

Eindrapportage

Participatie als procedure

Evaluatie van het participatiebeleid van de gemeente Alkmaar

Aan
Gemeente Alkmaar

Van
Hans Kessens
Dr. Juul Cornips

Vught, 19 november 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Probleemstelling van het onderzoek	1
3	De kwaliteit van het participatiebeleid.....	4
4	De kwaliteit van de participatiepraktijk	11
5	De resultaten van het participatiebeleid	21
6	Succes- en faalfactoren voor de toepassing van het participatiebeleid	26
7	Conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het participatiebeleid en de participatiepraktijk	31
	Bronnenlijst	34
	Lijst van respondenten	39
Bijlage 1	Begrippenkader	41
Bijlage 2	Normenkader: de bril waardoor wij kijken.....	43
Bijlage 3	Participatie in de praktijk	45
Bijlage 4	Aanbevelingen rekenkamercommissie	57

1 Inleiding

Aanleiding

In 2006 heeft de gemeenteraad van Alkmaar de nieuwe participatienota vastgesteld. Bij vaststelling van het participatiebeleid heeft de gemeenteraad gevraagd om het participatiebeleid na ongeveer een jaar te evalueren. Extra aanleiding daartoe geven diverse signalen uit de organisatie over vermeende ontevredenheid, zoals door vertraging van projecten. Deze signalen werden versterkt door een onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2007, waarin de beleidsvoorbereiding rond het opstellen van een bouwplan voor De Vliegerstraat werd geëvalueerd. Een centrale conclusie van de rekenkamercommissie was dat de participatie, inspraak en communicatie in dat project op verschillende fronten te wensen overliet.

Dit onderzoek geeft een algemene evaluatie van het participatiebeleid in de gemeente Alkmaar. Centraal staat de vraag in hoeverre het participatiebeleid daadwerkelijk wordt toegepast. Ook gaat het onderzoek in op de vraag of het participatiebeleid heeft geleid tot een betere kwaliteit van de wijze waarop belanghebbende burgers en organisaties worden betrokken in de voorbereiding, bepaling en/of uitvoering van beleid.

2 Probleemstelling van het onderzoek

2.1 Doel – en vraagstelling

Op basis van de ‘Startnotitie evaluatie participatiebeleid’ en het toelichtende gesprek op het offerteverzoek hebben we samen met de opdrachtgever gekozen voor de volgende doel- en vraagstelling van het onderzoek.

Probleemstelling

Uw probleemstelling luidt als volgt: Voldoet het participatiebeleid aan de verwachtingen van alle betrokkenen (omgeving, raad, college en ambtelijke organisatie)? Om het onderzoek goed te richten vertalen we de probleemstelling in de onderstaande doel- en vraagstelling.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig.

- 1 Krijgen van inzicht in:
 - a de kwaliteit van het huidige participatiebeleid (*op papier*);
 - b de eventuele knelpunten in en resultaten van de huidige participatiepraktijk (*uitvoeringspraktijk*);
 - c de *aansluiting* tussen het participatiebeleid op de uitvoeringspraktijk alsook de voorwaarden die hierbij van belang zijn;
 - d de *beelden en verwachtingen* bij de raad, het college, de ambtelijke organisatie en burgers over het beleid, de participatiepraktijk en de aansluiting daartussen.
- 2 Doen van aanbevelingen aan het gemeentebestuur voor eventuele (verdere) professionalisering van de participatiepraktijk van de gemeente Alkmaar.

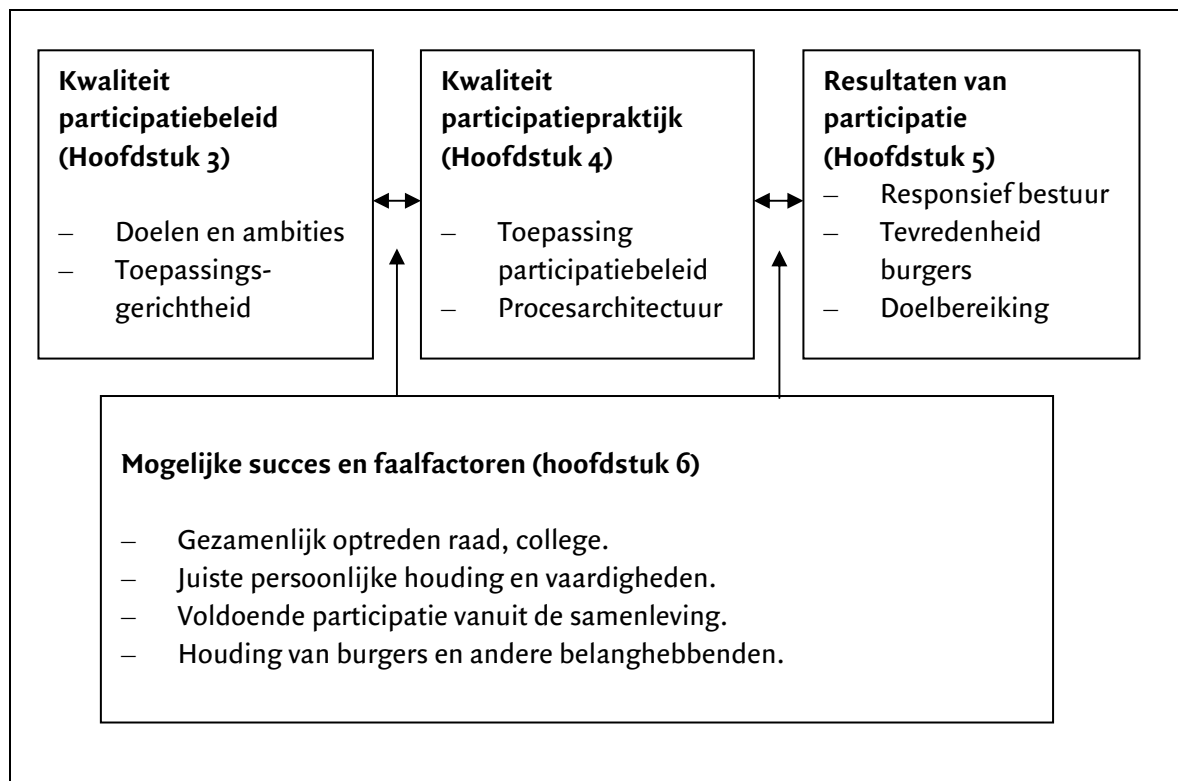
Vraagstelling

We hebben deze doelstelling uitgewerkt naar zes kernvragen voor het onderzoek:

- 1 Wat is de kwaliteit van het huidige participatiebeleid van de gemeente Alkmaar en welke doelen en ambities streeft het gemeentebestuur met het beleid na?
- 2 In welke mate wordt het participatiebeleid feitelijk toegepast?
- 3 Wat is de kwaliteit van de participatiepraktijk in termen van een doordachte vormgeving van participatietrajecten?
- 4 In hoeverre zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie doorgevoerd?
- 5 In welke mate leidt het participatiebeleid tot resultaten?
- 6 Wat zijn succes- en faalfactoren voor de toepassing van het participatiebeleid en de resultaten van de feitelijke participatie?
- 7 Welke verbeteringen zijn mogelijk en/of nodig om de professionaliteit van de participatie verder te ontwikkelen?

2.2 Onderzoeksmodel

We vertalen de onderzoeksvragen in het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 2.1).



Figuur 1: onderzoeksmodel

Opbouw van het rapport

Het bovenstaande onderzoeksmodel geeft de structuur van het rapport. Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 3 tot en met 6 geven we in het concluderende hoofdstuk 7 een antwoord op de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen ter verbetering van de participatiepraktijk.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft de vorm van een 'kwalitatieve analyse'. Hierbij hebben de onderzoekers zich gebaseerd op (groeps)interviews met diverse betrokkenen uit de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en het college van B&W. Daarnaast hebben twee groepsgesprekken plaatsgevonden met (vertegenwoordigers van) bewoners(organisaties) die eerder hebben geparticipeerd in verschillende projecten. Ter illustratie van de toepassing van het participatiebeleid en de resultaten daarvan in de praktijk, zijn vier beleidsprocessen geanalyseerd. De analyse van de vier projecten beoogt geen representatief beeld te schetsen van de participatiepraktijk in de gemeente Alkmaar, maar dient als illustratie van de onderzoeksbevindingen die verkregen zijn op basis van de interviews.

3 De kwaliteit van het participatiebeleid

Deze paragraaf gaat in op de kwaliteit van het participatiebeleid zoals dat is beschreven in de participatienota. Deze kwaliteit beoordelen we aan de hand van de toepassingsgerichtheid in relatie tot de ambities en doelen van het participatiebeleid. Met andere woorden: in hoeverre is de participatienota een praktisch document dat de gemeente in staat stelt de achterliggende doelen en ambities te realiseren?

3.1 Doelen en ambities

“Burgers tijdig en effectief betrekken bij de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen. Daar gaat het om in de nieuwe participatiebeleidsnota die is opgesteld. Deze regelt de inbreng van burgers bij beleidsprocessen van de gemeente Alkmaar. Burgers hebben recht op duidelijkheid over de status van hun inbreng in deze processen. De beleidsnota participatie maakt het mogelijk om voor ieder beleidsvoornemen te kiezen voor een meer of minder vergaande vorm van participatie”.¹

Het bovenstaande citaat uit de participatienota geeft de kern weer van het participatiebeleid. Het primaire doel van het participatiebeleid is het effectief betrekken van burgers en belanghebbenden bij de ontwikkeling, uitvoering en vaststelling van beleid. De participatienota draagt uit dat de gemeente participatie van burgers en andere belanghebbenden belangrijk vindt en de kwaliteit van participatie wil verbeteren. De participatienota biedt hiervoor een handleiding. Hiermee heeft de participatienota vooral een *methodische ambitie*: het is een *hulpmiddel* dat de gemeente ondersteuning biedt in het effectief betrekken van burgers en andere belanghebbenden in verschillende fasen van het beleidsproces. Het participatiebeleid noemt een aantal methodische doelen.

- 1 **Duidelijkheid.** Een belangrijk uitgangspunt van het participatiebeleid is dat er meer duidelijkheid moet komen voor alle deelnemers. Meer duidelijkheid over het proces, de rolverdeling, de mate van betrokkenheid en de consequenties van participatie.² Hiervoor biedt de participatienota een uitgebreid begrippenkader.
- 2 **Maatwerk.** Het participatiebeleid heeft als doel om voor ieder beleidsproces te kiezen voor een participatievorm die bij de situatie past. De nota maakt het mogelijk voor ieder beleidsvoornemen een afweging te maken tussen een meer of minder vergaande vorm van participatie. Hierbij maakt de participatienota gebruik van een participatieladder en een afwegingskader om het participatieniveau vast te stellen.
- 3 **Planmatige en gestructureerde participatietrajecten.** De participatienota heeft als doel te komen tot een meer gestructureerde en planmatige aanpak van participatietrajecten te komen. Hiervoor beschrijft de participatienota enkele hulpinstrumenten voor het vormgeven van participatie.

¹ Gemeente Alkmaar, *Participatiebeleid*, 2006, p. 4.

² Gemeente Alkmaar, *Participatiebeleid*, 2006, p. 6.

3.2 Toepassingsgerichtheid: ondersteuning op organisatieniveau

3.2.1 Kenmerken van het participatiebeleid

Begrippenkader: een onderscheid tussen inspraak en participatie

De voorganger van het huidige participatiebeleid, de Kaderregeling Inspraak en Participatie (KIP), was voor velen een bron van onduidelijkheid en verwarring. Met name het feit dat de kaderregeling geen helder onderscheid maakte tussen *participatie* en *inspraak* schiep verwarring over het moment waarop burgers worden betrokken in het beleidsproces. Om meer duidelijkheid te creëren maakt de participatienota gebruik van een uitgebreid begrippenkader. Daarbij wordt een grote nadruk gelegd op het onderscheid tussen inspraak en participatie.³

“**Participatie** vindt plaats in het kader van een gemeentelijk besluit dat wordt voorbereid.”
 “**Inspraak** is het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijke besluitvorming volgens een vast proces: het is een onderdeel van het totale besluitvormingsproces en een naar tijd en strekking begrensde fase erin”

Het onderscheid tussen inspraak en participatie wordt tevens benadrukt doordat de gemeente aparte regelingen heeft voor beide vormen van betrokkenheid. Sinds de vaststelling van het participatiebeleid kent de gemeente een aparte inspraakverordening. Deze legt de nadruk op de wettelijke verplichte inspraak, zoals deze is voorgeschreven door art. 19 van de Awb.

Een participatieladder met vijf participatieniveaus

Een centraal kenmerk van het participatiebeleid is de zogenaamde participatieladder. Dit is een hulpinstrument om vooraf te bepalen hoeveel invloed het gemeentebestuur de participanten wil geven. Hiervoor onderscheidt de participatieladder vijf participatieniveaus (ook wel ‘participatietreden’), waarbij de invloed van burgers groter wordt naarmate men een hoger niveau op de ladder betreedt (zie tabel 1).

Participatie niveau	Beschrijving	Rol participant
Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de beleids- en besluitvorming over aan de deelnemers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden.	Medebeslisser
Coproduceren	Politiek, bestuur en deelnemers komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.	Samenwerkings-partner
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven deelnemers de mogelijkheid om problemen	Adviseur

³ Gemeente Alkmaar, *Participatiebeleid*, 2006, p.20-21.

Participatie niveau	Beschrijving	Rol participant
	aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.	
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.	Geconsulteerde
Informereren	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte.	Toehoorder

Tabel 1: de participatieladder uit het participatiebeleid

Kaderstellende notities en startnotities met een participatieparagraaf

De participatienota schrijft voor dat het participatieniveau vooraf wordt benoemd in de startnotitie of kaderstellende notitie. Wanneer een beleidsonderwerp valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad wordt vooraf een kaderstellende notitie gemaakt, die wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Bij beleidsonderwerpen waarvoor het college van B&W verantwoordelijk is, wordt een startnotitie opgesteld. Deze wordt vastgesteld door het college van B&W en gaat ter kennisname naar de raad.

Voor beleidsonderwerpen waarbij participatie kan worden toegepast en inspraak niet verplicht is, schrijft de participatienota voor dat er tenminste gekozen moet worden voor de trede 'adviseren', tenzij er goede argumenten zijn om te kiezen voor een lager participatieniveau.

Om te bepalen of participatie, en het daarbij horende niveau, past bij een bepaald beleidsvraagstuk geeft de participatienota een uitgebreide checklist. De checklist bevat 23 vragen die inzicht moeten geven in de nut en noodzaak van participatie.

