelt de Ommense inwoners en ondernemers centraal en wil ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving.⁹ Uitgangspunt daarbij is 'meer burger, minder overheid'.¹⁰ Het willen realiseren van de eigen ambities met behulp van burgers wijst erop dat het initiatief bij de gemeente blijft liggen, die bij eigen activiteiten inwoners en het maatschappelijk middenveld betreft.</p> <p>De ambitie van het college wordt getypeerd als "gaand richting overheidsparticipatie", zo geven betrokkenen aan. Figuur 1 geeft in een afbeelding het verschil weer tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid, zij staat centraal en betreft inwoners bij het formuleren of uitvoeren van haar beleid. Interactieve beleidsvorming is hier een voorbeeld van. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij de gemeenschap. Inwoners nemen het initiatief, bijvoorbeeld in het creëren van een speelplek of ontmoetingsruimte op een braakliggend terrein, waarbij ze op sommige onderdelen hulp nodig hebben van de overheid. De overheid staat dan meer op afstand en faciliteert inwoners. Het college realiseert zich dat het één van de spelers in de huidige netwerksamenleving is en zoekt daar de verbinding met andere netwerkpartners. Overheidsparticipatie, in de zin van initiatieven uit de samenleving faciliteren en zelf meer loslaten, is in de praktijk (nog) niet zichtbaar. Betrokkenen geven aan dat de ambities op het gebied van participatie verder reiken dan nu in Ommen uitgevoerd wordt.</p>
--------------------	---

² Verordening burgerinitiatief gemeente Ommen, inwerkingtreding 22 april 2009.

³ Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, 2009, p. 2.

⁴ Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, 2009, p. 3.

⁵ Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, 2009, p.3

⁶ Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, 2009, p.4

⁷ Adviesnota inspraakverordening/burgerinitiatief voor B&W-vergadering van 20 januari 2009

⁸ 'Krachtig de handen ineen', Coalitieprogramma 2014-2018 (CDA, VVD, D66, PvdA), 20 mei 2014, p. 4.

⁹ 'Krachtig de handen ineen', Coalitieprogramma 2014-2018 (CDA, VVD, D66, PvdA), p. 3.

¹⁰ 'Krachtig de handen ineen', Coalitieprogramma 2014-2018 (CDA, VVD, D66, PvdA), p. 6.

Figuur 1 Onderscheid burgerparticipatie en overheidsparticipatie



/ **Raad op zoek naar nieuwe rol**

De raad hecht belang aan burgerparticipatie, zoals dat ook verwoord is in het coalitieakkoord. In 2009 heeft de raad de inspraakverordening, de verordening burgerinitiatief en de Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie vastgesteld. Nadien is dit beleid niet meer geactualiseerd. In de raad wordt burgerparticipatie vooral besproken bij specifieke trajecten. Vooraf wordt erop gehamerd dat burgers betrokken worden. Achteraf vraagt de raad vanuit zijn controlerende rol welke keuzes er zijn gemaakt, welke groepen inwoners betrokken zijn. De kaderstellende rol wordt niet heel uitgebreid gebruikt bij burgerparticipatie. In veel gevallen is het participatietraject ook al uitgewerkt in een voorstel van het college. Het college betreft de raad zoveel mogelijk door raadsleden uit te nodigen bij participatietrajecten. Bij informatieavonden en bijeenkomsten worden zij uitgenodigd als toehoorder.

De overstap van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie vraagt om een andere rol van de raad. Burgerparticipatie/overheidsparticipatie toepassen betekent zelf los moeten laten, minder gedetailleerd, maar meer op hoofdlijnen sturen en terughoudender opstellen. De respondenten zien dat de raad nog bezig is met het zoeken naar deze nieuwe rolinvulling. Op voorhand realiseert de raad zich waarschijnlijk wel dat er losgelaten moet worden in een traject, maar de vraag is of dit dan ook gedurende het project en bij de besluitvorming door de raad vast wordt gehouden.

/ **Geen regie op burgerparticipatie binnen de organisatie; afweging toepassing burgerparticipatie is belegd bij individuele medewerkers**

Uit gesprekken met gemeentelijke betrokkenen blijkt dat de nota 'Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie' in de praktijk niet wordt gehanteerd in het nadenken over burgerparticipatie bij participatietrajecten. In de praktijk zijn het individuele projectleiders van de gemeente die, soms samen met een communicatiemedewerker, het besluit nemen in hun project burgerparticipatie toe te passen en afwegen hoe dit traject eruit moet komen te zien. De eerder genoemde toetsingscriteria worden niet betrokken bij deze afweging. Er is geen coördinator of ambassadeur participatie aanwezig binnen de organisatie, die vanuit een centrale rol het overzicht van participatietrajecten heeft, hierop kan adviseren en gemeentelijke medewerkers met elkaar kan verbinden in hun ervaringen.

3 Casus 1: Integrale reconstructie Ommen-Zuid

	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
Bevindingen	<p>/ Plan van aanpak: Er was geen plan van aanpak waarin de betrokkenheid van inwoners duidelijk uitgestippeld staat. Bij deze reconstructie gaat het om een – vanuit de gemeente gezien – klassiek en veelvoorkomend traject, waarin een gebied opnieuw wordt ingericht, omdat er een aantal opgaven lagen (wetgeving, verkeersveiligheid, veroudering).</p> <p>/ Procesmatige kaders: Voor ondernemers was er een <i>klankbordgroep</i> gevormd. Als gebruikelijk worden bewoners geïnformeerd via <i>inloopavonden</i>, waarin de voorlopige plannen (over het gehele ontwerpgebied) met schetsen werden toegelicht. Vanwege een subsidie vanuit de provincie moesten de plannen in relatief korte termijn gereed zijn.</p> <p>/ Inhoudelijke kaders: In een programma van eisen (PvE) werd het gebied afgebakend en de technische uitgangspunten geformuleerd. Hierbij werden enkele externe partijen betrokken, zoals enkele ondernemers in de <i>klankbordgroep</i>. Dit ging om een gedeelte (De Hessel-Mulertbrug) van het totale gebied dat werd aangepakt. Hun rol was volgens extern betrokkenen duidelijk. Het ging met name om het informeren en het inbrengen van aandachtspunten door deze klankbordgroep, bijvoorbeeld ten aanzien van uitstraling en sfeer. In het voorlopig ontwerp werd –vanuit de gemeente gezien – een optimale oplossing voor de voorliggende opgaven (uit het PvE) gevonden.</p> <p>/ Voor inwoners die de <i>inloopavonden</i> bezochten was niet duidelijk dat er ruimte was om ideeën te delen. Deze inwoners kregen de indruk dat de plannen al in beton gegoten waren. Volgens de gemeentelijke betrokkene was er – met de schetsontwerpen op tafel – ruimte voor opmerkingen door inwoners.</p> <p>/ Mate van invloed: De <i>klankbordgroep</i> werd geïnformeerd over de plannen en geraadpleegd om hun ideeën te vernemen.</p>	<p>/ Totstandkoming: De Integrale Reconstructie Ommen-Zuid werd geïnitieerd vanuit de gemeente vanwege de wens om een aantal knelpunten in de openbare ruimte op te pakken. Het verbeteren van de verkeersveiligheid van de Stationsweg en het stimuleren van fietsgebruik voor woon-werkverkeer was een belangrijke wens. In het ontwerptraject werden belanghebbenden betrokken middels een <i>klankbordgroep</i>. Voor ondernemers nabij de Hessel-Mulertbrug werden aparte bijeenkomsten georganiseerd. Alle ondernemers nabij de brug werden hiervoor uitgenodigd en namen deel in de <i>klankbordgroep</i>. De plannen werden voor inwoners bij <i>inloopbijeenkomsten</i> toegelicht. Inwoners waren op basis van de brief, die ging over de vervanging van de riolering, bij de inloopbijeenkomst verbaasd over de verstrekkendheid van de plannen. Dit resulteerde in een actiegroep van inwoners, omdat zij niet te spreken waren over de keuze voor één dubbelzijdig fietspad. Een wetenschappelijk onderzoek staaft hun mening. Na een – volgens betrokkenen – onbevredigend gesprek met de bestuurder, omdat zij hun verhaal niet kwijt konden, werd een handtekeningenactie gestart. Na aanbidding van die handtekeningen aan de raad en aandacht in lokale media werd hier vanuit de gemeente op gereageerd door een <i>adviesgroep</i> te initiëren. In de <i>adviesgroep</i> nam de actiegroep plaats, die mandaat had namens alle inwoners die de handtekeningenactie hadden onderschreven. Ook de Fietsersbond werd door de gemeente uitgenodigd en nam deel. Dit gold ook voor de gemeente en het ingenieursbureau dat de plannen uitwerkte.</p> <p>/ Activiteiten: De <i>klankbordgroep</i> met ondernemers kwam verschillende keren op locatie bijeen tijdens de voorbereiding en gedurende de uitvoering van het</p>	<p>/ Inbreng van de betrokkenen: Op de <i>inloopbijeenkomst</i> hebben inwoners geen specifieke wensen ingebracht. Dit kwam mede doordat de plannen in de overtuiging van inwoners als definitief werden gezien. Vanuit de <i>klankbordgroep</i> werd onder meer inbreng geleverd over het bestratingsmateriaal, de bereikbaarheid en breedte van de wegen. Ook over de details van de brug en het materiaalgebruik werden adviezen gegeven, evenals over de situatie gedurende de uitvoering. De <i>adviesgroep</i> zette zich in voor een optimale inrichting van de straat met twee enkelzijdige fietspaden en het terugbrengen van een groenstrook die zou moeten verdwijnen.</p> <p>/ Wat er mee is gebeurd: De <i>klankbordgroep</i> was te spreken over de manier waarop de wensen ten aanzien van het materiaalgebruik verwezenlijkt werden en hoe suggesties over de uitvoering werden overgenomen. Niet met alle suggesties is – volgens betrokkenen – adequaat omgesprongen. Van een aantal zaken werd aangegeven dat deze binnen de normen vallen en daarom niet aangepast dienden te worden. Zo waarschuwde de <i>klankbordgroep</i> voor geluidsoverlast door de soort bestrating, maar zijn er desondanks klinkers gelegd. Ook vonden de betrokkenen de breedte van de weg voor het autoverkeer te breed, maar werd aan deze opmerking geen gehoor gegeven omdat deze breedte binnen de wettelijke normen viel.</p> <p>/ De wens van de <i>adviesgroep</i> – waarvoor leden van de adviesgroep kennis inwonen bij andere kennisinstellingen (zoals VVN en SWOV) – om twee enkelzijdige fietspaden aan te leggen werd overgenomen. In de verschillende bijeenkomsten is er veel gepast en gemeten om te kijken of wensen realistisch bleken. Voor het terugbrengen van een extra groenstrook gaf de gemeente geen gelegenheid, hoewel daar – volgens</p>	<p>/ Extern betrokkenen over inhoud: Een betrokkene van de <i>klankbordgroep</i> laat weten dat hij inhoudelijk redelijk tevreden is met het resultaat. De uitstraling van de brug verbeterde. Ook ten aanzien van het materiaalgebruik in de eindfase (zoals verlichting) is goed naar de wensen geluisterd. Over de mate waarin de <i>klankbordgroep</i> mocht meespreken, geeft een betrokkene aan dat gehoopt was op invloed op meer essentiële zaken. Zo werd bijvoorbeeld niet gevraagd of het een verblijfsgebied of een verkeersgebied moest worden. Een betrokkene geeft aan dat het belang van het verkeer vanuit de gemeente wordt onderschat. De rijbanen voor auto- en vrachtverkeer hadden breder gekund. Ook werden knelpunten (geluidsoverlast door klinkers) in enkele gevallen aan de kant geschoven, omdat deze binnen de normen (voor geluid) vallen. De geluidsoverlast is na uitvoering van het plan toegenomen.</p> <p>/ De <i>adviesgroep</i> is tevreden met het resultaat. Het tweerichtingenfietspad is van tafel en de twee eenzijdige fietspaden zijn ervoor in de plaats gekomen. Extern betrokkenen vonden het jammer dat voor sommige onderdelen beperkingen werden opgelegd. Betrokkenen hadden soms de indruk dat binnen de bestaande kaders nieuwe kaders werden toegevoegd. Zo was het volgens extern betrokkenen van de <i>adviesgroep</i> geen optie om aan één kant van de weg een trottoir aan te leggen om zo extra ruimte voor een groenstrook te creëren.</p> <p>/ Extern betrokkenen over proces: Vanuit de <i>klankbordgroep</i> is er grote waardering voor de informatievoorziening en de tijdigheid en kwaliteit van het betrekken van bewoners. Ook de contacten met medewerkers van de gemeente waren positief.</p> <p>Aandachtspunten worden wel aangehoord, maar de gemeente</p>	<p>/ Is het de inzet waard geweest? Het participatietraject droeg bij aan draagvlak bij de raad voor de plannen. Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat de inzet die geleverd is om participatie op één deelaspect van het traject (de adviesgroep) toe te passen, omvangrijk is voor de opbrengst die daaruit voortkomt. Het begeleiden van de adviesgroep en uitwerken van hun adviezen heeft veel inzet gevraagd. De betrokken bewoners zijn tevreden met de uitkomst, maar niet alle gebruikers en gemeentelijke inhoudelijke experts zijn tevreden. Daarmee is, zo vinden gemeentelijke betrokkenen, de verhouding tussen inzet en resultaat niet goed in balans. Dit deeltraject kon volgens gemeentelijke betrokkenen doelmatiger.</p>

	<p>De <i>inloopbijeenkomst</i> had tot doel om inwoners over de plannen te informeren, zodat inwoners erover konden meepraten.</p> <p>De <i>adviesgroep</i> die gedurende de uitvoering werd opgericht (zie de kolom 'uitvoering') had adviserende bevoegdheden en het mandaat om een oplossing aan te dragen.</p>	<p>project.</p> <p>De <i>adviesgroep</i> is zo'n 10 keer bij elkaar gekomen. Iedere keer werden de gewijzigde plannen bekeken en elke keer naar aanleiding van de wensen opnieuw bijgesteld.</p> <p>/ Communicatie procesmatige kaders: De <i>klankbordgroep</i> kreeg te horen dat er beperkte tijd was, wat veel energie en snelheid in het proces bracht. Op voorhand was niet duidelijk hoeveel bijeenkomsten plaats zouden vinden.</p> <p>Voor de <i>adviesgroep</i> werd aangegeven dat er gezamenlijk gezocht werd naar een oplossing en dat de tijd beperkt was.</p> <p>/ Communicatie inhoudelijke kaders: Voor de <i>klankbordgroep</i> was niet duidelijk hoe ver hun invloed reikte. Wel communiceerde de gemeente het plangebied waarover meegepraat kon worden duidelijk.</p> <p>Voor de <i>adviesgroep</i> gaf de gemeente duidelijke kaders waarbinnen de <i>adviesgroep</i> mee mocht beslissen. Deze kaders staan in een adviesnota.¹¹ Daarin staat onder meer dat de oplossing binnen de bestemming van de verkeersdoeleinden dient te passen en dat het wijzigen van het bestemmingsplan niet aan de orde is.¹² De <i>adviesgroep</i> mocht meedenken over het fietspadtraject van de Hammerweg tot de Zwolseweg.</p> <p>/ Communicatie mate van invloed: De mate van invloed werd aan de <i>klankbordgroep</i> meegedeeld. Er werd aangegeven dat naar de wensen van betrokkenen werd geluisterd. Voor de <i>adviesgroep</i> was duidelijk dat de er vanuit gelijkwaardigheid werd toegewerkt naar de beste oplossing.</p> <p>/ Betrokkenheid gemeente: Zowel bij de <i>klankbordgroep</i> als bij de <i>adviesgroep</i> was een ambtelijke vertegenwoordiging aanwezig. Raadsleden en wethouder waren ook welkom op de <i>inloopavonden</i> en niet betrokken bij de <i>klankbord- en adviesgroep</i>.</p>	<p>betrokkenen – wel mogelijkheden toe waren.</p>	<p>zou er meer mee moeten doen, zo vindt een betrokkene. Ook is aan de voorkant niet duidelijk gecommuniceerd hoever de invloed reikte. In enkele gevallen werd inbreng om technische redenen van tafel geschoven.</p> <p>Vanuit de <i>adviesgroep</i> is er waardering voor de manier waarop vanuit de gemeente op de signalen van ontevredenheid over de plannen is ingesprongen. Deze extern betrokkenen vonden dat de inwoners eerder in het traject al bij de planvoorbereiding betrokken hadden moeten worden. Voor hen is onduidelijk waarom ondernemers wel werden betrokken. Nu is meedenken middels een actie geforceerd door de inwoners. De <i>adviesgroep</i> waardeert verder dat zij voldoende informatie kregen en continu op de hoogte werden gehouden.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over inhoud: Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat de huidige oplossing aangaande het fietspad vanuit technisch oogpunt acceptabel is, maar niet optimaal voor de gebruikers en de verkeersveiligheid.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over proces: Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat een groot deel van het project zeer voorspoedig is verlopen, maar dat te veel aandacht is uitgegaan naar een klein onderdeel van het totaalplan, namelijk de fietsroute. In het proces is tijdsdruk een belangrijke rol gaan spelen, waardoor niet volledig teruggegaan kon worden naar de tekentafel. Het proces resulteerde in een voorstel dat op steun kon rekenen van de raad.</p> <p>/ Evaluatie: Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat er geen evaluatie is geweest van dit project.</p>	
--	--	--	---	---	--

¹¹ Adviesnota 'Vaststelling inrichtingsplan "Integrale reconstructie Ommen-Zuid" (IROZ), 29 november 2011, p.3

¹² De in de adviesnota genoemde vier kaders zijn de volgende: - Oplossingen moeten binnen de bestemming van de verkeersdoeleinden passen; - Aankoop van gronden/woningen, wijzigingen bestemmingsplan zijn niet aan de orde; - Veilige fietsverbinding tussen Ommen-Zuid en het centrum creëren met speciale aandacht voor het fietsverkeer tussen Ommen-Centrum en Ommen-Zuid. Inclusief het creëren van veilige oversteek ter plaatse van de aansluiting Stationsweg toegang station.; - De situatie nabij Lunchroom Ekkelenkamp en de Hessel Mulertbrug wordt overgenomen van het conceptplan.