Vormen van participatievormen en spelregels voor het doorlopen van participatietrajecten

De participatienota noemt een aantal voorbeelden van participatie-instrumenten die kunnen worden ingezet. Het gaat hier om verschillende soorten 'participerende groepen'. Voor iedere groep staat beschreven waarom, hoe en op welke wijze de groep betrokken kan worden. Daarnaast wordt iedere groep verbonden aan een participatietrede uit de participatieladder. Een voorbeeld hiervan is de adviesgroep (zie kader).

Daarnaast geeft de participatienota een aantal algemene spelregels bij participatie. Deze spelregels gaan over de wijze waarop de gemeente omgaat met deelnemers van participatieprocessen en de communicatie hierover. Een spelregel is bijvoorbeeld dat de gemeente bij aanvang van het proces een officiële mededeling doet in het Alkmaars Nieuwsblad. Spelregels gaan verder over het ter inzage leggen van stukken, het uitnodigen van deelnemers et cetera.

Adviesgroep (trede adviseren). De functie van de adviesgroep is het uitwisselen van en discussiëren over oplossingen en standpunten en zoeken naar gedragen compromissen. Bijzonderheden: de groep kiest een voorzitter uit hun midden, heeft een adviesfunctie naar het bestuur, krijgt een ambtelijk secretaris toegewezen vanuit het gemeentelijk apparaat; de ambtelijke projectleider bepaalt de agenda. De groep is zelf verantwoordelijk voor de orde, taakverdeling en kwaliteit van de af te leveren adviezen/ producten.

3.2.2 Toepassingsgerichtheid van het participatiebeleid

Deze paragraaf gaat in op de toepassingsgerichtheid van de participatienota. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de centrale kenmerken van de participatienota, die in de vorige paragraaf zijn beschreven, ondersteuning bieden bij het realiseren van de methodische doelen van het participatiebeleid. Met andere woorden: is de participatienota een adequate basis om te komen tot meer duidelijkheid, maatwerk en planmatige en gestructureerde participatietrajecten?

Duidelijkheid: het onderscheid tussen inspraak en participatie is niet eenduidig en niet consistent met de centrale doelstelling van het participatiebeleid

De definities van inspraak en participatie zijn niet wederzijds uitsluitend. In principe zouden beide definities voor beide begrippen gebruikt kunnen worden. Zowel inspraak als participatie maken onderdeel uit van de beleidsvoorbereiding. Het verschil is dat participatie niet wettelijk verplicht is en in een vroeger stadium plaatsvindt dan inspraak. Inspraak wordt alleen expliciet gezien als een wettelijke verplichting. Dat maakt dat inspraak als 'lage' trede op de ladder niet expliciet kan worden afgewogen.

De gehanteerde definitie, waarin participatie alleen plaatsvindt in de beleidsvoorbereiding, is niet consistent met de centrale doelstelling zoals die is gedefinieerd op de eerste bladzijde van de participatienota, namelijk: het tijdig en effectief betrekken van burgers bij de *beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen*.

Door participatie te beperken tot de 'voorkant' van het beleidsproces heeft het participatiebeleid bovendien weinig aandacht voor de betrokkenheid van belanghebbenden in de latere fasen van het proces, zoals de uitvoering.

Een andere beschrijving van de begrippen inspraak en participatie zou dit probleem kunnen wegnemen.

Begrip	Omschrijving
Participatie	Het <i>deelnemen</i> door burgers en/of maatschappelijke partijen aan <i>beleidsprocessen gericht op de publieke zaak</i> (voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid). ⁴ 'Participatie' is in het dagelijks taalgebruik een algemene term die op allerlei zaken betrekking kan hebben (participatie bij...). Deze definitie betreft participatie bij 'beleidsprocessen gericht op de publieke zaak'. Dit hoeven dus niet alleen beleidsprocessen (exclusief) van het gemeentebestuur te zijn.
Inspraak	Een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers en/of maatschappelijke partijen om hun <i>mening te uiten</i> over het <i>overheidsbeleid</i> . ⁵
Interactief beleid	Het door de overheid in <i>een zo vroeg mogelijk stadium betrekken</i> van burgers bij het beleid om in <i>open samenwerking</i> met hen tot de voorbereiding, bepaling en/ of evaluatie van beleid te komen. ⁶

Duidelijkheid: de participatienota maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten belanghebbenden en groepen participanten

De participatienota hanteert de begrippen burgers, participanten en deelnemers door elkaar heen (zie kader).

Men erkent weliswaar dat er verschillende soorten belanghebbenden een rol kunnen spelen, maar er wordt geen duidelijkheid gegeven over de verschillende posities en rollen tussen deze belanghebbenden.

Bovendien gaat de participatienota niet in op de betrokkenheid van 'professionele partijen', zoals projectontwikkelaars, architecten en woningbouwcorporaties. De ervaring leert echter dat juist dit soort partijen vaak een invloedrijke rol spelen als coproductent (zie hoofdstuk 5), en op wie om die reden een andere stijl van opereren van toepassing is.

"Participanten kunnen zijn: individuele belangstellenden, georganiseerde belangstellenden, wijk- en buurtcomités, ondernemers, bedrijfs- en maatschappelijke organisaties en instellingen en door het college of raad ingestelde adviesorganen. Waar in de nota wordt gesproken van burger etc. worden ook andere groepen (potentiële) deelnemers genoemd" (Participatienota, p. 5)

Duidelijkheid: de verschillen tussen de treden op de participatieladder zijn vooral procedureel van aard en zeggen vooraf weinig over de invloed van de participanten

De participatieladder is bedoeld als instrument om vooraf duidelijkheid te geven over de invloed van de participanten. Voor de uiterste treden op de participatieladder (*informer* en *meebeslissen*) is het verschil in invloed duidelijk, maar voor de tussenliggende treden is het verschil dubbelzinnig. Voor zowel *raadplegen* als *adviseren* geldt dat het bestuur kan afwijken van de resultaten van de participatie. Het verschil is dat bij de trede *adviseren* het bestuur zijn besluit om af te wijken van de resultaten dient te beargumenteren. Hiermee is het verschil tussen *raadplegen* en *adviseren* vooral procedureel van aard en

⁴ Zie: Igno Pröpper en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, tweede herziene druk, 2001

⁵ Idem.

⁶ Idem., p. 15.

biedt het geen handvatten voor discussie en argumentatie om voor de ene dan wel de andere trede te kiezen.

Maatwerk: het participatiebeleid biedt geen ruimte om verschillende participatievormen naast elkaar te hanteren

Het participatiebeleid koppelt één participatieniveau aan het proces. Hierdoor heeft het participatiebeleid geen oog voor het feit dat verschillende soorten actoren (bijvoorbeeld individuele bewoners, bewonersorganisaties, projectontwikkelaars) een andere rol kunnen hebben binnen participatieve processen. Vaak heeft een projectontwikkelaar een co-producerende rol, en krijgen bewoners een adviserende of consulterende rol. Deze verschillen in invloed zijn relevant om te onderkennen dat ze van invloed kunnen zijn op de inrichting van het (discussie)proces en op de vraag op welke moment met wie en over welke vraag overleg gewenst is.

Planmatigheid en structuur/ maatwerk: de spelregels en participatievormen werken als een voorschrift en ondersteunen het doen van een afweging in beperkte mate

Bij het vaststellen van het participatiebeleid heeft de gemeenteraad bepaald dat er altijd gekozen moet worden voor een 'zo hoog mogelijk niveau van participeren'. De participatienota schrijft daarom voor dat voor projecten waarbij inspraak niet wettelijk is verplicht tenminste gekozen moet worden voor de trede adviseren. Indien het gemeentebestuur wil kiezen voor een lager participatieniveau, dient deze keuze onderbouwd te worden. Deze extra bewijslast voor een lagere trede maakt een evenwichtige keuze moeilijker en werkt dan ook niet als hulpmiddel voor onderlinge argumentatie en discussie maar meer als een voorschrift. Bovendien koppelt de participatienota alleen de adviesgroep als participatie-instrument aan de trede adviseren. Dit is een vormkwestie, waarmee de participatienota niet recht doet aan het feit dat de adviesrol van belanghebbenden ook op andere manieren gestalte kan krijgen. De participatievormen en daarbij behorende spelregels uit de participatienota werken weliswaar structurerend, maar laten weinig ruimte voor maatwerk.

Duidelijkheid: de checklist geeft geen eenduidige normen voor het bepalen van het participatieniveau

De participatienota bevat een checklist die het mogelijk maakt een inschatting te maken van de beleidssituatie en op basis daarvan het participatieniveau vast te stellen.

De checklist geeft geen eenduidige normen voor het maken van deze afweging. Wanneer is participatie geschikt? Er is bijvoorbeeld geen criterium voor hoeveel vragen uit de checklist positief beantwoord moeten worden. Bovendien geeft de checklist niet aan welke participatieniveau geschikt is voor welke situaties. Hiermee biedt de checklist weinig ondersteuning voor het maken van een adequate afweging voor de keuze van het participatieniveau en argumenten om deze keuze te verdedigen.

Daar komt bij dat sommige vragen niet specifiek of eenduidig zijn. Wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder 'voldoende tijd', wanneer is een probleem door de deelnemers 'voldoende te overzien'? Het gebrek aan eenduidigheid maakt dat het doorlopen van de checklist sterk afhankelijk is van de motivatie, percepties van degene die de checklist invult. Met andere woorden: de checklist heeft een hoge ambtelijke vrijheidsgraad, en veronderstelt dat ambtelijke beleidsmakers al een grote expertise hebben op het gebied

van participatie. Als praktisch hulpmiddel voor ambtelijke ondersteuning is de checklist minder geschikt.

Duidelijkheid: de participatie zegt niets over de status van participatiegroepen ten opzichte van andere overlegvormen

Ook buiten het participatiebeleid om praat de gemeente veel met bewoners(organisaties). In het kader van buurtgericht samenwerken zijn spelregels opgesteld voor het wijkbreed overleg tussen verschillende partijen in de wijken, zoals bewonersorganisaties, brede scholen, politie en wijkcoördinatoren et cetera. Deze partijen komen in verschillende samenstellingen bij elkaar om te spreken over tal van onderwerpen, variërend van de kleur van de straatstenen tot de overlast van jongeren. Het participatiebeleid gaat niet in op deze vorm van participatie, terwijl dit wel een onderdeel is van overleg- en spelregels in de relatie gemeente – burger.

Planmatigheid en structuur: een startnotitie (of kaderstellende notitie) met participatieparagraaf draagt mogelijk bij aan een adequate voorbereiding en doordenking van het proces en politiek- bestuurlijke inbedding

Startnotities en kaderstellende notities hebben structurerende werking omdat ze in een relatief vroege fase aandacht vestigen op procesarchitectuur van de participatie. Doordat startnotities en kaderstellende notities worden vastgesteld door het gemeentebestuur (respectievelijk het college en de raad) wordt de participatie al vanaf het begin ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvormingsstructuur. De participatienota geeft bovendien een duidelijk format voor een participatieparagraaf in de startnotitie.

Planmatigheid en structuur: de spelregels voor participatie geven houvast aan het doorlopen van participatietrajecten maar hebben beperkte aandacht voor de nazorg

Spelregels geven structuur aan participatie. De spelregels uit de participatie geven echter blijk van een bepaalde willekeur. De spelregels voor participatie hebben bijvoorbeeld aandacht voor de communicatie richting participanten tijdens het participatieproces, maar zeggen niets over de ‘nazorg’ van de participatie, bijvoorbeeld in vorm van communicatie wanneer het proces is afgerond. Er zijn bijvoorbeeld geen spelregels voor de manier waarop burgers op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van de beslissingen die zijn genomen naar aanleiding van de participatie.

Algemene bevinding: de toepassingsgerichtheid van het participatiebeleid is beperkt. De nota geeft structuur en planmatigheid aan participatie, maar schept niet op alle fronten duidelijkheid en ruimte voor maatwerk. Centrale begrippen worden niet eenduidig of consistent gehanteerd. Het beleid differentieert niet tussen verschillende soorten belanghebbenden, en geeft geen aanknopingspunten om verschillende belanghebbenden op verschillende wijzen te betrekken in het proces. Ambtelijk betrokkenen krijgen in de nota onvoldoende handvatten aangereikt om tot een afgewogen oordeel te komen over de keuze van een participatieniveau. Een cruciale bevinding is dat de participatienota teveel nadruk legt op de keuze voor de trede van adviseren. De nota helpt niet om tot een afgewogen keuze te komen. Daarnaast geeft de participatienota blijk van een ‘enge opvatting van participatie’, aangezien het participatie beperkt tot een begrensde fase van het beleidsproces.

4 De kwaliteit van de participatiepraktijk

De kwaliteit van de participatiepraktijk hebben we vastgesteld aan de hand van drie criteria:

- 1 De mate waarin de belangrijkste kenmerken van het participatiebeleid in de praktijk worden toegepast.
- 2 De kwaliteit van de procesarchitectuur. Hierbij gaat het om de planmatigheid en de structuur van de participatietrajecten.
- 3 De doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over de verbetering van de participatie en inspraak.

Hiervoor zijn interviews afgenomen met verschillende personen uit de ambtelijke organisatie, het gemeentebestuur en burgers. Daarnaast zijn vier beleidsprocessen geanalyseerd aan de hand van het participatiebeleid.⁷

4.1 De kwaliteit van de participatiepraktijk in vier projecten

Bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade. bewonersorganisaties hebben in een adviesgroep advies uitgebracht bij het opstellen van een bouwplan.

Binnenstad Beter. Het college heeft een voorstel gedaan voor een nieuw parkeerbeleid in de binnenstad, Hierbij heeft aanvankelijk geen participatie plaatsgevonden.

Cultuurnota. Bij het opstellen van de nieuwe Cultuurnota heeft uitgebreide ‘consultatie met het culturele veld’ plaatsgevonden.

Herinrichting Laet. Bewoners en winkeliers hebben in diverse bijeenkomsten en brainstormsessies samen met ambtelijke beleidsmakers plannen gemaakt voor de herinrichting van de Laet.

4.1.1 Toepassing van het participatiebeleid

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate waarin het participatiebeleid is toegepast bij de vier projecten.⁸

⁷ Op basis van vier projecten kan geen representatief beeld worden geschetst van de participatiepraktijk. De analyse van de projecten is vooral bedoeld ter illustratie van de wijze waarop de participatienota wordt toegepast. Het uitgangspunt was om een zo groot mogelijke variëteit te krijgen. Selectiecriteria waren: succesvolle en minder succesvolle projecten, projecten in de ruimtelijke sfeer en sociale sfeer, projecten ten aanzien van kaderstelling en uitvoering.

⁸ Zie bijlage 3a- 3d voor een uitvoerende analyse van de participatie in de vier projecten.

Project	Toepassing participatiebeleid		
	Startnotitie (of kaderstellende notitie) met participatieparagraaf	Vaststellen participatietrede conform checklist	Spelregels voor participatie
Bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade	Gedeeltelijk: de kaderstellende gaat in op participatie, maar bevat geen expliciete participatieparagraaf.	Gedeeltelijk: in het ambtelijke voorstel wordt gekozen voor de trede 'raadplegen', omdat er nog inspraak mogelijk is. De raadscommissie past het niveau aan op 'adviseren'. Er wordt niet verwezen naar de checklist.	Ja: er wordt een adviesgroep ingesteld met een voorzitter. Hierbij worden de spelregels toegepast.
Binnenstad Beter	Nee. Er is geen kaderstellende notitie of startnotitie gemaakt.	Nee. De afweging om niet te gaan participeren is vooraf niet voorgelegd aan de raad. De afweging is niet gemaakt conform te checklist van het participatiebeleid.	Nee. Er heeft geen participatie plaatsgevonden.
Cultuurnota	Gedeeltelijk: er is vooraf een startnotitie gemaakt, maar deze sluit wat betreft de taal en opzet niet aan bij de taal van de participatienota.	Nee. Vooraf wordt het participatieniveau niet expliciet vastgesteld, er wordt niet verwezen naar de checklist.	Nee. De spelregels van de participatienota worden niet toegepast.
Herinrichting Laat	Gedeeltelijk. de kaderstellende notitie gaat in op participatie, maar bevat geen expliciete participatieparagraaf.	Ja. Het participatieniveau is vooraf vastgesteld op 'adviseren'. De keuze voor het participatieniveau is niet beargumenteerd.	Nee. De spelregels van het participatiebeleid worden niet letterlijk toegepast. Er zijn verschillende participatieniveaus naast elkaar toegepast (coproduceren-raadplegen).

Tabel 1: toepassing centrale kenmerken van het participatiebeleid bij vier projecten

Kaderstellende notities of startnotities zijn vaak niet opgesteld conform de richtlijnen van het participatiebeleid

Een eerste bevinding is dat bij drie van de vier projecten vooraf een kaderstellende notitie of startnotitie werd geschreven, maar deze notities voldeden niet aan de richtlijnen van het participatiebeleid. Voor het opstellen van de Cultuurnota werd bijvoorbeeld niet vooraf het participatieniveau vastgesteld.

De startnotitie voor de Cultuurnota geeft wel een aanpak voor de participatie, maar de taal die hierbij wordt gebruikt sluit niet aan bij de taal van de participatienota. In plaats van participatie spreekt de startnotitie over een ‘interactief proces met consultatie van het culturele veld’.

Voor het project Binnenstad Beter is aanvankelijk helemaal geen startnotitie of kaderstellende notitie opgesteld. Bij de eerste bespreking van het collegevoorstel in de raadscommissie hebben bovendien slechts twee fracties vragen gesteld over het ontbreken van participatie.⁹

Het participatieniveau wordt doorgaans niet vastgesteld volgens de richtlijnen van het participatiebeleid

Het uitgangspunt van het participatiebeleid om vooraf het participatieniveau vast te stellen op de trede ‘adviseren’ is bij de meeste projecten niet toegepast. Bij twee projecten (Binnenstad Beter, Cultuurnota) werd vooraf het participatieniveau niet genoemd. Voor het project Binnenstad Beter werd ook niet beargumenteerd waarom het college ervoor had gekozen om geen participatietraject te doorlopen.

Voor het bouwplan Bergerweg/Van Oostsanenkade werd vooraf het participatieniveau vastgesteld, maar hierbij werd vanuit ambtelijke kring en het college aanvankelijk voorgesteld om het participatieniveau vast te stellen op de trede ‘raadplegen’. Het argument hiervoor is dat na de participatie nog inspraak mogelijk is. Hiermee is het participatieniveau in bestuurlijk- ambtelijke kring niet bepaald aan de hand van de checklist uit de participatienota. De startnotitie is vastgesteld in de raadscommissie SOB. Tijdens deze vergadering besloot de raadscommissie het participatieniveau te verhogen naar de trede ‘adviseren’.

Voor de herinrichting van de Laan werd het participatieniveau vastgesteld op ‘adviseren’. Hiervoor werden geen duidelijke argumenten genoemd. Bij het bepalen van het participatieniveau hebben ambtelijk betrokkenen bijvoorbeeld niet de checklist uit de participatienota gebruikt.

Spelregels voor participatie

Het bouwplan voor de Bergerweg/ Van Oostsanenkade is het enige project waarin de spelregels voor participatie, zoals die zijn beschreven in de participatienota, expliciet zijn toegepast. Na vaststelling van het participatieniveau is een adviesgroep ingesteld met een voorzitter uit hun midden en hierover is officiële mededeling in het Alkmaars Nieuwsblad geplaatst. Naar aanleiding van deze bekendmaking hebben twee bewonersorganisaties zich aangemeld om te participeren in de adviesgroep. Vervolgens hebben de leden van de adviesgroep uit hun midden een voorzitter gekozen. De adviesgroep is vier keer bij elkaar gekomen om advies uit te brengen over de voorstellen van de projectontwikkelaar en de gemeente.

Bij de andere projecten werden de spelregels uit het participatiebeleid niet toegepast. Dat wil echter niet zeggen dat er geen sprake was van planmatige of gestructureerde participatie (zie paragraaf 4.1.2).

⁹ Gemeente Alkmaar, *Verslag Commissie SOB*, 18, 20 december 2007, p. 32.

Algemene bevinding: bij de vier projecten zijn de uitgangspunten van het participatiebeleid in beperkte mate toegepast. De kaderstellende notities of startnotities gaan weliswaar in op de participatie, maar bevatten geen participatieparagraaf volgens de richtlijnen van de participatienota. Bij het vaststellen van het participatieniveau wordt dikwijls afgeweken van het uitgangspunt om minimaal te kiezen voor de trede ‘adviseren’. Daarnaast worden de spelregels van de participatienota niet altijd expliciet toegepast.

4.1.2 Een adequate procesarchitectuur

Tabel 2 geeft een overzicht van de bevindingen over de kwaliteit van de procesarchitectuur van de vier projecten (ook wel planmatigheid en structuur). Hierbij hebben we gekeken naar drie aspecten van de procesarchitectuur:

- de voorbereiding en doordinking van het proces;
- de feitelijke organisatie van de participatie (spelregels en communicatie);
- de politiek- bestuurlijke inbedding.

Project	Procesarchitectuur (planmatigheid en structuur)		
	Adequate voorbereiding en doordinking van het proces	Adequate organisatie, spelregels en communicatie	Politiek- bestuurlijke inbedding
Bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade	Ja. De participatie in de adviesgroep is goed voorbereid. De opdracht van de adviesgroep is vooraf benoemd.	Ja. Spelregels van de participatienota worden gehanteerd. Daarnaast wordt een consultatiebijeenkomst georganiseerd door de adviesgroep. Van alle bijeenkomsten worden verslagen gemaakt en hierover wordt altijd teruggekoppeld.	Gedeeltelijk. De raadscommissie stelt het participatieniveau vast, maar gaat hierbij niet in op de doel van de participatie en de inzet van de participatie. Formeel adviseert een adviesgroep aan het college. Voordat het plan ter inspraak wordt gelegd, wordt het voorstel in de raadscommissie besproken en beoordeeld.
Binnenstad Beter	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Cultuurnota	Gedeeltelijk. Er is vooraf geen plan van aanpak gemaakt, waarin de inzet van de participatie is bepaald. Er is vooraf niet bepaald wat de beoogde producten van de participatie zijn.	Ja. Rond zes inhoudelijke thema's zijn werkgroepen geweest met vertegenwoordigers van het culturele veld. Hiervan zijn verslagen gemaakt. Op basis hiervan is een concept Cultuurnota opgesteld.	Gedeeltelijk. Aanvankelijk bestond er in ambtelijke kring twijfel of het vaststellen van de Cultuurnota een verantwoordelijkheid van de raad of het college is. Gekozen is om de startnotitie als collegestuk te presenteren.
Herinrichting Laat	Gedeeltelijk. De procesaanpak heeft tijdens het traject gestalte gekregen. Er zijn	Ja. In brainstormsessies konden bewonersorganisaties plannen bedenken en	Gedeeltelijk. Omdat het project een uitvoeringskwestie betreft, is de startnotitie vastgesteld door het college,

Project	Procesarchitectuur (planmatigheid en structuur)		
	Adequate voorbereiding en doordening van het proces	Adequate organisatie, spelregels en communicatie	Politiek- bestuurlijke inbedding
	brainstorm- sessies gehouden waarin bewoners- organisaties konden meepraten over de inrichting van het proces.	tijdens inloopbijeenkomsten konden alle belanghebbenden hier hun mening over geven. Van alle bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt en heeft terugkoppeling plaats gevonden.	maar niet door de raad.

Tabel 2: procesarchitectuur in vier projecten

Adequate voorbereiding en doordening van participatieprocessen

Tabel 2 geeft aan dat bij drie projecten de voorbereiding en doordening van de processen vooraf (gedeeltelijk) adequaat zijn. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie bleek dat er vooraf weliswaar wordt nagedacht over de inrichting van de participatie, maar dit wordt niet vastgelegd in een plan van aanpak. Bij de herinrichting van de Laar werd een plan van aanpak tijdens het proces uitgekristalliseerd. Hierbij werd gebruik gemaakt van verschillende participatievormen (brainstormsessies, inloopbijeenkomsten). De inspraak was een integraal onderdeel van het (participatie)proces.

Adequate organisatie, spelregels en communicatie

Hoewel er niet altijd vooraf een plan van aanpak wordt gemaakt, werden de bestudeerde processen gekenmerkt door een goede organisatie, duidelijke spelregels en adequate communicatie. Bij het opstellen van de Cultuurnota werden verschillende werkgroepen georganiseerd waarin vertegenwoordigers van het culturele veld langs zes thema's ideeën konden aanreiken en uitwerken voor het cultuurbeleid. Bij de herinrichting van de Laar werden brainstormsessies gehouden met een aantal vertegenwoordigers van bewoners en winkeliers. Vervolgens werden de voorstellen uit de brainstormsessies gepresenteerd in een inloopbijeenkomst. Een soortgelijke aanpak werd toegepast bij het bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade. De adviesgroep heeft op eigen initiatief een consultatiebijeenkomst georganiseerd waarin buurtbewoners hun mening konden geven. Op deze wijze worden verschillende participatievormen naast elkaar toegepast. Het voordeel hiervan is dat de plannen die worden uitgewerkt in een kleine groep kunnen worden 'getoetst' aan een bredere groep belanghebbenden. Uit de dossieranalyse blijkt bovendien dat van alle bijeenkomsten verslagen worden gemaakt en hierover terugkoppeling plaatsvindt met de deelnemers.

Politiek- bestuurlijke inbedding

Politiek- bestuurlijke inbedding betekent dat de participatie niet los staat van de besluitvorming door raad en college. Het werken met startnotities en kaderstellende notities die door het bevoegd bestuursorgaan worden vastgesteld is hiervoor een middel.

De analyse van de vier projecten brengt een aantal inzichten aan het licht over de wijze waarop kaderstellende notities en startnotities bijdragen aan politiek- bestuurlijke inbedding van participatie.

In de eerste plaats is het niet altijd duidelijk of een beleidsvraagstuk valt onder de verantwoordelijkheid van het college of de gemeenteraad. Bij het opstellen van de Cultuurnota is ervoor gekozen een startnotitie op te stellen (verantwoordelijkheid van het college). De argumenten hiervoor zijn onduidelijk, aangezien de Cultuurnota de kaders geeft voor het cultuurbeleid. Gezien de kaderstellende bevoegdheden van de gemeenteraad zou men ook kunnen beargumenteren dat het opstellen van de Cultuurnota onder de verantwoordelijkheid van de raad valt. Dit blijkt ook uit het feit dat de concept- Cultuurnota besproken is in het raadsdomein (raadscommissie Samenlevingszaken).

Een tweede bevinding is dat de focus ligt op procesvragen, en in mindere mate op de inhoudelijke doelstellingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de politieke discussie over de kaderstellende notitie voor het bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade. De raadscommissie heeft besloten om het participatieniveau niet op ‘raadplegen’, maar op ‘adviseren’ vast te stellen. Uit het verslag van de raadscommissie blijkt dat hierbij inhoudelijke argumenten nauwelijks een rol speelden. Bij vaststelling van het participatieniveau wijzen raadsleden vooral op de afspraak om te kiezen voor de trede ‘adviseren’, tenzij er goede argumenten zijn hiervan af te wijken. De vraag wat de meerwaarde is van de trede ‘adviseren’ ten opzichte van andere participatieniveaus is hierbij niet aan de orde gekomen.

Algemene bevinding: Voorbereiding en doordenking van de processen vooraf geschiedt gedeeltelijk adequaat. Niet alles wordt vooraf vastgelegd in een plan van aanpak, hetgeen niet wil zeggen dat de ambtelijke organisatie niet adequaat werkt. De politieke bestuurlijke inkadering is gebrekkig omdat er onvoldoende inhoudelijke argumentuitwisseling plaatsvindt over de meest aangewezen bestuursstijl (cq. participatieniveau). Daarbij speelt onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen raad en college eveneens een rol.

4.2 Toepassing van het participatiebeleid in het algemeen

4.2.1 Toepassing participatie in de ambtelijke organisatie

In de gemeente Alkmaar bestaan verschillende opvattingen over de toepassing van het participatiebeleid. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt de participatienota vooral gezien als een hulpmiddel dat niet letterlijk moet worden toegepast, maar naar de geest. Ambtelijke beleidsmakers die betrokken waren bij het opstellen van het participatiebeleid, zien de nota eerder als een hulpmiddel dan als een controle-instrument.

Uit verschillende gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat echter dat de participatienota nauwelijks wordt gebruikt als hulpmiddel

“Het toepassen van de participatienota vraagt ook een bepaalde mentaliteit, een open houding. Het werkt niet als men de participatienota alleen ziet als een document van regeltjes die je moet toepassen.”

bij het organiseren van participatie. Ambtelijke beleidsmakers geven bijvoorbeeld aan dat zij de participatienota niet gebruiken als hulpmiddel bij het opstellen van kaderstellende notities of startnotities. In ambtelijke kring maakt men bijvoorbeeld doorgaans geen gebruik van de checklist uit de participatienota om het participatieniveau vast te stellen.

“Ik heb het participatiebeleid wel eens gelezen, maar dat is heel lang geleden. Bij mijn werk worden burgers vaak betrokken. Tijdens bewonersavonden kunnen mensen schieten op het plan. Als er buurtcontactpersonen zijn dan worden deze gevraagd te reageren op het plan. In taal van de nota zou je het hebben over inspraak of participatie.”