4 Casus 2: Gemeentelijk Omgevingsplan¹³

	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
Bevindingen	<p>/ Plan van aanpak: Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP).¹⁴ Er is een bijbehorend communicatieplan opgesteld.¹⁵ In het plan van aanpak wordt aangegeven dat twee van de inhoudelijke doelstellingen van het GOP zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak voor ambitie en beleid bij doelgroepen en partners. - Samenwerking bij beleidsontwikkeling en uitvoering met doelgroepen en partners (co-productie).¹⁶ <p>/ Procesmatige kaders: In zowel het plan van aanpak als het communicatieplan staat welke actoren op welk moment in de tijd (mei/juni 2011 t/m augustus 2012 e.v.) op welke manier betrokken worden.</p> <p>/ Inhoudelijke kaders: Er zijn werkgroepen op de thema's <i>people</i>¹⁷, <i>planet</i>¹⁸ en <i>prosperity</i>¹⁹. Deze thema's worden in het communicatieplan²⁰ en in de startnotitie²¹ heel breed geformuleerd. Er is geen concrete afbakening van de inhoud.</p>	<p>/ Totstandkoming: De gemeente heeft het initiatief genomen tot het opstellen van het GOP en het betrekken van verschillende actoren daarbij.</p> <p>/ Activiteiten: Eerst zijn de verschillende betrokkenen (belangenvertegenwoordigers, partners en inwoners) op hetzelfde informatieniveau gebracht en daarna hebben zij in verschillende bijeenkomsten geparticipeerd. Zo zijn er 'werkatelierbijeenkomsten' geweest voor de belangenvertegenwoordigers en partners en zijn inwoners betrokken op bewonersavonden, waar rondetafelgesprekken plaatsvonden.</p> <p>De vertegenwoordigers van verschillende sectoren (agrariërs, ondernemers) die wij spraken geven aan te zijn betrokken via hun reguliere overleggen met de wethouder.</p> <p>/ Communicatie procesmatige kaders: De betrokken belangenvertegenwoordigers geven aan niet meer te weten of de mate van invloed aan hen is gecommuniceerd.</p> <p>/ Communicatie inhoudelijke kaders: Door de betrokken belangenvertegenwoordigers wordt aangegeven dat er nog geen conceptplan lag en dat hen open is gevraagd naar hun wensen.</p> <p>/ Communicatie mate van invloed: De belangenvertegenwoordigers</p>	<p>/ Inbreng van de betrokkenen: De vertegenwoordigers die wij spraken gaven aan dat aangedrongen is op meer ruimte om nieuwe plannen te kunnen ontwikkelen.</p> <p>/ Wat er mee is gebeurd: Deze input is, zo geven de betrokkenen aan, ook terecht gekomen in het GOP. Het GOP geeft volgens de vertegenwoordigers aan ondernemers ruimte om hun plannen te kunnen verwezenlijken.</p>	<p>/ Extern betrokkenen over inhoud: De betrokken belangenvertegenwoordigers die wij spraken geven aan dat hun inhoudelijke punten zijn opgenomen in het GOP. Om die reden zijn zij tevreden over het inhoudelijke aspect van het traject.</p> <p>/ Extern betrokkenen over proces: De betrokken belangenvertegenwoordigers die wij spraken evalueren dit proces in een breder perspectief. De communicatie ten tijde van het GOP vonden zij heel goed. Er was goed contact met de toenmalige wethouder. Die was ervoor verantwoordelijk dat de verschillende belangen van verschillende stakeholders goed meegenomen werden. Ook waarderen ze de snelheid van het traject.</p> <p>Belangenvertegenwoordigers geven aan dat tevredenheid sterk samenhangt met de waardering van de persoonlijke relatie met gemeentelijke betrokkenen.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over inhoud: De gemeentelijke betrokkenen geven aan dat het voordeel van een GOP is dat er één plan ligt, waarin zowel de maatschappelijke, economische als fysieke kaders zijn opgenomen. Zowel voor ambtenaren, als richting initiatiefnemers vanuit de gemeente en richting provincie is dit prettig.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over</p>	<p>/ Is het de inzet waard geweest? Van het totale project geeft de gemeente aan dat het resultaat de inzet waard was. Normaliter komen er honderden zienswijzen op een dergelijk plan als het GOP, deze keer waren het er vier, waarvan er twee lovend waren en waarvan er één kon worden overgenomen. Dat geeft aan dat het een gedragen plan is.</p>

¹³ In het Gemeentelijk Omgevingsplan bundelt Ommen de ambities op alle voor het omgevingsbeleid relevante beleidsterreinen: sociaal, economisch en fysiek. Het plan biedt een integrale visie en een helder en compact fundament voor het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan. Het plan kent een gecombineerde thematische en gebiedsgerichte opbouw. De kaders, opgaven en beoogde realisatie zijn per gebied en thema uitgewerkt. Waar dwarsverbanden en samenhang dat nodig maken, is een integrale afweging van belangen gemaakt uitmondend in beleidskeuzes. Het plan dient tevens als structuurvisie, in de zin van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het belangrijkste wat de gemeente met het nieuwe omgevingsplan wilde bereiken, is dat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en partners in één oogopslag een helder beeld krijgen waar Ommen voor staat en op welke ontwikkelingen zij inzet.

¹⁴ Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011.

¹⁵ Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, datum onbekend.

¹⁶ Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 2.

¹⁷ Betreft sociaal en maatschappelijk welbevinden, welzijn, zorg en cultuur, ontspanning en rust – zie Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 8.

¹⁸ Betreft natuur en landschap, ruimte, cultuurhistorie en infrastructuur – zie Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 8.

¹⁹ Betreft werkgelegenheid, economie, bedrijfsleven en landbouw, recreatie en toerisme – zie Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 8.

²⁰ Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, datum onbekend, p. 1.

²¹ Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 8.

	<p>/ Mate van invloed: In het communicatieplan wordt beschreven dat het aan het begin van het traject gaat om informeren²² en om raadplegen/adviseren²³ halverwege het traject. In eerste instantie worden hiermee bouwstenen verkregen, verderop in het traject gaat het om het aanvullen van het concept-GOP. Aan het einde vond er een wettelijk verplicht inspraaktraject plaats.²⁴</p>	<p>werd meegedeeld dat hun inbreng meegenomen werd in de verdere uitwerking van het GOP.</p> <p>/ Betrokkenheid gemeente: De gemeenteraad is betrokken als één van de actoren en heeft geen aparte rol binnen het traject gehad. Dit om geen afbreuk te doen aan het gezamenlijke karakter van het plan.²⁵ In het communicatieplan staat dat de gemeenteraad wel tussentijds geconsulteerd en geïnformeerd wordt.²⁶ In het specifieke geval van de belangenvertegenwoordigers was de wethouder betrokken, omdat die met hen het gesprek voerde. In deze gesprekken werd de wethouder bijgestaan door een ambtenaar.</p>		<p>proces: De gemeentelijke betrokkenen geven aan het proces een ruime voldoende te geven. Tijdens het proces was er commitment, bewoners hebben zich eigenaar gevoeld. Vraag is alleen wel of burgers op dit moment, desgevraagd, zouden kunnen vertellen wat het GOP is.</p> <p>/ Evaluatie: Het proces is niet geëvalueerd met extern betrokkenen, noch met gemeentelijke medewerkers.</p>	
--	---	--	--	---	--

²² Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, datum onbekend, p. 3.

²³ Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, datum onbekend, p. 3/4.

²⁴ Concept Plan van Aanpak opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) en Gemeentelijke Omgevingsverordening (GOV), 1 juni 2011, p. 11.

²⁵ Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, p. 4

²⁶ Communicatieplan van aanpak Gemeentelijk Omgevingsplan, p. 4.