Bovendien geven verschillende ambtenaren aan dat het participatiebeleid weinig aansluit bij de participatieagenda van de eigen afdeling. Bij de sector SO, bijvoorbeeld, wordt participatie en consultatie van belangengroepen en instellingen gezien als een integraal onderdeel van het werkproces. Een voorbeeld hiervan is het WMO- platform,

waarin zorgaanbieders een adviserende rol hebben. De participatienota is (impliciet) vooral gericht op de participatie van burgers en bewonersorganisaties en biedt beperkte aanknopingspunten voor de participatie van dit soort ‘geïnstitutionaliseerde partijen’.

Daar komt bij dat in ambtelijke kring het participatiebeleid niet door iedereen wordt gezien als een praktisch hulpmiddel voor participatie. Zo geven verschillende ambtenaren aan dat de participatienota volgens hen onvoldoende ruimte laat voor maatwerk. Men vindt dat de participatienota te veel nadruk legt op het vaststellen participatieniveau. Verschillende ambtenaren geven aan zich beperkt te voelen door de participatienota omdat deze slechts één participatieniveau koppelt aan het proces. Hierdoor vinden zij dat de toepassing van het participatiebeleid hen niet in staat stelt om verschillende soorten belanghebbenden op een gepaste wijze te betrekken bij de beleidsontwikkeling.

Algemene bevinding: binnen ambtelijke kring wordt de participatienota ook niet als praktisch hulpmiddel ervaren en in sommige gevallen sluit de participatienota beperkt aan bij de participatieagenda van de eigen afdeling. Voor verschillende ambtenaren werkt de participatienota eerder belemmerend dan stimulerend.

4.2.2 Toepassing van het participatiebeleid door het college van B&W

Het college vindt dat de participatienota in beperkte mate wordt gebruikt als praktische leidraad bij participatie. Voor de inrichting van de participatie wordt volgens het college doorgaans geen gebruik gemaakt van de checklist. Bestuurders geven aan dat dit ook geen onderwerp van discussies is in ambtelijke overleggen.

Collegeleden zijn van mening dat niet ieder onderwerp zich leent voor intensieve participatie. Soms moeten ook impopulaire maatregelen worden genomen. Het college is van mening dat de mate waarin en de wijze waarop geparticipeerd wordt afhankelijk is van het desbetreffende beleidsvraagstuk. Tegelijkertijd ziet het college dat dit in de praktijk onvoldoende onderwerp van discussie is.

Bij het college van B&W bestaat het beeld dat de toepassing van de participatienota in de praktijk leidt tot een te grote focus op het proces in plaats van de inhoud. Bij de

bespreking van een kaderstellende notitie in de raad richt de politieke discussie zich vooral op het vaststellen van het participatieniveau, ongeacht de inhoud. Het college constateert bovendien dat het grote accent op de procesvraag (welke trede kiezen we of is gekozen?) bij bespreking in het raadsdomein (commissie of raad) soms leidt tot verkapte inhoudelijke discussie via de procesvraag. Aldus worden dan alsnog de resultaten ter discussie gesteld. Wanneer het resultaat niet bevalt, vindt de raad vaak dat er onvoldoende geparticipeerd is, waardoor het proces opnieuw moet worden doorlopen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat de raad de inhoudelijke beleidskaders opnieuw ter discussie stelt wanneer er in de fase van inspraak en politieke besluitvorming blijkt dat er tegenstanders zijn van het beleidsvoorstel. Hierdoor kan het voorkomen dat eerder gedane (politieke) keuzes opnieuw ter discussie komen te staan. Het verschuiven van beleidskaders kan ook een gevolg zijn van wisselingen in de samenstelling van de gemeenteraad. Dit leidt dan tot afbreuk van het 'collectieve geheugen'. Daarnaast komt het voor dat raadsleden zich niet altijd gebonden voelen aan kaders die door een vorige raad zijn vastgesteld. Er is wat dat betreft onvoldoende politieke binding aan eerder uitgezette politieke lijnen.

Algemene bevinding: vanuit het college is weinig expliciete aandacht voor de toepassing van de participatienota. Een aantal collegeleden heeft het beeld dat participatie tot een langere doorlooptijd van projecten leidt en tegenstanders van het beleid mobiliseert. De langere doorlooptijd die participatie met zich meebrengt komt volgens het college voornamelijk doordat de politieke kaders tijdens het proces blijven verschuiven.

4.2.3 Toepassing van het participatiebeleid in de gemeenteraad

De gemeenteraad is op verschillende momenten in het proces aan zet. Kaderstellende notities worden vastgesteld door de gemeenteraad. Uit verschillende gesprekken komt het beeld naar voren de discussies in de raad in deze fase vooral zijn gericht op het vaststellen van het participatieniveau.

Een procedurele kijk op participatie

Uit de analyse van de vier projecten blijkt al dat inhoudelijke overwegingen doorgaans geen rol spelen in de politieke discussies over de vaststelling van het participatieniveau. Raadsleden discussiëren over het participatieniveau zonder dat de inhoudelijke en procesmatige doelstellingen aan het licht komen. Discussies over de inrichting van participatie worden gevoerd op basis van procedurele gronden, zonder oog te hebben voor de inhoudelijke en procesmatige doelstellingen van participatie. Het volgende citaat is hier een illustratie van.

“De voorzitter merkt op dat zij de wethouder moet corrigeren, aangezien standaard het participatieniveau ‘adviseren’ is. Indien daarvan wordt afgeweken dient het college dit te motiveren. De wethouder zegt dat in het stuk gemotiveerd is waarom van de middentrede van de participatieladder is afgeweken. [...] de wethouder licht toe dat het verschil in proceduretijd tussen raadplegen en adviseren is, dat advisering over het algemeen meer organisatie met zich meebrengt en ook langer duurt.”¹⁰

¹⁰ Gemeente Alkmaar, *Verslag commissievergadering SOB*, 22, 24, 29 mei 2007, p. 24.

De procedurele benadering van participatie door de gemeenteraad komt ook tot uiting in de keuze van de participatievormen. Bij veel raadsfracties bestaat het beeld dat bij de trede ‘adviseren’ te allen tijde een adviesgroep moet worden ingesteld, ongeacht het aantal belanghebbenden of het

beleidsonderwerp.

Bij de Kadernota Duurzame Bereikbaarheid, bijvoorbeeld, stelde de wethouder voor om te

participeren in twee groepen: één groep met deskundigen en één groep met bewoners. De raad heeft toen gezegd dat er één groep moest komen, omdat dit volgens het participatiebeleid zo ‘hoort’.

“Op een gegeven moment kom je er achter dat met driehonderd man vergaderen niet handig is, en komen er vanzelf wel minder mensen.”¹¹

Onduidelijkheid over de verhouding tussen inspraak en participatie

In de gemeenteraad bestaat óók onduidelijkheid over de verhouding tussen participatie en inspraak. Een aantal raadsleden ziet participatie als een vervanging van inspraak. Met de vaststelling van het participatiebeleid werd tevens een nieuwe inspraakverordening opgesteld. Deze is veel minder uitgebreid dan de vorige Kaderregeling Inspraak en Participatie. De huidige inspraakverordening beperkt inspraak tot de wettelijk vastgestelde inspraakmomenten, conform art. 19 van de Awb. De aanvullende inspraakmogelijkheden zijn vervangen door participatie in een vroegere fase van het beleidsproces.

“Onbedoeld hebben we veel frustratie ingebouwd. Burgers denken dat zij nog iets met de inspraak te kunnen bereiken.”¹²

Nadat participatie (al dan niet) heeft plaatsgevonden worden beleidsvoorstellen besproken in de betreffende raadscommissie. In de Alkmaarse praktijk zijn het de raadscommissies die bepalen of een

beleidsvoorstel ter inspraak wordt gelegd. Wanneer er tijdens een vergadering van de raadscommissie blijkt dat er tegenstanders zijn van het beleidsvoorstel, vindt de raadscommissie dikwijls dat het participatieproces niet goed is verlopen en dat er opnieuw geparticipeerd moet worden. Dit gebeurt ook wanneer het beleidsvoorstel binnen de door de raad vastgestelde kaders liggen.

Deze opstelling van raadsleden lijkt voort te komen uit het beeld dat binnen de raad bestaat over inspraak. Een aantal raadsleden heeft namelijk het idee dat een beleidsvoorstel niet meer kan worden aangepast als het eenmaal de inspraak ingaat. Hiermee zien verschillende raadsleden inspraak als een wettelijke verplichting, zonder duidelijke meerwaarde voor het bestuur en burgers.

¹¹ Groeps gesprek raadsleden, 20 augustus 2008.

¹² Groeps gesprek raadsleden, 20 augustus 2008.

Algemene bevinding: de procedurele kijk op participatie door de gemeenteraad staat maatwerk in de weg. Veel raadsleden hebben de neiging om het participatieniveau standaard vast te stellen op ‘adviseren’, waarbij inhoudelijke en procesmatige doelstellingen van de participatie niet worden benoemd. Hierdoor blijven zowel de lagere als hogere treden op de participatieladder buiten schot. Daarnaast heeft de raad een procedurele kijk op inspraak. Sommige raadsleden zien inspraak vooral als een wettelijke verplichting in plaats van een instrument dat hen in staat stelt belangen en voorkeuren uit de samenleving aan het licht te brengen en deze tegen elkaar af te wegen.

4.3 Doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie

In oktober 2007 verscheen het rapport *Evaluatie binnenstedelijke ruimtelijke planvorming- en ontwikkeling Alkmaar, casus bouwplan De Vliegerstraat* van de rekenkamercommissie Alkmaar. Met dit rapport heeft de rekenkamercommissie onder andere een bijdrage willen leveren aan ‘het op een goede manier in de praktijk brengen van inspraak van participatie en burgers’. Daarvoor heeft de rekenkamercommissie de participatie en inspraak bij het opstellen van het bouwplan voor De Vliegerstraat geëvalueerd. Ten tijde van dit beleidsproces was het nieuwe participatiebeleid nog niet vastgesteld. De analyse van de rekenkamercommissie is dan ook grotendeels gebaseerd op de oude kaderregeling inspraak en participatie (KIP).

De rekenkamercommissie kwam tot de conclusie dat – hoewel de inspraak en participatie volgens de vastgestelde regels waren verlopen - de aanpak van participatie in dit proces te wensen overliet. Het niveau van de buurtparticipatie was niet consistent en dit gaf onduidelijkheid bij het buurtoverleg over hun rol in het proces. Bovendien was de communicatie richting buurtbewoners gedurende het hele proces onvoldoende, zo luidde het oordeel.

“De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat een uitvoering van het voorbereidingsproces conform de geldende formeel vastgestelde regels nog geen garantie is voor een daadwerkelijk goed verlopend participatie- en inspraakproces en een probleemloze besluitvorming.”¹³

Op basis van dit uitgangspunt heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen geformuleerd (zie bijlage 4). Deze aanbevelingen sluiten grotendeels aan bij de centrale kenmerken van het nieuwe participatiebeleid. Wat dat betreft sloten de aanbevelingen van de rekenkamercommissie goed aan bij de ontwikkelingen die destijds in de gemeente plaatsvonden met het opstellen van het participatiebeleid. Bij de analyse van de vier projecten is tevens gekeken naar de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn toegepast in de praktijk (zie bijlage 4). Uit de analyse blijkt dat met name de projecten *Bouwplan Bergerweg/ Van*

¹³ Rekenkamercommissie Alkmaar, *Evaluatie binnenstedelijke ruimtelijke planvorming- en ontwikkeling Alkmaar, casus De Vliegerstraat*, oktober 2007, p. 7.

Oostsanenkade en de herinrichting van de Laatste aanbevelingen van de rekenkamercommissie terug te zien zijn.¹⁴

5 De resultaten van het participatiebeleid

5.1 Resultaten van de participatie bij de vier projecten

De analyse heeft zich gericht op drie typen resultaten van participatie:

- responsief bestuur;
- doelbereiking: inhoudelijke kwaliteit van het beleid; draagvlak; verbeteren relatie overheid en burger.
- tevredenheid van burgers;

Van **responsief bestuur** is sprake als:

- het gemeentebestuur zicht heeft op wat er leeft in de samenleving in termen van onderliggende deelbelangen en belangentegenstellingen;
- het gemeentebestuur een zorgvuldige afweging maakt van alle relevante vragen en belangen en neemt dit mee in de besluitvorming;
- het gemeentebestuur verantwoording aflegt over waarom er wel of niet gevolg wordt gegeven aan bepaalde vragen/ belangen van burgers;
- het gemeentebestuur conform de gemaakte afweging en besluitvorming handelt.

Responsief bestuur kan worden gezien als een kernresultaat van participatie. Het betekent niet dat participanten op alle fronten hun zin krijgen. Het betekent wel dat het gemeentebestuur de ingebrachte belangen en voorkeuren tegen elkaar afweegt en op basis hiervan een zorgvuldig besluit neemt en hier verantwoording over aflegt.

De participatienota noemt drie andere beoogde resultaten van participatie: kwaliteit van beleid; draagvlak en het verbeteren van de relatie tussen overheid en burger. Dit laatste resultaat is buiten beschouwing van het onderzoek gebleven. Het gaat hier namelijk om een lange termijn effect, en het in kaart brengen hiervan vraagt een representatieve enquête onder de Alkmaarse bevolking. In plaats daarvan is ervoor gekozen om de tevredenheid van participanten op een kwalitatieve wijze te meten door middel van twee groepsgesprekken. Tabel 3 geeft een overzicht van de resultaten van participatie bij de vier projecten.¹⁵

¹⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de participatie bij deze projecten al was begonnen voordat het rapport van de rekenkamercommissie verscheen.

¹⁵ Bij het analyseren van de projecten zijn deze beoogde resultaten vertaald in onderzoekbare termen. De kwaliteit van beleid is in principe een subjectief begrip. Verschillende mensen kunnen immers een ander beeld hebben van wat 'kwalitatief goed' beleid is. Om deze reden hanteren we de term 'inhoudelijke verrijking'. Van inhoudelijke verrijking is sprake indien participanten ideeën aanreiken aan deze ideeën doorwerken in het beleid. Om draagvlak te meten hebben we gekeken naar het aantal negatieve / positieve zienswijzen dat tijdens de inspraak werd geuit.'

Project	Responsief bestuur	Kwaliteit van het beleid	Draagvlak
Bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade	Responsief bestuur. In een ambtelijke notitie worden alle adviespunten naast elkaar gelegd en wordt per adviespunt aangegeven waarom deze wel of niet wordt overgenomen.	Inhoudelijke verrijking: Het advies van de adviesgroep is grotendeels overgenomen. Alle betrokkenen zijn tevreden over het bouwplan.	Maatschappelijk draagvlak: De inspraak over het bouwplan en welstandscriteria levert geen zienswijzen op.
Binnenstad Beter	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Beperkt draagvlak. Bezwaren hebben vooral betrekking op het gemengd parkeren.
Cultuurnota	Responsief bestuur. Terugkoppeling over de opbrengst van de participatie en de wijze waarop de inbreng van participanten wordt verwerkt.	Inhoudelijke verrijking. De inbreng van de vertegenwoordigers van het culturele veld komt duidelijk terug in de Cultuurnota. Betrokkenen uit de gemeente zijn overwegend positief over de Cultuurnota.	Onduidelijk. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre er maatschappelijk draagvlak is voor de Cultuurnota.
Herinrichting Laat	Responsief bestuur. Alle insprekers krijgen een persoonlijke reactie waarin wordt uitgelegd wat er met hun reactie gebeurt.	Inhoudelijke verrijking. De uitkomsten van de participatie worden overgenomen in het ontwerp en participanten, ambtenaren en raadsleden zijn overwegend positief over het inhoudelijk resultaat.	Maatschappelijk draagvlak. Er komen relatief weinig negatieve inspraakreacties. Aantal reacties geven expliciete steunbetuiging aan het inrichtingsplan.

Tabel 3: resultaten van vier participatieprojecten

Responsief bestuur

Uit de analyse van de vier projecten komt een beeld naar voren van een gemeente die op een responsieve wijze omgaat met de resultaten van de participatie. In de drie projecten waar participatie heeft plaatsgevonden, hebben de belangen van de participanten een volwaardige rol gespeeld in de besluitvorming. Het gemeentebestuur heeft de ingebrachte belangen en voorkeuren tegen elkaar afgewogen en meegenomen in de besluitvorming. Dat wil echter niet zeggen dat alle inbreng één op één is vertaald in een bestuurlijk of politiek besluit. Uit de analyse blijkt wel dat de gemeente steeds uitleg en verantwoording heeft gegeven over het al dan niet overnemen van de inbreng van de participanten.

Bij de herinrichting van de Laat werd tijdens de eerste brainstormsessie de invoering van eenrichtingsverkeer naar voren gebracht. Naar aanleiding van de reacties tijdens de inloopbijeenkomst en nieuwe verkeersprognoses is echter besloten tweerichtingsverkeer te handhaven.

Kwaliteit van het beleid (inhoudelijke verrijking)

Bij drie projecten waarin participatie plaatsvond werkte de inbreng van de participanten in grote mate door in het beleid. Bovendien waren de meeste betrokkenen (zeer) tevreden over de beleidsuitkomsten van het proces. Dat geldt niet alleen voor de participanten, maar ook voor de betrokken ambtenaren, en andere partijen. Bij het bouwplan voor de Bergerweg/ Van Oostsanenkade gaf de architect aan dat de participatie de kwaliteit van het plan heeft verbeterd. Wat dat betreft was er in deze projecten sprake van inhoudelijke verrijking.¹⁶

Maatschappelijk draagvlak

Draagvlak heeft betrekking op de brede steun in de samenleving - of een deel daarvan - voor beleid. Een indicator voor draagvlak is het aantal (negatieve) zienswijzen of bezwaren dat tijdens de inspraak of inspreekrecht bij raadscommissies wordt geuit. Wat dat betreft kan worden gesteld dat het draagvlak voor de voorgestelde parkeerbeleid van het college aanvankelijk beperkt was. Tijdens de commissievergadering waarin het plan werd besproken werden grote bezwaren geuit tegen het voorstel. Voor de raadscommissie was dat een belangrijke om het plan 'terug te sturen naar het college'. Bij het bouwplan voor de Bergerweg/ Van Oostsanenkade leverde de inspraak geen enkele (negatieve) zienswijze op. Ook voor de herinrichting van de Laar was het aantal negatieve zienswijzen beperkt. Bovendien werd in een relatief zienswijzen expliciet waardering uitgesproken voor het plan. De overkoepelende winkeliersvereniging (WBA) was echter minder te spreken over het plan, omdat het plan ten koste zou gaan van het aantal parkeerplaatsen. Naar aanleiding van de protesten van deze groep richtte het college van B&W is het plan aangepast en het aantal parkeerplaatsen toegenomen.

Onduidelijk is of er draagvlak bestaat voor de nieuwe Cultuurnota. In de onderzoeksfase heeft immers nog geen inspraak plaatsgevonden op de Cultuurnota. Bovendien hebben alleen vertegenwoordigers van het culturele veld geparticipeerd in het proces, waardoor de opvattingen van de (potentiële) gebruikers van het culturele aanbod niet voor het licht zijn gekomen.

Algemene bevinding: met uitzondering van het project Binnenstad Beter laten de projecten grotendeels de beoogde resultaten zien. De gemeente gaat op een responsieve wijze om met de inbreng van participatie; er is sprake van inhoudelijke verrijking; en bij twee projecten is er duidelijk draagvlak voor de beleidsuitkomsten.

5.2 Tevredenheid over participatie in het algemeen

Uit de groeps gesprekken met participanten en bewonersorganisaties kwam het beeld naar voren dat de participatie bij kleinschalige projecten op buurtniveau doorgaans goed verloopt. Vertegenwoordigers van wijkverenigingen geven aan dat de gemeente hen

¹⁶ Ambtenaren die betrokken waren bij het opstellen van de Cultuurnota gaven overigens aan dat de consultatie van het culturele veld niet heeft geleid tot een substantieel ander plan. Volgens hen zou de Cultuurnota in grote lijn hetzelfde hebben uitgezien indien er geen participatie had plaatsgevonden.

structureel betreft bij onderwerpen die in hun wijk spelen en dat de gemeente hen serieus neemt.

Toch werden tijdens de groeps gesprekken vooral kritische noten gekraakt door de participanten. Participanten zijn vooral ontevreden over de participatie bij grotere buurtoverstijgende projecten. De kritiek van participanten richt zich op een aantal aspecten.

Onduidelijkheid over wanneer er wel of niet wordt geparticipeerd

Voor een aantal deelnemers bestaat onduidelijkheid over de keuze van onderwerpen die onderwerp zijn van participatie. De participatienota geeft aan dat er altijd gekozen dient te worden voor 'adviseren', tenzij er goede argumenten zijn om het niet te doen. In de praktijk wordt deze afspraak volgens veel deelnemers niet nagekomen. Volgens hen geeft de gemeente vaak geen argumenten waarom niet wordt geparticipeerd. Hierdoor is het niet duidelijk waarom bepaalde beleidsonderwerpen wel geschikt zijn voor participatie en andere niet.

Daar komt bij dat beleidsonderwerpen en/of besluiten aan elkaar gekoppeld zijn. De hoogte van de parkeertarieven is bijvoorbeeld gekoppeld aan de bouw van nieuwe parkeergarages. Voor veel participanten is het niet duidelijk waarom zij over het ene onderwerp wel kunnen meepraten en over het andere onderwerp niet. Daar komt bij dat veel participanten vinden dat zij pas in een relatief late fase van de beleidsvoorbereiding worden betrokken. Vaak zijn de kaders al zo strak geformuleerd dat er nog maar weinig ruimte is om invloed uit te oefenen.

“Als bewoner kom je te laat aan de beurt: anderen hebben al mee kunnen mee praten over de kaders. Als bewoners heb je die mogelijkheid vaak niet.”

Onduidelijkheid over de eigen rol en inbreng ten opzichte van andere partijen

Een aantal deelnemers heeft vragen over het feit dat verschillende groepen op verschillende manieren kunnen participeren. Professionele partijen, zoals een projectontwikkelaar of woningcorporatie, krijgen vaak veel meer invloed dan bewoners. Een projectontwikkelaar wordt meestal in een eerder stadium betrokken in het beleidsproces. Deze verschillende rollen en bevoegdheden worden vaak niet expliciet beschreven door de gemeente. Bewoners hebben de verwachting dat zij op basis van gelijkwaardigheid kunnen participeren, maar in de praktijk is dat niet het geval.

“Waarom mag een ontwikkelaar wel op komen voor zijn belang om te bouwen, maar een bewoner niet voor het behoud van een speeltuintje?”

Responsief bestuur: de wijze waarop de gemeente omgaat met de inbreng van participanten en afspraken nakomt

De analyse van de vier projecten schetst een beeld van een responsief bestuur. Dit beeld komt echter niet overeen met het beeld van verschillende participanten. Zij wijzen er echter op dat de gemeente hun adviezen vaak niet opvolgt, en hier geen duidelijke

argumenten voor geeft. Volgens participanten legt het gemeentebestuur adviezen vooral naast zich neer op basis van financiële argumenten. Bij veel deelnemers bestaat hier onvrede over omdat zij geen mogelijkheid hebben om dit te verifiëren.

Maar ook als een advies wel wordt overgenomen, worden afspraken volgens participanten niet altijd nagekomen in de uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase kunnen grote vertekeningen ontstaan met hetgeen wat is afgesproken.

“Ik voel dat we besodemieterd zijn: alle beloftes uit het verleden worden verbroken. De wethouder gaf aan: ‘afspraken zijn er om gebroken te worden’, of: ‘tijden veranderen’.”

Verskillende participanten wijzen er bovendien op dat de verslagen van participatiebijeekomsten niet altijd een accuraat beeld geven van het verloop van deze bijeenkomsten. Volgens hen worden er dikwijls conclusies getrokken die niet overeenkomen met de afspraken die feitelijk zijn gemaakt.

In het verlengde hiervan hebben verschillende participanten hun onvrede geuit over het feit dat de gemeente de belofte niet is nagekomen om een ‘populaire versie’ van het participatiebeleid te maken voor bewoners. In plaats daarvan is alleen de ambtelijke samenvatting verspreid onder een aantal bewonersorganisaties.

De wijze waarop de gemeente communiceert/ bejegening door de gemeente

Verskillende participanten zijn ontevreden over de wijze waarop de gemeente met hen communiceert. Participanten vinden de directe communicatie van sommige ambtenaren tijdens de participatie niet adequaat. Sommige deelnemers vinden de opstelling van sommige ambtenaren onbeleefd of zelfs ‘ronduit vijandig’. Ander deelnemers zijn juist heel tevreden over de wijze waarop ambtenaren met hen communiceren, en dat zij ‘fantastisch werk’ doen. Verskillende participanten geven aan begrip te hebben voor het feit dat ambtenaren soms in een lastige spagaat terecht kunnen komen, wanneer zij zowel tegemoet moeten komen aan de voorkeuren van participanten als aan de voorkeuren van bestuurders.

“Sommige ambtenaren zeggen ook: u heeft gelijk, maar ik moet doen wat mijn wethouder wil. Soms zitten ambtenaren wat dat betreft in een lastige positie. Ik heb daar wel begrip voor, maar als ambtenaar hoor je altijd beleefd te zijn en duidelijk te communiceren. Soms gebeurt dat heel goed, en in andere gevallen helemaal niet.”

De ondersteuning vanuit de gemeente

Verskillende participanten zijn ontevreden over de ondersteuning van de gemeente bij participatie. Zij ervaren bijvoorbeeld dat participatiebijeekomsten niet altijd even goed worden voorbereid. Vooraf is het niet altijd duidelijk welke onderwerpen ter discussie staan. Bovendien worden vergaderstukken pas enkele dagen voor de bijeenkomsten toegestuurd. Hierdoor vinden participanten dat zij zich niet altijd goed kunnen voorbereiden.

“Feit is dat de burger, waar het om gaat, in een achtergestelde positie verkeert. Deze burgers zijn vrijwilligers die dit werk naast hun dagelijkse werkzaamheden moeten doen en vaak over onvoldoende kennis, ervaring en informatie beschikken. Zij moeten opboksen tegen betaalde professionals van de gemeente en projectontwikkelaars. In plaats dat de gemeente haar burgers ondersteund is het een gevecht van de ambtenaren tegen de burgers.”¹⁷

Betrokkenheid en communicatie in de uitvoeringsfase van het project

Verskillende participanten vinden het onbevredigend dat de participatie zich beperkt tot de beleidsvoorbereiding.

“Als participant ben je jaren betrokken, dan is het toch ook logisch dat je in de uitvoeringsfase betrokken wilt blijven? Natuurlijk komt er een moment waarop het proces even stilvalt omdat bepaalde procedures worden opgevolgd, maar dan kun je als gemeente ons tenminste blijven informeren.”

Sommige participanten hebben het gevoel in een ‘zwart gat’ te vallen wanneer de participatie opeens eindigt bij het uitbrengen van een advies. De meeste participanten vinden daarom dat de participatie een vervolg zou moeten krijgen na het uitbrengen

van het advies. Hierbij geven participanten dat zij tenminste op de hoogte willen blijven van de uitvoering.

Algemene bevinding: de tevredenheid van participanten verschilt per project. Participanten zijn over het algemeen tevreden over projecten die op buurtniveau plaatsvinden, maar zijn vooral ontevreden over buurtoverstijgende projecten waarbij ook professionele partijen, zoals projectontwikkelaars, een rol hebben. De ontevredenheid richt zich vooral op de onduidelijkheid over de eigen rol en inbreng ten opzichte van de rollen van professionele partijen. Bovendien bestaat er onduidelijkheid bij bewoners over de onderwerpen waar zij wel en niet over kunnen meepraten. Daarnaast ervaren zij dat het gemeentebestuur regelmatig hun adviezen zonder duidelijke argumenten naast zich neerlegt of afspraken niet nakomt.

6 Succes- en faalfactoren voor de toepassing van het participatiebeleid

Succes en faalfactoren werken in op de kwaliteit van de participatiepraktijk en de resultaten van de participatie. Op basis van het voorgaande kunnen we drie algemene slaag- en faalfactoren onderscheiden: ondersteuning op organisatieniveau; de persoonlijke houding en vaardigheden; voldoende participatiegraad in de samenleving.

¹⁷ Overleg Stadsontwikkeling Alkmaar (OSA), *Samenvatting evaluatie participatiebeleid*, 2008.

6.1 Ondersteuning op organisatieniveau

Participatie staat onvoldoende in het teken van een gezamenlijk optreden van de raad, het college en ambtelijke organisatie naar buiten

Bij ondersteuning op organisatieniveau gaat het er in de eerste plaats om dat participatie in het teken staat van een gezamenlijk optreden van de gemeenteraad en het college. Participatie is instrument om te komen tot een zorgvuldige politiek- bestuurlijke beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Een aantal kenmerken van het samenspel tussen de gemeenteraad en het college staat dit in de weg.