5 Casus 3: Herinrichting Dantehofjes

	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
Bevindingen	<p>/ Plan van aanpak: Er is een plan van aanpak (PvA) voor de herinrichting van de Dantehofjes. Hierin wordt beschreven dat participatie van inwoners nodig is.²⁷ Uit het PvA wordt duidelijk dat er een informatieavond georganiseerd zal worden voor bewoners en dat deze in werkgroepen deel kunnen nemen.</p> <p>/ Procesmatige kaders: Deze zijn niet beschreven in het PvA. Een gemeentelijke betrokkene geeft aan dat in de startbijeenkomst het proces is afgesproken met de werkgroep.</p> <p>/ Inhoudelijke kaders: Behalve dat de projectgrenzen op een kaart aangegeven staan, zijn er verder geen inhoudelijke grenzen beschreven in het PvA. De gemeentelijke betrokkene vertelt dat in de startbijeenkomst de opgave en kaders zijn duidelijk gemaakt aan de bewoners. Feitelijk hadden de bewoners een 'carte blanche' binnen financiële kaders. Er waren nog geen tekeningen.</p> <p>/ Mate van invloed: De plannen van de werkgroep waren een co-productie van bewoners en gemeentelijke betrokkenen uit de ambtelijke organisatie.</p>	<p>/ Totstandkoming: Vanuit ontevredenheid over de staat van de hofjes startten bewoners een handtekeningactie in het voorjaar van 2008. De raad stelde budget beschikbaar voor een leefbaarheidsonderzoek naar woonstraten in Ommen. De Dantehofjes kwamen als prioriteitsstraten naar voren. Door de gemeente is toen een Plan van Aanpak opgesteld, dat in mei 2009 door de raad is vastgesteld.²⁸ De projectleider heeft (samen met een communicatiemedewerker) het plan om bewoners te betrekken uitgedacht. De structuur van de wijk en straten (hofjes) gaf aanleiding om bewoners te betrekken.</p> <p>/ Activiteiten: Bewoners zijn via een brief uitgenodigd voor een startavond, waarna werkgroepen zijn geformeerd per hofje.²⁹ De bewoners van de hofjes zijn zelf tot een afvaardiging van 4 á 5 deelnemers per hofje gekomen. Er is onder alle bewoners een enquête uitgezet, waarmee de wensen van deze bewoners zijn geïnventariseerd, bijvoorbeeld over de kleur van de bestrating. De werkgroepen zijn in augustus 2009 aan de slag gegaan. In de werkgroepen is gevraagd naar de wensen van de bewoners. Gefaseerd zijn in verschillende bijeenkomsten het stratenplan, groenplan, speelplan en lichtplan besproken en uitgewerkt. Midden 2010 waren de hofjes klaar en zijn ze middels een buurtbijeenkomst feestelijk 'geopend'.</p> <p>/ Communicatie procesmatige kaders: Bewoners geven aan dat de planning duidelijk is aangegeven van tevoren. Vooraf wisten de bewoners niet hoeveel bijeenkomsten er zouden zijn. Dit aantal is ook verschillend geweest per hofje, afhankelijk van hoeveel wijzigingen er nog</p>	<p>/ Inbreng van de betrokkenen: Bewoners pleitten voor meer parkeerplaatsen. Ook werden klachten over wateroverlast als gevolg van een matig functionerende riolering ingebracht. Voor het groen brachten bewoners wensen ten aanzien van behoud van bepaalde bomen naar voren. Ook werd er voor een bepaald gedeelte van één van de hofjes gevraagd om kunstgras. Daarnaast werd er voorkeur aangegeven voor het soort speeltoestellen en werd, toen besloten is schommels te plaatsen, aangedrongen op rubberen tegels onder de schommels.</p> <p>/ Wat ermee is gebeurd: De wens om meer parkeerplekken te realiseren, heeft invulling gekregen. Hiervoor zijn de oorspronkelijke projectgrenzen opgerekt. Hoewel riolering geen onderdeel uitmaakte van het plan, is hier wel een oplossing voor gevonden. Voor wat betreft het groen zijn niet in elk hofje de keuzes van de bewoners overgenomen. Zo is er in één hofje geen kunstgras aangelegd. De keuze ten aanzien van de speeltoestellen bleek beperkt. Daarmee was er weinig ruimte voor de voorkeuren van bewoners. De wens voor rubberen tegels onder het speeltoestel op één van de hofjes is niet door de gemeente gehonoreerd. Bewoners hebben deze later zelf aangelegd.</p>	<p>/ Extern betrokkenen over inhoud: Inhoudelijk zijn bewoners over het algemeen tevreden met het eindresultaat. Ontevredenheid is er over een aantal keuzes die niet overgenomen zijn door de gemeente. Zo wilde een hofje kunstgras, maar kregen zij gewoon gras met de belofte dat voor goed onderhoud gezorgd zou worden. Ook is het lichtplan niet volgens plan uitgevoerd. Met het stratenplan is men heel tevreden, de tevredenheid over het groenplan verschilt per hofje. Inwoners zijn minder tevreden over het huidige onderhoud van de hofjes. Zo wordt het gras niet frequent gemaaid en is het verlichtingsplan, ondanks herhaaldelijk herinneren van een bewoner, niet volgens plan uitgevoerd. Zo ontbreken lichtkappen en staat de verlichting op andere plekken dan op tekeningen was vastgelegd.</p> <p>/ Extern betrokkenen over proces: De bewoners die wij spraken geven aan dat zij het mooi vinden dat de gemeente hen betrokken heeft bij de herinrichting van hun hofjes. Het heeft hun verwachtingen overtroffen. Over het algemeen zijn ze goed geïnformeerd en is er goed door de gemeente geluisterd. De gang van zaken rondom de keuze voor de speeltoestellen geeft tegelijk een voorbeeld dat sommige zaken niet naar tevredenheid zijn verlopen. Een volgende keer zouden de bewoners graag meer inzicht krijgen in het budget, om daar ook hun keuzes op af te kunnen stemmen. De sociale cohesie is verder sterk toegenomen en inwoners van de hofjes organiseren nu tweemaal per jaar een buurtfeestiviteit. De feestelijke opening vanuit de gemeente is hiermee op eigen initiatief van bewoners voortgezet. Eén van de hofjes zamelde bij zo'n</p>	<p>/ Is het de inzet waard geweest? Inzet aan de voorkant voorkwam reactie in het formeel wettelijke inspraaktraject. Dat heeft aan de achterkant veel tijd en kosten bespaard, aldus de gemeentelijke betrokkenen. De inzet van uren voor het begeleiden van het proces en de geringe kosten voor de bijeenkomsten zijn dit effect zeker waard. Daarbij bleek ook dat met dit traject de cohesie tussen buurtbewoners toenam, wat als een waardevol effect bestempeld wordt. Wel geven gemeentelijke betrokkenen aan dat het een relatief omvangrijk 'proces' was voor een relatief klein gebied.</p>

²⁷ Herinrichting Hofjes Dante – Plan van Aanpak voor de herinrichting van de woonstraten Koolmeesstraat, Wielewaalstraat en Goudvinkstraat, Afdeling Openbare Werken gemeente Ommen, 9 april 2009, p. 5.

²⁸ Adviesnota 14 januari 2010 voor B&W-vergadering van 26 januari 2010.

²⁹ Volgens de gemeentelijke betrokkenen is gestart met een algemene werkgroep. Toen bleek dat de wensen per hofje verschilden, is gekozen voor werkgroepen per hofje. De bewoners die wij spraken hebben deze 'tussenstap' niet als zodanig benoemd.

		<p>aangebracht moesten worden in de plannen.</p> <p>/ Communicatie inhoudelijke kaders: Betrokken bewoners geven aan dat van tevoren duidelijk is gemaakt wat de inhoudelijke kaders waren (zo is hen gezegd dat ze geen zeggenschap over riolering zouden hebben). Inhoudelijk werden zij niet meegenomen in de financiële kaders en in de gefaseerde aanpak (achtereenvolgens stratenplan, groenplan, speelplan en lichtplan).</p> <p>/ Communicatie mate van invloed: Bewoners geven aan dat de mate van invloed van tevoren is besproken. Ze mochten meedenken en hadden daarmee invloed.</p> <p>/ Betrokkenheid gemeente: Het gemeentelijke aanspreekpunt was de projectleider. Verder waren een projectleider van het ingenieursbureau betrokken, evenals een landschapsarchitect. De raad heeft het plan van aanpak vastgesteld in mei 2009, het college heeft ingestemd met de inrichtingsplannen op 26 januari 2010.³⁰</p>		<p>buurtfestiviteit zelf geld in om een houten bankje aan te schaffen voor op het hofje.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over inhoud: Oorspronkelijke plan van de gemeente was om in de hofjes het principe van 'gedeeld ruimtegebruik' toe te passen. Door inwoners te betrekken bleek dat deze heel andere behoeften hadden, bijvoorbeeld ten aanzien van parkeerplaatsen en speeltoestellen. Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat het lastig is om technische zaken goed voor te leggen en uit te leggen .</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over proces: Gemeentelijke betrokkenen wijzen erop dat het lastig te bepalen is hoe om te springen met bewoners met een sterke mening in de werkgroep. Dit vanwege het feit dat zij daarmee de mening van de andere bewoners duidelijk beïnvloeden. Het belang van zowel een inhoudelijk begeleider als procesbegeleider bleek.</p> <p>/ Evaluatie: Het traject is zowel binnen de gemeente als met bewoners niet geëvalueerd.</p>	
--	--	---	--	--	--

³⁰ Adviesnota 14 januari 2010 voor B&W-vergadering van 26 januari 2010.

6 Casus 4: Consultatieronde transitie sociaal domein

	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
Bevindingen	<p>/ Plan van aanpak: Voor aanvang van de consultatieronde stelde de beleidsmedewerker een plan van aanpak op.</p> <p>/ Procesmatige kaders: Voor de periode oktober/november 2013 is gepland voor verschillende gremia verschillende soorten bijeenkomsten te houden. Er wordt aangegeven wanneer welke groep samenkomt, maar er zijn geen beschrijvingen van hoe deze bijeenkomsten er precies uit komen te zien.</p> <p>/ Inhoudelijke kaders: Doel van deze consultatieronde is tweeledig:³¹</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het informeren en meenemen van belangrijke actoren in de inhoudelijke uitwerkingen van de uitgangspunten; 2. het ophalen van ideeën, risico's, suggesties etc. om de uitgangspunten te wijzigen, aan te vullen, te verdiepen etc.³² <p>Door de gemeentelijke betrokkenen wordt richting de stakeholders/inwoners aangegeven dat input uit de consultatieronde gebruikt wordt om de conceptnota aan te vullen, aan te scherpen of te wijzigen op punten.</p> <p>/ Mate van invloed: Gekeken naar de twee doelstellingen van de consultatieronde gaat het in deze casus om informeren en raadplegen.</p>	<p>/ Totstandkoming: Het initiatief lag bij de gemeente. Met het oog op de aankomende transitie moest tot een aantal kaders gekomen worden. Om deze conceptnota Sociaal Domein te introduceren en te toetsen is een consultatieronde met betrokkenen gehouden. De gemeente nodigde verschillende betrokkenen uit. In het geval van de huiskamergesprekken is plaatselijk belang gevraagd een aantal inwoners uit te nodigen, als afspiegeling van de kern of inwoners die als ervaringsdeskundige deelnamen.</p> <p>/ Activiteiten: Voor de consultatieronde zijn verschillende vormen gebruikt. Er zijn <i>group decision rooms</i> geweest met bestuurders van lokale partners en leden van plaatselijk belang; sessies met adviesraden en pizza-overleggen met medewerkers van lokale partners. Ook waren er huiskamergesprekken in verschillende kernen.</p> <p>/ Communicatie procesmatige kaders: Betrokkenen van een huiskamergesprek geven aan dat duidelijk werd gemaakt wat het doel van de bijeenkomst was. Ook meldt de gemeente bij hen dat er achteraf een verslag van de avond komt die aanwezig ontvangen.</p> <p>/ Communicatie inhoudelijke kaders: Betrokkenen van een huiskamergesprek geven aan dat zij van tevoren de conceptnota hebben toegestuurd gekregen en dat er een agenda was met een breed scala aan onderwerpen.</p> <p>/ Communicatie mate van invloed: Betrokkenen van een huiskamergesprek geven aan dat het doel van de bijeenkomst hen is meegedeeld: de bijeenkomst was er om hen te informeren en er zou gelegenheid zijn om hun inbreng te geven.</p>	<p>/ Inbreng van de betrokkenen algemeen: Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat zij de extern betrokkenen naar hun mening gevraagd hebben over een kwestie waar de gemeente mee zat: het wijk- of juist gebiedsgericht werken.</p> <p>/ Wat er mee is gebeurd: Na de consultatieronde kon de gemeente concluderen te gaan werken met één team, maar wel met bepaalde randvoorwaarden. Zo is aanwezigheid in de kernen noodzakelijk, bleek uit de consultatieronde. De visie uit de nota is op hoofdlijnen niet veranderd. Wel is de visie op aantal punten concreter geworden, zo geeft een gemeentelijke betrokkene aan.</p> <p>/ Inbreng van de betrokkenen huiskamergesprek: verschillende zaken zijn ingebracht, bijvoorbeeld hoe senioren in de kern kunnen blijven wonen of zorgen die inwoners hebben over hoe tweeverdieners mantelzorg kunnen verlenen.</p> <p>/ Wat er mee is gebeurd: Hierop kunnen de betrokkenen van een huiskamergesprek geen antwoord geven. Van de avond zelf is een verslag gemaakt dat is toegestuurd aan de betrokkenen. Nadien ontvingen betrokkenen geen informatie meer over wat er met hun inbreng is gebeurd.</p>	<p>/ Extern betrokkenen over inhoud: De betrokkenen van een huiskamergesprek die wij spraken, geven aan dat het traject niet geheel aan hun verwachtingen heeft voldaan. Na het verslag van de avond hadden ze verwacht van de verdere ontwikkelingen op de hoogte gebracht te worden en eventueel ook bij het vervolg betrokken te zijn. Betrokkenen gaven aan daarvoor open te staan. Ook zijn ze benieuwd naar de inbreng van andere belangengroeperingen en inwoners van andere kernen. Ze waren er niet van op de hoogte dat de conceptnota inmiddels is vastgesteld. Graag zouden de betrokkenen een toelichting gekregen hebben op de plannen van de gemeente. Ook een toelichting via plaatselijk belang was voldoende geweest.</p> <p>/ Extern betrokkenen over proces: De betrokkenen vinden het fijn dat de gemeente inwoners heeft betrokken, dat zij mee mochten praten en dat het een laagdrempelig, open gesprek was waarin ruimte was om vragen te stellen en ervaringen te delen. De locatie (huiskamer in eigen kern) vonden zij daarbij een pré.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over inhoud: Gemeentelijke betrokkenen zijn tevreden over de consultatieronde in al zijn facetten, omdat deze consultatieronde zaken uit de conceptnota concreter heeft gemaakt.</p> <p>/ Gemeentelijke betrokkenen over proces: Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat het lastig was het om de concrete input uit de consultatieronde om te zetten naar strategische taal om zo de input te verwerken op het abstracte niveau van de nota.</p>	<p>/ Is het de inzet waard geweest? Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat zij de inzet voor het traject, zoals het is uitgevoerd, doelmatig vinden. De consultatieronde had niet met minder bijeenkomsten afgekund, omdat de verschillende actoren vroegen om verschillende benaderingswijzen. De waarde van de consultatieronde is nu in de uitvoering zichtbaar: gemeente en verschillende partners staan op goede voet en hebben een goede basis om verder te gaan, ook als er lastige keuzes gemaakt moeten worden. Men kan terugkijken op wat er in de nota staat, omdat deze draagvlak kent bij de betrokkenen. Tot slot geven gemeentelijke betrokkenen ook aan dat de politieke besluitvorming sneller is gegaan door dit traject. Hoewel niet aanwezig bij de huiskamergesprekken, zijn raadsleden wel bij andere bijeenkomsten aanwezig geweest. Door deze aanwezigheid van raadsleden bij de verschillende bijeenkomsten konden zij zien dat het een door de samenleving gedragen nota is geworden, waar ze weinig meer op aan te merken hadden.</p>

³¹ 'Proces Besluitvorming Sociaal Domein' voor wethoudersoverleg, 29 september 2013, p. 3 (p.1 van bijlage 1).

³² 'Proces Besluitvorming Sociaal Domein' voor wethoudersoverleg, 29 september 2013, p. 3 (p.1 van bijlage 1).

		<p>/ Betrokkenheid gemeente: De huiskamergesprekken vonden plaats in aanwezigheid van de wethouder en een ambtenaar. Raadsleden, zo vertelt de gemeentelijke organisatie, zijn niet uitgenodigd voor de huiskamergesprekken, omdat er dan in verhouding, en gezien de setting (huiskamer als locatie), teveel mensen namens de gemeente aanwezig zouden zijn. Voor andere bijeenkomsten in het kader van de consultatieronde zijn raadsleden wel uitgenodigd.</p>		<p>Hierdoor was het soms ook lastig om terug te koppelen naar de betrokkenen wat er met hun input gebeurde.</p> <p>Toch zijn gemeentelijke betrokkenen blij met dit zorgvuldige proces, dat nuttige informatie heeft opgeleverd, maar ook draagvlak heeft gecreëerd bij de verschillende partners.</p>	
--	--	--	--	--	--