- Er bestaan geen eenduidige afspraken over welke beleidsonderwerpen vallen onder de verantwoordelijkheid van het college en welke onderwerpen ‘toebehoren’ aan de raad. Hierdoor is het niet altijd duidelijk of participatie gericht is op beïnvloeding van de raad of het college. Voor de ambtelijke organisatie is het niet altijd duidelijk of er een kaderstellende notitie of een startnotitie moet worden opgesteld.
- Er bestaat geen eenduidig beeld over de wijze waarop participatie ten dienste kan staan voor de politieke- bestuurlijke besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is de opvatting van het college dat het niet verstandig is te kiezen voor een hoog participatieniveau wanneer er tegengestelde opvattingen bestaan in de raad. Men zou ook kunnen beargumenteren dat in deze gevallen participatie een geschikt instrument is om de verschillende belangen en opvattingen boven tafel te krijgen, op basis waarvan de raad een afweging kan maken.
- De gemeenteraad heeft een procedurele kijk op participatie en inspraak. Discussies tussen raad en college richten zich vooral op het vaststellen van het participatieniveau. Bij deze discussies gaat men voorbij aan de vraag welke meerwaarde verschillende vormen van participatie kunnen hebben.
- De motieven om niet te participeren komen niet altijd aan het licht. Zowel in het college als de raad is een algemeen gedeelde opvatting dat een hoog participatieniveau niet werkt wanneer burgers voornamelijk NIMBY- argumenten hebben om te participeren. Tegelijkertijd erkennen raadsleden dat burgers vooral participeren om op te komen voor hun eigen belangen.
- In de Alkmaarse politieke praktijk bepalen de raadscommissies of de wettelijk verplichte inspraakprocedure kan worden gestart. Hierdoor worden collegevoorstellen al ‘dichtgetimmerd’ voordat de inspraak begint. Op deze wijze is inspraak alleen nog een wettelijke verplichting, zonder dat het een meerwaarde heeft in de politieke oordeelsvorming.

Ondersteuningsmogelijkheden voor participatie

Uit de beoordeling van het participatiebeleid is gebleken dat de toepassingsgerichtheid van de participatienota beperkt is. De toepassing van de participatienota als hulpmiddel vraagt al een hoge mate van expertise vanuit de organisatie. Daarom is het belangrijk dat er ook langs aanvullende kanalen ondersteuning is voor participatie. De participatienota geeft hiervoor een aantal aanknopingspunten.

- *Collegiale ondersteuning.* De participatienota vermeldt expliciet dat het gewenst is dat ambtelijke beleidsmakers elkaar ondersteunen bij het invullen van de checklist bij collega’s te consulteren, zoals de betreffende wijkcoördinator, beleidsmedewerkers, projectmanager en communicatieadviseur.

- *Interne communicatie binnen de organisatie:* ‘het is van belang dat iedereen die intern betrokken is bij het proces op de hoogte wordt gehouden van de vorderingen. [...] Via de bestaande kanalen kan met elkaar worden gecommuniceerd, zoals intranet, werkoverleg, personeelsblad ‘Voor de leeuwen’, en eventueel extra bijeenkomsten.
- *Inzet van de afdeling communicatie.* De participatienota stimuleert ambtenaren gebruik te maken van de afdeling communicatie bij het organiseren van participatie.

Uit verschillende gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat in verschillende mate gebruik wordt gemaakt van deze ondersteuningsmogelijkheden.

- *Collegiale ondersteuning.* Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie is gebleken dat participatie regelmatig onderwerp van gesprek tussen collega’s. Het gaat hier vooral om informele overleggen en gesprekken. Van periodiek ambtelijk overleg waarin participatie structureel aan bod komt is geen sprake.
- *Interne communicatie middelen.* Ambtenaren gaven aan dat er in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van interne communicatiekanalen. Succesvolle praktijken of leerzame ervaringen worden bijvoorbeeld niet gedeeld of geëtaleerd via intranet of andere communicatiekanalen. Bij vaststelling van het participatiebeleid werd afgesproken dat er ook een praktische samenvatting zou komen voor ambtenaren. Dit boekje is er ook gekomen, maar volgens een aantal ambtenaren heeft dat erg lang op zich aten wachten. Verschillende ambtenaren gaven aan behoefte te hebben aan een soort kennisbank voor participatie of een platform waarin ambtenaren hun ervaringen op het gebied van participatie kunnen delen.
- *Inzet van de afdeling communicatie.* Adviseurs van de afdeling communicatie worden zelden ingezet bij participatie. Verschillende ambtenaren gaven aan hier geen behoefte aan te hebben. Volgens andere ambtenaren ligt dat ook voor een deel aan de onduidelijke positionering van de afdeling communicatie. Voor beleidsmakers is het vaak niet duidelijk op welke wijze zij communicatieadviseurs kunnen inschakelen.
- *Ontwikkelingstrajecten.* Bij sommige afdelingen maakt participatie onderdeel uit van (persoonlijke) ontwikkelingstrajecten. In de sector Stadsontwikkeling is er een intern sectorbreed opleidingstraject doorlopen, waarin participatie onderdeel uitmaakte van het lesprogramma. Voor de sector stadsontwikkeling zijn vier kerncompetenties bepaald, waaronder omgevingsbewustzijn en bestuurlijke sensitiviteit. Dit soort ontwikkelingstrajecten vindt echter niet organisatiebreed plaats. De invoering van het participatiebeleid is niet gepaard gegaan met een implementatietraject, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen en cursussen. De ontwikkeling van participatieve competenties is niet op alle afdelingen onderdeel van persoonlijke ontwikkelingsplannen.

Algemene bevinding: in de gemeente Alkmaar is er weinig ondersteuning op procesniveau. Het participatiebeleid is in feite een papieren nota, met een sterke nadruk op regels en procedures, waarbij weinig aandacht is voor aanvullende ondersteuning. De mogelijkheden om de afdeling communicatie in te zetten ter ondersteuning worden bijvoorbeeld onvoldoende benut.

6.2 Persoonlijke houding en vaardigheden

6.2.1 Houding en vaardigheden in de gemeente

Houding en vaardigheden van raadsleden

Verschillende raadsfracties hebben verschillende opvattingen over participatie. Sommige fracties en raadsleden hebben een uitgesprokenere steun voor participatie dan anderen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de raad het vaststellen van het participatiebeleid een hoge ambitie heeft uitgesproken voor participatie. Deze ambitie komt ook tot uiting in het voornemen om altijd voor een zo hoog mogelijk ambitieniveau te kiezen. In de praktijk kiest de gemeenteraad doorgaans voor de trede 'adviseren'. Het beeld is dat de raad het voorgestelde participatieniveau hiermee 'opschroeft', aangezien het college vaak een lager participatieniveau voorstelt. De politieke discussies in het raadsdomein over het vaststellen van het participatieniveau richten zich uitsluitend op de lagere treden van de participatieladder. De treden 'coproductie' en 'meebeslissen' worden in de praktijk niet overwogen door raadsleden.

Procedurele kijk op participatie: politieke discussies over participatie richten zich vooral op het vaststellen van het participatieniveau, waarbij inhoudelijke doelstellingen niet voor het licht komen. Veel raadsdelen vinden participatie belangrijk, zonder een duidelijk beeld te hebben van de nut, noodzaak, kansen en risico's van participatie. Veel raadsleden worstelen met de wijze waarop zij om moeten gaan met de inbreng van burgers. Veel raadsleden hebben de neiging om de vooraf geformuleerde inhoudelijke kaders te herzien naar aanleiding van de inbreng van participanten. Hierdoor krijgt de besluitvorming vaak een grillig karakter.

Houding en vaardigheden van bestuurders

Het college van B&W geeft in zijn algemeenheid aan participatie belangrijk te vinden. Toch heeft een aantal collegeleden een kritische houding ten opzichte van participatie, en wijzen op het risico van 'over-participatie'. Het beeld bestaat dat participatie tot langere doorlooptijden leidt, omdat gemaakte beslissingen steeds opnieuw ter discussie zouden komen te staan. Het college vindt participatie niet in alle gevallen meerwaarde heeft.

Het college geeft aan pragmatisch om te gaan met participatie. Wanneer het college grote oppositie verwacht, kan participatie een middel zijn om te laten zien dat het college burgers serieus neemt.

Houding en vaardigheden van ambtenaren

Binnen de ambtelijke organisatie wordt verschillend gedacht over de nut en noodzaak van participatie. Alle ambtenaren die zijn geïnterviewd voor het onderzoek geven aan dat zij participatie als een onlosmakelijk onderdeel van het werk zien. Voor hen is participatie vooral belangrijk om al in een vroege fase zicht te krijgen op de belangen in de samenleving. Ambtenaren verwachten over het algemeen niet dat participatie leidt tot een grotere kwaliteit van het beleid.

Een aantal geïnterviewde ambtenaren gaf ook aan dat zij veel kritische geluiden horen van hun collega's ten opzichte van participatie.

“Het is niet een breed gedragen idee in de organisatie dat burgers een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van beleid. Niet iedereen staat te juichen om burgers te betrekken.”

Het commitment dat ambtenaren uitspreken voor participatie, vertaalt zich niet in een brede ambtelijke steun voor de toepassing van het participatiebeleid. Deze wordt immers beperkt toegepast als praktisch hulpmiddel. De meeste

ambtenaren die we gesproken hebben geven aan dat het participatiebeleid weinig veranderingen teweeg heeft gebracht in hun werkwijze. Voor de vaststelling van het participatiebeleid werd volgens hen in even grote mate geparticipeerd. Volgens sommige ambtenaren is het participatiebeleid slechts een formalisering van de bestaande praktijk. Enkele ambtenaren zien hierin wel verschillen tussen de verschillende afdelingen. De afdelingen met meer ervaring met het betrekken van burgers hebben ook meer steun voor participatie.

“Ik heb het idee dat het participatiebeleid helemaal niet leeft in de organisatie, maar participatie des te meer.”

Algemene bevinding: vanuit het oogpunt van participatie is er geen adequaat samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Er bestaat onduidelijkheid over wie wanneer aan zet is, en welke functie participatie heeft (of kan hebben) in de politiek-bestuurlijke beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Dit leidt tot een praktijk waarin de discussies over participatie zich vooral richten op procedures en in mindere mate op de nut en noodzaak van participatie in verschillende situaties. Hierdoor wordt het onduidelijk of en in welke mate de gemeenteraad en de daarin zittinghebbende fracties participatie dienstbaar maken aan hun volksvertegenwoordigende rol. Ook in de organisatie bestaan er verschillende beelden over de nut en noodzaak van participatie. Sommigen zien participatie als een integraal onderdeel van hun werk, maar deze opvatting wordt niet door iedereen gedeeld. Participatie zit lang niet in de ‘hoofden en harten’ van alle ambtenaren. Voor sommige ambtenaren is participatie vooral een noodzakelijke procedure, terwijl andere ambtenaren juist van mening zijn dat die procedurele kijk hen in de weg zit om burgers en/of andere partijen op een bevredigende wijze te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid.

6.2.2 Houding van participanten

Alkmaar kent verschillende bewonersorganisaties, wijkraden en belangenorganisaties met zeer actieve leden die actief zijn in verschillende (participatieve) projecten. Deze bewoners zijn bereid veel tijd en energie te investeren in participatie rond projecten die hun dagelijkse leven raken. Actieve bewonersorganisaties hebben tevens een rol inbreng gehad bij het opstellen van het participatiebeleid. Behalve de grote betrokkenheid van deze mensen, kan worden gewezen op een aantal aspecten van hun houding ten aanzien van participatie en het participatiebeleid.

Zo hebben ook verschillende participanten een procedurele kijk op participatie. Zij hechten veel waarde aan de strikte toepassing van het participatiebeleid. Volgens deze participanten is het grootste probleem dat de ambtelijke organisatie en het college zich

vaak niet houden aan de afspraak om te kiezen voor het hoogst mogelijke niveau van participatie (lees: adviseren). Zij zien het participatiebeleid idealiter niet als een praktisch hulpmiddel voor de gemeente, maar als een verordening dat bepaalde handelingen van het college en de ambtelijke organisatie afdwingt. Vanuit dit perspectief heeft het participatiebeleid bepaalde verwachtingen gecreëerd die de gemeente niet waarmaakt. Daar komt bij dat participanten zich zelf dikwijls zien als gelijkwaardige partners, maar in de praktijk is dat niet het geval. In dit verband is eerder gewezen op het feit dat professionele partijen een invloedrijkere rol hebben dan bewoners(organisaties), maar dat deze verschillen in invloed niet worden benoemd in het participatiebeleid en/of een plan van aanpak. In sommige gevallen zien participanten een participatieproces als een oneerlijk gevecht tussen bewoners en de gemeente.

“Een probleem is dat het Participatiebeleid een mate van vrijblijvendheid inhoudt zonder verplichtingen zoals bij een verordening waardoor de gemeenteraad het college onvoldoende kan aanspreken indien de uitvoering van het Participatiebeleid niet geschiedt zoals bedoeld is”.¹⁸

Deze opvatting leidt ertoe dat in sommige gevallen bewoners zich niet coöperatief opstellen. Daar staat tegenover dat verschillende participanten ook wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid.

“We kunnen elkaar dwarszitten zoveel we willen, maar dat is niet de doelstelling. We zijn met elkaar bezig en moeten er samen uit zien te komen”.

Algemene bevinding: verschillende participanten hebben een procedurele kijk op participatie. Vanuit dit perspectief heeft het participatiebeleid geleid tot te hoge verwachtingen die de gemeente niet waarmaakt. Sommige participanten ervaren dat zij een gevecht leveren tegen ambtenaren en bestuurders. Andere participanten wijzen juist op het belang van een constructieve houding ten opzichte van het gemeentebestuur.

7 Conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het participatiebeleid en de participatiepraktijk

Conclusies over de kwaliteit van het participatiebeleid

Het participatiebeleid staat vooral in het teken van de ideologie dat burgers zo veel mogelijk moeten participeren. Dat maakt dat het participatiebeleid onvoldoende helpt een goede keuze te maken uit de onderscheiden participatieniveaus op basis van heldere criteria en een analyse van de beleidssituatie.

¹⁸ Bron: e-mailbericht van een deelnemer van de bijeenkomst met participanten, 8 oktober 2008.

De procedure vraagt om een zwaardere argumentatie bij een keuze voor een lagere vorm van participatie dan bij een hogere vorm van participatie. Hierdoor is de afweging vooral gebaseerd op negatieve argumenten (participatie is niet geschikt omdat...).

Het participatiebeleid geeft bovendien een enge opvatting van participatie waarbij:

- participatie beperkt wordt tot een begrensd onderdeel in de beleidsvoorbereiding;
- participatie onvoldoende differentieert tussen verschillende partijen, groepen etc.;
- participatie los komt te staan van de andere participatieagenda's van de gemeente, zoals het buurtgericht samenwerken, spreekrecht bij commissievergaderingen en het burgerinitiatief.

Aanbeveling voor het college:

Herformuleer de participatienota naar een document dat de afweging voor de keuze van het participatieniveau centraal stelt, waarbij ook het begrip inspraak dient te worden geïntegreerd als participatieniveau. Geef goede handvatten voor het verschil tussen de verschillende niveaus. Formuleer de verschillende niveaus in termen van invloed en rollen van participanten en het gemeentebestuur (bestuursstijlen), en niet in termen van procedures.