7 Constateringen

Ambitie	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
<p>1 Beleid op orde, maar sluit niet meer aan bij genoemde ambitie. De Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie uit 2009 bevat heldere doelen en kent adequate toetsingscriteria voor de afweging om burgerparticipatie toe te passen bij gemeentelijk beleid. De ambities die de coalitie uitspreekt en die in het coalitieprogramma staan (zijn niet congruent aan het beleid. Ook ontwikkelingen op het gebied van participatie die gesignaleerd worden, krijgen in het beleid en in de praktijk nog geen invulling.</p> <p>2 Regie op burgerparticipatie binnen organisatie verdient verbetering. Op dit moment bepalen individuele medewerkers op welke manier zij invulling geven aan participatietrajecten, daarbij in sommige gevallen ondersteund door communicatieadviseurs. De toetsingscriteria uit het beleid worden daarbij niet gehanteerd. Besluiten hoe participatie wordt toegepast komen zodoende telkens afzonderlijk per traject tot stand.</p>	<p>3 Het plan van aanpak maakt globaal duidelijk op welk moment welke actoren worden betrokken. Voor drie van de vier onderzochte participatietrajecten werd vooraf een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak is niet altijd even uitgebreid. Voor de meeste trajecten is de betrokkenheid van bepaalde actoren vooraf op papier gezet, maar niet in alle gevallen wordt heel specifiek op welk moment welke actoren worden betrokken.</p>	<p>4 Nadruk participatie in Ommen ligt sterk op onderste treden van participatieladder.³³ De participatieladder geeft weer op welk niveau de gemeente inwoners bij een traject kan betrekken. De Ommen participatieladder bestaat uit de niveaus informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en meebeslissen. Ommen maakt voornamelijk gebruik van de onderste treden informeren en raadplegen. Dit zijn de klassieke participatievormen zoals vastgelegd in beleid, maar niet aansluitend bij de genoemde ambities van de coalitie (constatering 1).</p> <p>5 Inhoudelijke spelregels voor participatie worden met extern betrokkenen bij aanvang goed gecommuniceerd. Extern betrokkenen geven over het algemeen aan dat bij aanvang van het traject de inhoudelijke spelregels duidelijk worden aangegeven. Bij de Dantehofjes werd aangegeven welk gedeelte van het hofje de bewoners mochten inrichten. Ook was bijvoorbeeld duidelijk dat bewoners uit een aantal boomtypen hun voorkeur konden uitspreken. Ook bij de reconstructie in Ommen-Zuid werden spelregels aangegeven: de klankbordgroep en adviesgroep mochten zich uitspreken over het gedeelte rond de Hessel-Mulertbrug respectievelijk de inrichting van het fietspad vanaf de Hammerweg tot de Zwolseweg.</p> <p>6 Participatietraject kent voor extern betrokkenen geen eind. Extern betrokkenen denken niet in projecten. Hun betrokkenheid bij het 'gemeentelijk project' gaat verder. Bijvoorbeeld als de consultatieronde over het sociaal domein en de herinrichting van de Dantehofjes voor de gemeente al is afgerond. Extern betrokkenen zijn bereid hun bijdrage te blijven leveren. Participatietrajecten leveren energie op bij extern betrokkenen, die bereid</p>	<p>7 Participatie zorgt voor aanpassing van de plannen in de richting van de wensen van extern betrokkenen. Inbreng van extern betrokkenen resulteert voor de onderzochte participatietrajecten in aanpassing van de gemeentelijke plannen. Daarin wordt door de gemeente goed geluisterd naar de wensen van extern betrokkenen.</p> <p>8 Extern betrokkenen zijn realistisch over maximaal haalbare resultaat. Extern betrokkenen onderkennen dat een participatietraject een gezamenlijk zoeken is naar de beste oplossing, waarbij het voor iedereen geven en nemen is. Extern betrokkenen zijn zich zeer bewust van dat het beste resultaat altijd een compromis is.</p>	<p>9 Belanghebbenden zijn gegeven de gestelde kaders tevreden over het inhoudelijke eindresultaat, maar wensen buiten die spelregels ook invloed. Belanghebbenden zijn zeer tevreden over de informatievoorziening en het contact met de gemeente. Over datgene wat er met de inbreng is gebeurd, zijn extern betrokkenen redelijk tevreden. Extern betrokkenen zijn tevreden met het behaalde inhoudelijk resultaat, gegeven de inhoudelijke spelregels. Zij gaven bij meerdere trajecten aan echter ook behoefte te hebben om inbreng te leveren op andere delen van het plan. Zo wilden extern betrokkenen bij de Dantehofjes ook een nabijgelegen weg aanpakken, terwijl de extern betrokkenen uit Ommen-Zuid ook over andere delen van de reconstructie inbreng hadden willen leveren. Belanghebbenden accepteren de gestelde spelregels.</p> <p>10 Wereld van extern betrokkenen en gemeentelijke betrokkenen verschilt sterk en zorgt geregeld voor gevoelens van ontevredenheid bij extern betrokkenen. Uit de trajecten blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de 'wereld van extern betrokkenen' en de 'wereld van gemeentelijke betrokkenen'. Dit resulteert in fricties zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van het proces. Gemeentelijke betrokkenen kunnen er niet zonder meer van uitgaan dat extern betrokkenen inhoudelijke kennis hebben van en begrip hebben voor de wijze waarop de gemeente werkt. Deze twee werelden schuurden in verschillende onderzochte trajecten, wat zorgde voor gevoelens van ontevredenheid bij zowel intern als extern betrokkenen. Bij het traject in Ommen-Zuid was er ten aanzien van de inhoud bij extern betrokkenen onbegrip over de vanuit de 'wereld van gemeentelijke betrokkenen' gezien goede oplossing van een tweezijdig fietspad. Extern betrokkenen denken dat er inhoudelijk over het algemeen meer mogelijkheden zijn dan ambtenaren stellen op basis van regels en normen. Zo dienen parkeervakken te voldoen aan bepaalde afmetingen, terwijl bewoners bijvoorbeeld inbrengen dat in de praktijk al geparkeerd werd op een bepaalde plek die</p>	<p>12 Goede participatie in voortraject voorkomt knelpunten gedurende het project. Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat goede participatie in het voortraject knelpunten gedurende het project voorkomt. Zo verliep de uitvoering van de herinrichting van de Dantehofjes erg voorspoedig en was er veel draagvlak. Bij de reconstructie Ommen-Zuid ontstond ontevredenheid onder inwoners. Dat is gedurende het verdere proces een rol blijven spelen. Extern betrokkenen geven aan dat daardoor erg veel aandacht is uitgegaan naar een klein onderdeel van het plan.</p> <p>13 Participatie zorgt voor voorspoedig wettelijk inspraaktraject en politiek-bestuurlijk besluitvormingstraject. Inzet in het voortraject draagt bovendien bij aan een voorspoedig inspraak- en besluitvormingstraject. Gemeentelijke betrokkenen zien participatie als doelmatig, wanneer de raad tevreden is. Op het Gemeentelijk Omgevingsplan kwamen slechts enkele zienswijzen, waarvan een groot deel instemmend, terwijl er volgens gemeentelijke betrokkenen zonder een participatietraject meer (kritische) inspraakreacties zouden zijn geweest.</p>

³³ Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, p. 5.

		<p>zijn om verantwoordelijkheid te blijven nemen. De gemeente is zich daar niet in alle gevallen van bewust. Gevolg is dat kostbare energie wegstroomt en ontevredenheid kan ontstaan.</p>		<p>volgens gemeentelijke betrokkenen niet aan de normen voldeed. Anderzijds deed zich de discussie voor dat extern betrokkenen zorgen uitten over de toekomstige geluidsoverlast vanwege het vervangen van asfalt door klinkers, terwijl gemeentelijke betrokkenen aangeven dat deze oplossing binnen de technische normen past. Volgens gemeentelijke betrokkenen was verdere discussie niet nodig, wat bij extern betrokkenen werd ervaren als een rigide houding. De wereld buiten het gemeentehuis verschilt ook sterk van de wereld van de gemeente wat betreft de manier waarop de gemeente georganiseerd is en waarop het besluitvormingsproces in de gemeente werkt. Extern betrokkenen zijn geregeld kritisch over het grote aantal bijeenkomsten dat nodig was in een traject om tot een oplossing te komen. Zowel extern betrokkenen bij het GOP als bij Ommen-Zuid lieten dit signaal uitgaan. Deze twee werelden blijven een flinke uitdaging, omdat niets in de interactie tussen gemeente en gemeenschap als vanzelfsprekend kan worden beschouwd.</p> <p>11 Geen consequente interne en externe evaluatie van participatietrajecten.</p> <p>Voor de onderzochte participatietrajecten vond niet consequent een evaluatie plaats. Enkel bij de consultatieronde voor het sociaal domein vond evaluatie met extern betrokkenen plaats. Het creëren van leereffect is onvoldoende geborgd binnen de organisatie en hangt sterk af van eerdere ervaringen bij gemeentelijke betrokkenen.</p>	
<p>Hoofdboodschap</p>	<p>De gemeente Ommen geeft over het algemeen naar tevredenheid van extern betrokkenen invulling aan burgerparticipatie. Extern betrokken geven over het algemeen aan dat bij aanvang van het traject de inhoudelijke spelregels duidelijk worden aangegeven. Extern betrokkenen zijn zeer tevreden over informatievoorziening en het contact met de gemeente gedurende participatietrajecten. Over datgene wat er met de inbreng is gebeurd, zijn extern betrokkenen redelijk tevreden. Inbreng van extern betrokkenen resulteert voor de onderzochte participatietrajecten in aanpassing van de gemeentelijke plannen in de richting van wensen van de extern betrokkenen. Extern betrokkenen zijn daarbij realistisch over het maximaal haalbare resultaat en beseffen dat het best haalbare een compromis is.</p> <p>Gemeentelijke betrokkenen zien burgerparticipatie als een effectief middel om in het voortraject draagvlak te creëren om zo knelpunten gedurende de uitvoering te voorkomen. De inbedding van burgerparticipatie binnen de organisatie verdient verbetering. De toetsingscriteria uit het beleid worden in de dagelijkse praktijk niet gehanteerd, terwijl individuele medewerkers zelf bepalen op welke manier zij invulling geven aan participatietrajecten. Evaluatie van participatietrajecten vond niet consequent plaats, waarmee het leereffect binnen de organisatie onvoldoende is geborgd. Binnen participatietrajecten is er een aantal aspecten waar vanuit gemeentelijke betrokkenen de bewustwording kan groeien. Zo traden er in de participatietrajecten geregeld fricties op vanwege de verschillende werelden van gemeentelijke en externe betrokkenen. Gemeentelijke betrokkenen kunnen er niet zonder meer van uitgaan dat extern betrokkenen inhoudelijke kennis hebben van en begrip hebben voor de wijze waarop de gemeente werkt. Ook kan het vertrouwen in extern betrokkenen dat zij binnen de gestelde spelregels kunnen komen tot een adequate oplossing verder groeien.</p>				

8 Handreikingen en vuistregels

Ambitie	Proces	Uitvoering	Resultaat	Tevredenheid	Doelmatigheid
<p>1 Voer als raad en college discussie over de vraag of het participatiebeleid uit 2009 aan herziening toe is.</p> <p>2 Grijp de eventuele herziening van beleid aan om als raad, college en organisatie de discussie te voeren over de gewenste verhouding tussen gemeente en gemeenschap en wat dat betekent voor de rol van raad, college en organisatie.</p> <p>3 Zorg voor een betere inbedding van participatie binnen de organisatie. Benoem bijvoorbeeld 'participatie-ambassadeurs' binnen de organisatie die gevraagd en ongevraagd advies geven over de invulling van participatie en die het collectieve geheugen van de organisatie vormen op het gebied van participatie.</p>	<p>4 Begin als organisatie elk belangrijk participatietraject met de beleidsuitgangspunten in de hand en de benen op tafel. Denk eerst goed na waarom, met wie, hoe en waarover extern betrokkenen hun inbreng mogen leveren. Neem de inbreng van extern betrokkenen hierin mee. Veranker dit in het participatiebeleid als één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p> <p>5 Zorg ervoor dat raad en college voor alle participatietrajecten op voorhand inzicht hebben in het te doorlopen traject en neem dit op als één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p>	<p>6 Overweeg als raad en college in hoeverre het wenselijk is (gezien constatering 1) om de hogere treden op de participatieladder in te zetten.</p> <p>7 Leg samen met extern betrokkenen aan het begin van een traject de spelregels op papier vast. Deel deze spelregels van participatie in een vroeg stadium tussen interne en externe betrokkenen, zodat betrokkenen elkaar daar gedurende het hele proces aan kunnen herinneren. Maak dit tot één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p> <p>8 Wees ervan bewust dat extern betrokkenen niet denken in projecten, maar dat zij participatie zien als onderdeel van dialoog tussen gemeente en gemeenschap die niet in tijd begrensd is. Veranker dit in de vuistregels voor Ommer participatie.</p>	<p>9 Vertrouw er als organisatie, college en raad op dat extern betrokkenen met heldere spelregels en voldoende informatie tot een adequate oplossing kunnen komen en neem dit op als één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p>	<p>10 Wees voortdurend bewust van de verschillende werelden van gemeentelijke en externe betrokkenen. Keer op keer vraagt dit om communicatie, actieve uitleg, empathie en flexibiliteit van de gemeente. Maak dit tot één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p> <p>11 Benut kennis uit de wereld van extern betrokkenen, die in participatietrajecten wordt opgedaan, structureel om als gemeente beter de aansluiting te vinden bij de wereld van extern betrokkenen en neem dit op als Ommer vuistregel voor participatie.</p> <p>12 Stel als organisatie bij een participatietraject vooraf doelen en benoem en deel achteraf actief wat geleerd is. Maak dit tot één van de vuistregels voor Ommer participatie.</p>	<p>13 Evalueer onder extern en gemeentelijke betrokkenen het participatietraject en maak dit tot één van de vuistregels voor Ommer participatie. Maak (gezien constatering 6) duidelijk hoe betrokkenen in de toekomst actief kunnen blijven binnen buurt of gemeente, zodat de aanwezige energie uit de samenleving benut kan worden.</p>

Bijlage 1. Beknopte beantwoording deelvragen

Aspect aan burgerparticipatie	Onderzoeksvraag	
Ambitie	1 Heeft de gemeente Ommen voldoende kaders om haar participatiebeleid goed vorm te geven?	De Nota Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie uit 2009 bevat heldere doelen en kent adequate toetsingscriteria voor de afweging om burgerparticipatie toe te passen bij gemeentelijk beleid.
Proces participatietrajecten	2 Is er een afwegingskader dat kan helpen bepalen in welke situatie welk niveau gewenst is?	Voor de afweging of interactieve beleidsvorming bij ontwikkeling van nieuw beleid gewenst is, hanteert de nota vier vragen die als toetsingscriteria gezien kunnen worden. Betrokkenen geven aan dat deze toetsingscriteria in de praktijk niet gebruikt worden.
	3 Op welke onderwerpen is burgerparticipatie toegepast?	Burgerparticipatie is toegepast op de vier onderzochte participatietrajecten.
	4 Was vooraf al duidelijk welke onderwerpen voor burgerparticipatie in aanmerking komen en welke niet?	Voor elk van de vier onderzochte participatietrajecten is vooraf op papier gezet op welke moment welke actoren betrokken zouden worden. Extern betrokkenen geven over het algemeen aan dat bij aanvang van het traject de inhoudelijke spelregels duidelijk worden aangegeven.
	5 Welke onderwerpen zijn niet voor burgerparticipatie in aanmerking gekomen en wat was de reden daarvan?	Bij meerdere trajecten geven extern betrokkenen aan ook behoefte te hebben om inbreng te leveren op andere delen van het plan. Belanghebbenden accepteren de gestelde spelregels.
Uitvoering	6 Was er een beoogd resultaat?	Extern betrokkenen geven over het algemeen aan dat bij aanvang van het traject de inhoudelijke spelregels duidelijk worden aangegeven.
	7 Worden participanten tijdig en voldoende betrokken bij de onderzochte participatietrajecten?	Extern betrokkenen worden overeenkomstig het plan van aanpak tijdig en voldoende betrokken.
	8 Wordt de raad tijdig en voldoende betrokken bij de onderzochte participatietrajecten?	De raad wordt via het Plan van Aanpak geïnformeerd over de participatietrajecten.
	9 Is bij het toepassen van burgerparticipatie gebruik gemaakt van social media?	In het plan van aanpak vermeld voor de vier participatietrajecten staat geen gebruik van social media vermeld.
Resultaat participatietraject	10 Wat is er met het resultaat gedaan?	Inbreng van extern betrokkenen resulteert voor de onderzochte participatietrajecten in aanpassing van de gemeentelijke plannen. Daarin wordt door de gemeente goed geluisterd naar de wensen van extern betrokkenen.
	11 Wat was het uiteindelijke resultaat?	Extern betrokkenen onderkennen dat een participatietraject een gezamenlijk zoeken is naar de beste oplossing, waarbij het voor iedereen geven en nemen is. Extern betrokkenen zijn zich er zeer bewust van dat het beste resultaat altijd een compromis is.
	12 Is de waarde van burgerparticipatie meetbaar geweest?	Extern betrokkenen zijn tevreden met het behaalde inhoudelijk resultaat, gegeven de inhoudelijke spelregels. De tevredenheid is onderzocht, dat geldt niet voor andere aspecten.
Tevredenheid (deelaspect van resultaat)	13 Is het proces geëvalueerd?	Voor de onderzochte participatietrajecten vond niet consequent een evaluatie plaats. Enkel bij de consultatieronde voor het sociaal domein vond evaluatie met extern betrokkenen plaats.
	14 Wat is het resultaat (Tevredenheidsmeting)?	Belanghebbenden zijn zeer tevreden over de informatievoorziening en het contact met de gemeente. Over datgene wat er met de inbreng is gebeurd, zijn extern betrokkenen redelijk tevreden.
Doelmatigheid (deelaspect van resultaat)	15 Wat waren de kosten en was het dat waard?	Kosten van participatie zijn niet per project bijgehouden. Gemeentelijke betrokkenen geven aan dat goede participatie in het voortraject knelpunten gedurende het project voorkomt. Inzet in het voortraject draagt bovendien bij aan een voorspoedig inspraak- en besluitvormingstraject. Gemeentelijke betrokkenen zien participatie als doelmatig, wanneer de raad tevreden is.

Necker van Naem heeft op basis van ervaringen bij andere gemeenten en de wetenschappelijke literatuur dit normenkader ontwikkeld. Dit hanteerden wij om burgerparticipatie in Ommen te beoordelen.