Conclusies over de kwaliteit van de participatiepraktijk (toepassing en procesarchitectuur)

De participatienota wordt in beperkte mate toegepast door bestuur en organisatie. De taal en opzet van participatieprocessen (procesarchitectuur) komen vaak niet overeen met de taal en opzet van de participatienota, wat overigens niet altijd wil zeggen wil zeggen dat deze participatieprocessen niet adequaat zijn.

De toepassing beperkt zich voornamelijk tot het vaststellen van het participatieniveau, waarbij alleen de lagere treden op de participatieladder worden overwogen en geëxpliciteerd. De politiek- bestuurlijke inkadering is bovendien gebrekkig omdat er (in het samenspel tussen raad en college) over en weer onvoldoende inhoudelijke argument- uitwisseling plaatsvindt over het meest aangewezen participatieniveau. De participatie is daardoor onvoldoende dienstbaar aan de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Aanbeveling voor de gemeenteraad en het college:

Stel inhoudelijke argumentatie centraal voor de afweging van het participatieniveau. Wat zijn de procesdoelen, meerwaarden van de participatie? Wordt er voldaan aan een aantal kernvoorwaarden voor participatie, zoals de aanwezigheid van keuzeruimte, duidelijkheid over de inbreng van bestuur en participanten, de verwachte meerwaarde van de participatie, de geschiktheid van de problematiek, de beschikbaarheid van voldoende middelen en personele capaciteit.

Conclusies over de resultaten van participatie

Er is een verschil in tevredenheid over buurtgerichte en buurtoverstijgende projecten.

Onvrede van participanten richt zich vooral op buurtoverstijgende projecten.

Verskillende rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen (bijvoorbeeld burgers en projectontwikkelaars)- en daarmee ook de verschillen in de wijze waarop zij invloed kunnen hebben en betrokken zijn in het proces- worden vooraf onvoldoende benoemd en onderkend. Dit scheidt verkeerde verwachtingen en verwarring over invloed en inbreng van participanten in het besluitvormingsproces.

De mate van responsief bestuur verschilt per project. Dit is voor een deel persoonsgebonden. Bovendien ervaren participanten de verantwoording en argumentatie van het gemeentebestuur bij het niet opvolgen van een advies in sommige gevallen als onvoldoende.

Conclusies over de voorwaarden voor succesvolle participatie

In het samenspel tussen raad en college is er sprake van ‘concurrentie’ bij de keuze van het participatieniveau en over de vraag wie uiteindelijk bevoegd is daarover te besluiten te nemen. Dat staat een eenduidig participatiebeleid in de weg.

De participatienota biedt onvoldoende handvatten om participatie te borgen in de organisatie. Waar sommige ambtenaren participatie als een integraal onderdeel van hun werkproces beschouwen, zijn andere meer terughoudend in het betrekken van burgers. Aanvullende mogelijkheden voor de ondersteuning van participatie op organisatieniveau worden onvoldoende benut.

Aanbeveling voor de gemeenteraad:

Bespreek de conclusies uit dit onderzoek tijdens een of meerdere themabijeenkomsten van de raad. Betrek hier na een eerste eigen oriëntatie ook externe partijen bij.

Aanbeveling voor de ambtelijke organisatie:

Organiseer en borg na wijziging van het participatiebeleid de implementatie door middel van scholing, training en vooral kennisdeling door middel van intervisie en uitwisseling van goede en minder goede ervaringen.

Bronnenlijst

SB	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving (volledig, dus incl. jaar)
Participatiebeleid algemeen				
SB	1	2008	2	Gemeente Alkmaar, Startnotitie evaluatie participatiebeleid, 26 februari 2008.
SB	2			NICIS, Wanneer werkt participatie? Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie, datum onbekend.
SB	3	2007	12	Gemeente Alkmaar, Algemene Inkoopwaarden Gemeente Alkmaar, december 2007.
SB	4			Gemeente Alkmaar, Evaluatie participatiebeleid, brief bestemd voor het college van B&W, 3 juni 2008.
SB	5	2008	6	Gemeente Alkmaar, Evaluatie participatiebeleid, brief bestemd voor betrokken ambtenaren, 3 juni 2008.
SB	6	2008	6	Gemeente Alkmaar, Evaluatie participatiebeleid, brief bestemd voor bewoners en betrokken belangenorganisaties, 3 juni 2008.
SB	7			Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar, Evaluatie binnenstedelijke ruimtelijke planvorming en – ontwikkeling Alkmaar, casus bouwplan De Vliegerstraat, datum onbekend.
SB	8	2008	11	Gemeente Alkmaar, Raadsvoorstel inzake rapport Rekenkamercommissie ‘Evaluatie binnenstedelijke ruimtelijke planvormingen- ontwikkeling Alkmaar, casus bouwplan De Vliegerstraat, 29 november 2007.
SB	9	2006	10	Gemeente Alkmaar, Participatiebeleid, vastgesteld op 30 oktober 2006.
SB	10	2005		Gemeente Alkmaar, Richtlijnen participatie: toelichting op het participatiebeleid, datum onbekend.
SB	11			Gemeente Alkmaar, Kaderregeling inspraak en participatie, datum onbekend.
SB	12	2006	9	Gemeente Alkmaar, Raadsvoorstel Participatiebeleid, 28 september 2006.
SB	13	2006	10	Gemeente Alkmaar, Raadsvoorstel Inspraakverordening, 30 oktober 2006.
SB	14	2006	10	Gemeente Alkmaar, Notulen Raadsvergadering, 30 oktober 2006.
SB	15	2005	12	Gemeente Alkmaar, Notulen vergadering Raadscommissie Bestuur en Middelen, 13 december 2005.
SB	16	2008	5	Gemeente Alkmaar, brief aan P&P inzake evaluatiebeleid gemeente Alkmaar, 13 maart 2008.
SB	17	2005	4	Gemeente Alkmaar, Werkconferentie ‘Inspraak en participatie’, 22 april 2005.
SB	18	2006	4	Gemeente Alkmaar, Uitnodiging bijeenkomst participatiebeleid en inspraakverordening, 25 april 2006.
SB	19		5	Gemeente Alkmaar, Uitnodiging bijeenkomst participatiebeleid en inspraakverordening, 11 mei 2006.
SB	20	2006	8	Gemeente Alkmaar, Memorandum

SB	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving (volledig, dus incl. jaar)
				bestuursondersteuning: besluitvorming participatiebeleid en inspraakverordening, 10 augustus 2006.
SB	21	2008	4	Gemeente Alkmaar, Memorandum kaderstelling, aan de leden van de commissie bestuur en Middelen, 8 april 2008.
Participanten (bewoners en belangenorganisaties)				
SB	22		4	Gemeente Alkmaar, Overzicht deelnemers werkconferentie 'Inspraak en participatie', 22 april 2005.
SB	23		6	Gemeente Alkmaar, Hoorzitting 'Inspraak en participatie', 13 juni 2006.
SB	24		6	Stichting Overleg Stadsontwikkeling Alkmaar, publicatie omtrent evaluatie participatie in Alkmaar, juni 2008.
Casus Bergerweg/ Van Oostsanenkade				
SB	25			Overzicht participatietrajecten, betrokkenen bij woningbouwplan hoek Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	26	2007	3	Gemeente Alkmaar, Kaderstellende nota Woningbouwplan hoek Bergerweg/ Van Oostsanenkade, 14 maart 2007.
SB	27	2007	4	Gemeente Alkmaar, Nota aan burgemeester en wethouders, Participatieniveau woningbouwplan hoek Bergerweg/ Van Oostsanenkade, 17 april 2007.
SB	28	2007	4	Gemeente Alkmaar, Memorandum aan bewonersorganisaties Rembrandtkwartier en C. Buys Martenshof, 17 april 2007.
SB	29	2007	5	Gemeente Alkmaar, Verslag van Commissie SOB, 122,23 en 29 mei 2007.
SB	30	2007	6	Gemeente Alkmaar, Verslag Raadsvergadering, 7 juni 2007.
SB	31			Adviesgroep, Adviesrapport inzake het Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	32			Adviesgroep, bijlage Adviesrapport Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	33			Overzicht van het doorlopen participatietraject, datum onbekend.
SB	34	2007	12	Commissie SOB, Commissievoorstel omtrent participatietraject, 20 december 2007.
SB	35	2007	12	Commissie SOB, notulen vergadering Commissie SOB, 20 december 2007.
SB	36	2007	11	Gemeente Alkmaar, Nota aan B&W, afronding participatietraject, 23 november 2007.
SB	37			Adviesgroep, Adviesrapport inzake het Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	38			Diederendirrix Architecten, Voorstel concept woningbouwplan, datum onbekend.
SB	39	2007	7	Gemeente Alkmaar, Verslag overleg Adviesgroep Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, 9 juli

SB	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving (volledig, dus incl. jaar)
				2007.
SB	40	2007	8	Gemeente Alkmaar, Uitnodiging Informatiebijeenkomst Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, 6 augustus 2007.
SB	41			Gemeente Alkmaar, Deelnemerslijst participatie Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	42			Gemeente Alkmaar, Ambtelijk voorstel Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	43	2007	11	Adviesgroep, Brief aan participanten inzake inspraakreactie Woningbouwplan, 16 november 2007.
SB	44			Gemeente Alkmaar, Reactieformulier Woningbouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade, datum onbekend.
SB	45	2007	9	Gemeente Alkmaar afdeling ROM, Concept Welstandscriteria Bergerweg 23-27, september 2007.
SB	46	2008	4	Gemeente Alkmaar, Raadsvoorstel inzake Vaststelling ruimtelijk kader en welstandscriteria Bergerweg 23-27, 24 april 2008.
Binnenstad Beter				
SB	47	2007	11	Commissie SOB gemeente Alkmaar, Commissievoorstel Binnenstad beter, 4 november 2007.
SB	48	2007	12	Gemeente Alkmaar, Nota aan burgemeester en wethouders: Binnenstad Beter, 4 december 2007.
SB	49			Binnenstad Beter: voorstel voor een goed, eenduidig en klantvriendelijk parkeersysteem in Alkmaar, datum onbekend
SB	50	2008	2	Commissie SOB gemeente Alkmaar, Commissievoorstel Binnenstad Beter, 14 februari 2008
SB	51	2008	1	Gemeente Alkmaar, Nota aan burgemeester en wethouders: parkeerbeleid Binnenstad beter, 10 januari 2008.
SB	52	2008	1	Gemeente Alkmaar, Binnenstad Beter: voorstel voor een compleet, eenduidig en klantvriendelijk parkeerbeleid in Alkmaar, 23 januari 2008.
SB	53	2008	2	Gemeente Alkmaar, Verslag Commissie SOB, 14 februari 2008.
SB	54	2008	6	Gemeente Alkmaar, Commissievoorstel Binnenstad beter, korte en lange termijnopzet, 12/ 17 juni 2008.
SB	55	2007	12	Gemeente Alkmaar, verslag Commissie SOB, 18/20 december 2007.
SB	56	2008	5	Gemeente Alkmaar, Belanghebbenden inspraak op parkeerbeleid, 28 mei 2008.
Cultuurnota				
SB	57	2008	3	Gemeente Alkmaar, Startnotitie Cultuurnota Alkmaar 2009-2014, 13 maart 2008.
SB	58	2007	9	Gemeente Alkmaar, Themabijeenkomst Gemeentelijk Cultuurbeleid, 18 september 2007.

SB	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving (volledig, dus incl. jaar)
SB	59	2007	9	Gemeente Alkmaar, Presentatie Themabijeenkomst Gemeentelijk Cultuurbeleid, 27 september 2007.
SB	60	2008	4	Gemeente Alkmaar, Verslag raadscommissie samenlevingszaken, vastgesteld op 8 april 2008.
SB	61	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 1 Culturele infrastructuur, 8 mei 2008.
SB	62	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 2 Cultuur en economie, 8 mei 2008.
SB	63	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 3 Ruimte voor vernieuwing en nieuwe makers, 8 mei 2008.
SB	64	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 4 Cultureel erfgoed, 8 mei 2008.
SB	65	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 5 Cultuur in de wijk en Community Arts, 8 mei 2008.
SB	66	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2009-2012 Alkmaar, Thema 6 Cultuureducatie en Amateurkunst, 8 mei 2008.
SB	67	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuurnota, 21 mei 2008.
SB	68	2008	5	Gemeente Alkmaar, Cultuur zonder grenzen, Concept Cultuurnota gemeente Alkmaar 2009 en verder..., versie 20 mei 2008.
SB	69	2008	6	Gemeente Alkmaar, Concept Verslag Commissie SLZ, 10/11 juni 2008.
SB	70	2007	9	Gemeente Alkmaar, Memorandum aan raadsleden en fractieassistenten inzake de Themabijeenkomst Cultuur, 27 september 2007.
SB	71			Gemeente Alkmaar, Cultuurnota 2002-2005, datum onbekend.
SB	72			Gemeente Alkmaar, Actieplan Cultuurbereik 2005-2008, datum onbekend.
Herinrichting Laat				
SB	73			Gemeente Alkmaar, Startnotitie Laat (gedeelte Kapelsteeg- Korte Vondelstraat', datum onbekend.
SB	74	2007	2	Gemeente Alkmaar, Interne mail, Uitnodiging herinrichting laat, 22 februari 2007.
SB	75	2007	4	Gemeente Alkmaar, Memorandum Stadsontwikkeling aan deelnemers brainstormsessies, 3 april 2007.
SB	76	2007	3	Gemeente Alkmaar, Overleg van Brainstormsessie herinrichting Laat, 19 maart 2007.
SB	77	2008	6	Gemeente Alkmaar, Uitnodiging tweede brainstormsessie Herinrichting Laat, 3 juni 2008.
SB	78	2007	3	Gemeente Alkmaar, Overleg van Brainstormsessie herinrichting Laat, 23 maart 2007.
SB	79	2007	5	Gemeente Alkmaar, Brief aan bewoners omtrent herinrichting Laat-Oost, 30 mei 2007.
SB	80	2007	6	Gemeente Alkmaar, , Brief aan bewoners omtrent herinrichting Laat-Oost, 25 juni 2007.