Normen beleid & organisatie
/De gemeente heeft een beleidsplan voor het participatiebeleid
/De doelen uit het beleidsplan zijn specifiek, meetbaar, tijdgebonden en realistisch
/ De raad vult op actieve wijze zijn kaderstellende en controlerende rol voor de vormgeving van participatiebeleid in
/ De interne organisatie beschikt over voldoende tijd, middelen, kennis, kunde en capaciteit (menskracht) voor het uitvoeren van het participatietraject
/De betrokkenen binnen het gemeentehuis zien de toegevoegde waarde van participatie en dragen dit ook uit
Normen proces
/Er is een werkbaar (ambtelijk) afwegingskader voor participatietrajecten waar de organisatie in de praktijk gebruik van maakt.
Normen uitvoering
/De participatie en de rol die burgers is toebedeeld, is bewust in een bepaalde fase van het proces ingezet om gewenste (maatschappelijke) effecten te behalen
/De gekozen vorm van participatie strookt met de beoogde (maatschappelijke) effecten
/Het verwachtingsmanagement binnen de gemeente (bestuur-raad-organisatie) is goed georganiseerd
/Het verwachtingsmanagement richting burgers (georganiseerd en niet-georganiseerd) en stakeholders is goed georganiseerd
/De (maatschappelijke) effecten en doelstellingen van het participatietraject zijn vooraf duidelijk geformuleerd (SMART) en ook duidelijk gecommuniceerd, in termen van beoogde effecten en doelstellingen
/Er wordt tijdens alle fasen van het traject voldoende en voldoende gecommuniceerd.
/Bewoners en maatschappelijke organisaties weten wie zij moeten aanspreken als het gaat om de organisatie van de uitvoering van participatietrajecten
/Raadsleden vormen voor bewoners en maatschappelijke organisaties in de uitvoering van participatietrajecten het 'politieke aanspreekpunt'
Normen resultaat (inclusief doelmatigheid en tevredenheid)
/De doelen voor de participatietrajecten zijn in de onderzochte cases gerealiseerd
/De doelen voor de participatietrajecten zijn in de onderzochte cases gerealiseerd met de optimale inzet van middelen
/Betrokkenen (binnen de gemeente, inwoners en maatschappelijke organisaties) zijn overwegend positief over het verloop van de uitvoering van de participatietrajecten
/De ambtelijke organisatie koppelt over het verloop van de uitvoering van participatietrajecten terug aan het college
/Het college informeert de raad over het verloop van participatietrajecten
/De uitvoering van de trajecten voldeed aan de verwachtingen van de betrokkenen
/De gemeente evalueert haar eigen rol in het traject
/Betrokkenen binnen het gemeentehuis trekken lessen uit het verloop van participatietrajecten

Bijlage 3. Bronnen

Necker van Naem heeft ten behoeve van het onderzoek een dossierstudie uitgevoerd en interviews gehouden met intern en extern betrokkenen. Hieronder geven wij aan welke personen wij in het kader van dit onderzoek spraken.

Geïnterviewde personen:

Datum interview	Participatietraject	Naam	Functie of rol
9 oktober 2014	Reflectieworkshop met gemeentelijke betrokkenen van alle vier de participatietrajecten	Dhr. K. Smid	Wethouder
		Dhr. K. Scheele	Wethouder
		Mevr. L. Kleissen	Programmamanager Sociaal Domein
		Dhr. R. Ekkelenkamp	Projectleider ruimtelijk domein
		Dhr. J. Engelsman	Communicatieadviseur
		Dhr. H. Noltjes	Beleidsmedewerker ontwikkeling Ruimtelijk domein
9 oktober 2014	Interview over participatiebeleid Ommen	Dhr. M.J. Ahne	Burgemeester
		Mevr. G. Jansonius	Beleidscoördinator; loco-gemeentesecretaris voor Ommen en Hardenberg
		Dhr. J. Engelsman	Communicatieadviseur
9 oktober 2014	Herinrichting Dantehofjes	Mevr. J. Terlouw	Bewoners Dantehofjes
		Dhr. M. Bins	
		Mevr. R. Wernars	
		Dhr. S. Satter	
10 oktober 2014	Integrale reconstructie Ommen-Zuid (Hessel-Mulertbrug)	Dhr. R. Nijhof	Ondernemer
10 oktober 2014	Integrale reconstructie Ommen-Zuid (Adviesgroep fietsroute)	Dhr. W. Koggel	Bewoners Ommen-Zuid
		Dhr. T. de Leeuw	
		Dhr. G. Westerman	
10 oktober 2014	Opstellen Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP)	Dhr. A. Dankelman	Voorzitter LTO-Noord, afdeling Ommen
		Dhr. K.J. Boessenkool	Voorzitter bestuur Ondernemersvereniging Ommen (OVO)
10 oktober 2014	Consultatieronde Transitie Sociaal Domein	Dhr. H. Scholten	Voorzitter bestuur Plaatselijk Belang Lemele
		Mevr. M. Stirtjan	Bewoners Lemele
		Dhr. J.W. Brinkhuis	

Documenten

Voor de schriftelijke bronnen die de rekenkamercommissie ten behoeve van dit onderzoek heeft geraadpleegd, verwijzen wij graag naar de voetnoten in het rapport.



Directiestaf

Rekenkamercommissie Ommen
Postbus 100
7730 AT OMMEN

Postadres Postbus 100
7730 AC Ommen
Bezoekadres Chevallerastraat 2
7731 EE Ommen
Internet www.ommen.nl
Telefoon 14 0529

Uw kenmerk Behandeld door mw. G.J. Jansonius
Zaaknummer 1415872 Team DS-Directiestaf Ommen, 13 januari 2015
Documentnummer
Onderwerp Bestuurlijke reactie onderzoeksrapport 'De burger aan zet'.

.. VERZONDEN 14 JAN 2014

Geachte heer Willeme,

Allereerst willen wij u hartelijk danken voor het onderzoeksrapport 'De burger aan zet'. Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en kunnen ons vinden in de aanbevelingen die u ons geeft. In uw aanbiedingsbrief vraagt u het college om een bestuurlijke reactie op het rapport. Bij deze maken wij graag gebruik van dit verzoek.

Wij waarderen dat voor het jaar 2014 gekozen is om onderzoek te doen naar Burgerparticipatie. Ons college vindt Burgerparticipatie een belangrijk thema dat zeker de laatste jaren voor een gemeente niet meer weg te denken is. Participatie wordt in de maatschappij steeds actueler en we willen als gemeente dan ook graag meegaan met deze ontwikkeling.

Zoals in de hoofdboodschap vermeldt wordt, geeft de gemeente Ommen over het algemeen naar tevredenheid van extern betrokkenen invulling aan burgerparticipatie. Dit betekent dat de basis op orde is. Natuurlijk zijn er ook ontwikkelpunten. Zo ligt op dit moment een beleidsnotitie uit het jaar 2009 als basis voor burgerparticipatie. Mede door de wisseling van gemeentelijk bestuur, is het zeker de moeite waard om opnieuw te kijken naar de wensen en ambities van de gemeente op dit onderdeel. In het rapport staan enkele handreikingen en vuistregels beschreven. Wij onderschrijven deze regels en willen deze bij het actualiseren van beleid en uitvoering ter harte nemen.

Wij onderschrijven ook uw vuistregel om het participatiebeleid te verankeren, zodat er een betere borging binnen de organisatie komt.

Bij uw constatering in het rapport en tevens ook in uw aanbiedingsbrief vermeldt u dat individuele medewerkers zelf bepalen op welke manier zij invulling geven aan participatietrajecten. Deze zin wekt bij ons de indruk dat medewerkers "maar wat doen". Dit is echter niet zo. In overleg met de portefeuillehouder worden afwegingen gemaakt om zoveel mogelijk maatwerk toe te passen. Denk hier bijvoorbeeld aan het oprichten van klankbordgroepen.

Wij zien in uw aanbevelingen een goede aanleiding om samen met de raad invulling te geven aan de vormgeving, borging en verdere inzet van burgerparticipatie.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Ommen,

Secretaris,

L. Dennenberg

Burgemeester,

M.J. Ahne

REKENKAMERCOMMISSIE OMMEN

Aan het college van burgemeester en wethouders van Ommen
Postbus 100
7730 AC Ommen

Ommen, 19 januari 2015

Geachte leden van het college,

Hierbij willen wij u hartelijk danken voor uw reactie op het onderzoeksrapport 'De burger aan zet'. Wij geven graag een kort nawoord.

Wij zijn verheugd te horen dat uw college het thema burgerparticipatie een goed thema vindt voor onderzoek omdat burgerparticipatie, zoals u aangeeft, in de gemeente niet meer weg te denken is. U geeft aan zich te kunnen vinden in de aanbevelingen zoals die in het rapport staan.

U merkt op dat in het rapport staat dat individuele medewerkers zelf bepalen op welke manier zij invulling geven aan participatietrajecten. Deze zin wekt bij u de indruk dat medewerkers "maar wat doen". U geeft aan dat dat niet het geval is en dat in overleg met de portefeuillehouder zoveel mogelijk maatwerk wordt toegepast. Wij hebben met onze opmerking geenszins willen aangeven dat uw medewerkers "maar wat doen". Wij hebben slechts aan willen geven dat er nu geen centrale regie op burgerparticipatie binnen de organisatie is en de afweging voor toepassing burgerparticipatie belegd is bij individuele medewerkers. Daarom ook doen wij de aanbeveling om het participatiebeleid te verankeren in de organisatie.

Tenslotte is het goed te constateren dat u het de moeite waard vindt om te kijken naar de wensen en ambities van de gemeente op het gebied van burgerparticipatie.

Met vriendelijke groet,

F.P.M. Willeme,
Voorzitter rekenkamercommissie Ommen