SB	Volg nr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving (volledig, dus incl. jaar)
SB	81	2007	9	Gemeente Alkmaar, Verslag Vergadering van brainstormgroep Laat-Oost, 24 september 2007.
SB	82	2007	11	Gemeente Alkmaar, Schriftelijke beantwoording zienswijzen herinrichting Laat-Oost, 13 november 2007.
SB	83	2007	12	Gemeente Alkmaar, Uitnodiging informatiebijeenkomst herinrichting Laat-Oost, 4 december 2007
SB	84	2007	12	Gemeente Alkmaar, Zienswijze herinrichting Laat-Oost, 18 december 2007.
SB	85	2007	2	Gemeente Alkmaar, Interne mail, 22 februari 2007.
SB	86	2007	3	Gemeente Alkmaar, Overleg van Brainstormsessies Herinrichting Laat-Oost, 19 maart 2007.
SB	87	2008	1	Gemeente Alkmaar, Informerende brief aan bewoners omtrent de herinrichting van Laat-Oost, 25 januari 2008.
SB	88	2007	11	Gemeente Alkmaar, ingezonden stukken participanten, 27 november 2007.
SB	89	2007	10	Gemeente Alkmaar, Nota aan B&W inzake Herinrichting Laat-Oost, 23 oktober 2007.
SB	90	2007	11	Gemeente Alkmaar, ingezonden stukken participanten, 27 november 2007.
SB	91			Gemeente Alkmaar, Zienswijzen naar aanleiding ter inzage gelegde definitief ontwerp Herinrichting Laat-Oost, datum onbekend.
SB	92	2007	6	Gemeente Alkmaar, Inventarisatie van reacties Inloopbijeenkomst Laat-Oost, 11 juni 2007.
SB	93	2008	1	Gemeente Alkmaar, ingezonden stukken participanten, 16 januari 2008.
SB	94			Gemeente Alkmaar, Presentielijst bijeenkomst Herinrichting Laat, datum onbekend.
Overige stukken				
SB	95	2008		Overleg Stadsontwikkeling Alkmaar (OSA), <i>Samenvatting evaluatie participatiebeleid</i> , 2008.

Lijst van respondenten

Nr.	Naam	Functie
1	Dhr. P. Batelaan	Hoofd sector MO
2	Dhr. R. Bakker	Senior beleidsmedewerker
3	Dhr. J. Labrijn	Sectorhoofd SB
4	Dhr. H. Koldewijn	Beleidsjuridisch medewerker ROM
5	Dhr. P. Leijen	Wijkbeheerder
6	Dhr. F. Stoker	Beleidsmedewerker bouwen
7	Dhr. P.M. Bruinooge	Burgemeester
8	Dhr. J.C. Meijer	Wethouder
9	Dhr. S.H. Binnendijk	Wethouder
10	Dhr. N.M.C. Alsemgeest	Wethouder
11	Dhr. W.A.J. van veen	Wethouder
12	Mw. A. van Dam	Wethouder
13	Dhr. J.M.C. Cox	Gemeentesecretaris
14	Dhr. J.A.M. Krieckaert	Loco- gemeentesecretaris
15	Dhr. P. Blauboer	Directeur de Vest
16	Dhr. R. Bangert	Beleidsmedewerker, afd. VTP sector MO
17	Dhr. A. van Heerde	Beleidsmedewerker
18	Mevr. A van de Ven	Raadslid
19	Dhr. R. Heerema	Raadslid
20	Mw. C. la Bruijn	Raadslid
21	Dhr. N. Ertas	Raadslid
22	Mw. S. den Dulk	Raadslid
23	Mw. M. Bolte	Raadslid
24	Mw. M. Dekker	Raadslid
25	Mw. E. Konijn	Raadslid
26	Dhr. J. Nagengast	Raadslid
27	Dhr. P. de Baat	Raadslid
28	Dhr. G.P. Jongsma	Raadslid
29	Dhr. L. Zimmerman	Participant
30	Mw. J. Benjamin	Participant
31	Dhr. F. Huiberts	Participant
32	Dhr. R. Kleverlaan	Participant
33	Dhr. H. Mors	Participant
34	Dhr. J.J. van de Aakster	Participant
35	Dhr. W. Peters	Participant
36	Dhr. P. Boersma	Participant
37	Dhr. L. van Leen	Participant
38	Mw. R. Nijssen	Participant
39	Mw. J. van Wenseveen	Participant
40	Dhr. J. van Beek	Participant
41	Dhr. A. van Diepen	Participant
42	Dhr. W. Visser	Participant

Nr.	Naam	Functie
43	Dhr. C. de Rijk	Participant
44	Dhr. R. Polder	Participant
45	Mw. J. Bakker	Participant
46	Mw. J. Boersen	Participant
47	Dhr. J. Mutters	Participant
48	Dhr. W. Peters	Participant
49	Dhr. J. van Geerestein	Adviesbureau bewonersorganisatie Kern8
50	Dhr. H. Bragonje	Participant
51	Dhr. G. Kloosterman	Participant
52	Dhr. J. Brouwer	Voormalig hoofd sector stadsontwikkeling
53	Dhr. S. Dekker	Afdeling projectmanagement
54	Mw. E. de Vries	Senior communicatieadviseur
55	Mw. E. Oude Nijhuis,	Sector Realisatie
56	Mw. M. de Jong	Wijkcoördinator Oudorp en centrum

Bijlage 1 Begrippenkader

Bij onvoldoende helderheid en taalafspraken over het onderwerp van dit onderzoek kan er onduidelijkheid en verwarring ontstaan over begrippen en definities. We zien in de participatienota dat het gemeentebestuur tot een heldere begripsbepaling wil komen tussen inspraak en interactief beleid (zie p. 7). De rekenkamercommissie concludeert in een recente evaluatie echter dat desondanks onduidelijkheid over de gehanteerde begrippen bestaat (zie het citaat bij aanvang van hoofdstuk 1). Deze zaken kunnen vooral tijdens de uitvoering van de participatietrajecten vervelende bijwerkingen hebben. Partners+Pröpper acht een duidelijke begripsbepaling een essentiële voorwaarde bij aanvang van dit onderzoek en doet daarvoor voorstellen. We sluiten eveneens aan bij een recent memo aan het Presidium (18 maart 2008 van de opstellers Eelco Kroon en Sander Koolen).

Enkele begrippen, participatiestijlen en instrumenten die veel door elkaar gebruikt worden.

co-productie	polderoverleg	interactie
formele inspraak	interactief beleid	informereren/ informatieavond
voorspraak	beginspraak samenwerken	stadsdebat
informele inspraak	samenspel	burgerpanel
zienswijzen	(burger)participatie	hoorzitting

Drie kernbegrippen worden het meest gebruikt als algemene overkoepelende termen in de praktijk, namelijk *participatie*, *inspraak* en *interactief beleid*. We zien dit ook terug in de stukken van de gemeente Alkmaar. De drie begrippen hangen als volgt met elkaar samen:

- participatie is een overkoepelende term en omvat inspraak en interactief beleid, maar ook ‘zich laten informeren’ (zie de participatieladder in bijlage 1, figuur 1.1);
- interactief beleid omvat inspraak in een vroeg stadium (‘participatief advies’), het omvat dus geen inspraak in een laat stadium (consultatie), zie in bijlage 1, tabel 1.

In dit onderzoek kiezen we – aansluitend bij het beleid van gemeente Alkmaar - als centraal en overkoepelend begrip voor de term participatie, toegespitst op door het gemeentebestuur georganiseerde participatie ten aanzien van gemeentelijk beleid.

Begrip	Omschrijving
Participatie	<p>Het <i>deelnemen</i> door burgers aan <i>beleidsprocessen gericht op de publieke zaak</i> (voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid).¹⁹</p> <p>'Participatie' is in het dagelijks taalgebruik een algemene term die op allerlei zaken betrekking kan hebben (participatie bij...). Deze definitie betreft participatie bij 'beleidsprocessen gericht op de publieke zaak'. Dit hoeven dus niet alleen beleidsprocessen (exclusief) van het gemeentebestuur te zijn.</p>
Inspraak	<p>Een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers om hun <i>mening te uiten</i> over het <i>overheidsbeleid</i>.²⁰</p>
Interactief beleid	<p>Het door de overheid in <i>een zo vroeg mogelijk stadium betrekken</i> van burgers bij het beleid om in <i>open wisselwerking</i> met hen tot de voorbereiding, bepaling en/ of evaluatie van beleid te komen.²¹</p> <p>Interactief beleid is een verzamelterm van vier vormen van participatie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 partijen ontwikkelen zelf beleid; 2 partijen en overheid werken samen; 3 partijen beslissen mee; 4 partijen adviseren de overheid. <p>Of nog algemener: de ene partij betreft de andere partij in een zo vroeg mogelijk stadium en in een open wisselwerking om tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid te komen.</p>

Tabel 3.1: definities van centrale begrippen

¹⁹ Zie: Igno Pröpper en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, tweede herziene druk, 2001.

²⁰ Idem.

²¹ Idem., p. 15.

Bijlage 2 Normenkader: de bril waardoor wij kijken

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en het onderzoek te richten, maken wij gebruik van een normenkader. Dit normenkader vormt als het ware de bril waardoor wij naar uw praktijk kijken.

	Normenkader Partners+Pröpper ²²	Aansluiting op normen van de gemeente Alkmaar
A	<p>Ondersteuning op organisatieniveau</p> <p>a1 Participatie staat in het teken van gezamenlijk optreden van raad – college en ambtelijke organisatie naar buiten.</p> <p>a2 Aanwezigheid en gebruik van een adequate methodiek voor de gehele gemeente of afwegingskader voor participatie/ interactief beleid.</p> <p>a3 Voldoende steun voor participatieprocessen vanuit voldoende politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment.</p> <p>a4 Adequate politiek-bestuurlijke inkadering en regievoering op participatieprocessen, waarbij het participatieproces tevens wordt ingebed in het totale proces.</p> <p>a5 Aanwezigheid en gebruik van een op burgerparticipatie toegesneden en adequaat relatiebeheersysteem.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – P. 10 Participatienota: opstellen participatieparagraaf. – P. 8 – 9 Participatienota: diverse ‘hulpinstrumenten’ op organisatieniveau, zoals: Checklist, participatieladder, op te stellen startnotitie en kaderstellende notitie. (zie ook p. 21: spelregels). – P. 10 Participatienota: rolverdeling raad en college. – P. 19 Participatienota (bijlage 4): goede samenwerking tussen beleidsafdelingen, projectmanagement, wijkcoördinatie en de afdeling communicatie. – P 11 Participatienota: hulpmiddelen op organisatieniveau, zoals: boekje over burgerparticipaties, informatie op Intranet/ Alknet, informatie op Internet, advisering door afdeling communicatie en de wijkcoördinator. <p>N.b.: de Checklist omvat nadere eisen voor de ondersteuning op organisatieniveau, zoals: voldoende tijd, geld en capaciteit). Zie bijlage 1 van de Participatienota.</p>
B	<p>Doordachte architectuur van afzonderlijke participatieprocessen</p> <p>b1 Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces.</p> <p>b2 Adequate voorbereiding en doordenking van het proces met kennis van de feitelijke beleidssituatie.</p> <p>b3 Helder management van verwachtingen richting deelnemers.</p> <p>b4 Feitelijke politiek-bestuurlijke inbedding</p>	<p>Te beoordelen aan de feitelijke uitvoering van participatieprocessen door de gemeente Alkmaar (toepassing van het beleid in de praktijk). (Aan de hand van specifieke praktijkvoorbeelden/ casus).</p>

²² Het normenkader is onder meer gebaseerd op Pröpper en Steenbeek, 2001; Pröpper en Kessens, 2005. Zie voor een concrete toepassing onder meer: Gemeenten Dordrecht en Leiden, i.s.m. Stedelijk Innovatieprogramma (onderdeel van het Kenniscentrum Grotestedenbeleid), *Onderzoek naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, 2006.

	Normenkader Partners+Pröpper ²²	Aansluiting op normen van de gemeente Alkmaar
	<p>van het participatieproces.</p> <p>b5 Heldere inzet van communicatie en voor zover van toepassing helder weergegeven in voorliggende (politieke) keuzes.</p> <p>b6 Adequate organisatie en spelregels voor het proces.</p>	
C	<p>De juiste persoonlijke houding en vaardigheden</p> <p>c1 Open houding voor inbreng van externe deelnemers (inclusief burgers) en erkenning dat ook zij vakbekwaam kunnen zijn en/ of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen.</p> <p>c2 Beschikken over adequate proces- en communicatieve vaardigheden.</p>	P. 11 Participatienota: kennis en ervaring op gebied van participatie.
D	<p>Voldoende participatiegraad van de samenleving</p> <p>d1 Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in het algemeen in staat en bereid is te participeren.</p> <p>d2 Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in staat en bereid is mee te denken, verantwoordelijkheid te nemen en/ of zelf bij te dragen aan de publieke zaak.</p>	Te beoordelen aan de feitelijke uitvoering van participatieprocessen door de gemeente Alkmaar (toepassing van het beleid in de praktijk). (Aan de hand van specifieke praktijkvoorbeelden/ casus).
E	<p>Voldoende resultaten uit het verleden (als sociaal kapitaal voor de toekomst)</p> <p>e1 Een responsief bestuur.</p> <p>e2 Tevredenheid van burgers.</p> <p>e3 Het realiseren van de door het gemeentebestuur gestelde procesdoelen.</p>	<p>P. 6 – 7 Participatienota: er worden verschillende procesdoelen voor participatie genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbeteren van de kwaliteit van beleid en projecten. – Vergroten van het draagvlak voor beleid en projecten. – Verbeteren van de relatie tussen burgers etc. en bestuur. – Antwoord bieden op de toenemende onvrede bij belanghebbenden over de geldende inspraakmogelijkheden en openstaande juridische procedures. <p>N.b.: in de Checklist wordt ook het verhogen van de integraliteit als doel genoemd en het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur (zie bijlage 1 van de Participatienota).</p>

Tabel 1: normenkader ofwel de bril waardoor we kijken

Bijlage 3 Participatie in de praktijk

3A Toepassing participatiebeleid bij het bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade

Achtergrond

Doordat het horizon college een nieuw scholencomplex heeft gerealiseerd, komt de oude collegelocatie op de hoek van de Bergerweg/ Van Oostsanenkade in aanmerking tot herontwikkeling tot woonlocatie. Hiervoor dient een planologische procedure voor worden doorlopen (SB15:1).

Er zijn twee belangrijke besluitstukken in het proces:

- 1 Het op te stellen bouwplan;
- 2 De welstandscriteria.

De participatie richt zich alleen op het opstellen van het bouwplan. Over de welstandscriteria vindt alleen inspraak plaats. Daarvoor was al een woningbouwplan opgesteld door de projectontwikkelaar, maar deze heeft dit plan zelf ingetrokken. De participatie richt zich op het opstellen van het nieuwe bouwplan. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het procesverloop en de wijze waarop het participatiebeleid hierbij is toegepast.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
Maart 2007	Opstellen van de kaderstellende nota in de ambtelijke organisatie.	<p><i>Toepassing participatiebeleid: In de voorbereiding van het participatieproject is het participatiebeleid beperkt toegepast</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Het feit dat een kaderstellende nota wordt opgesteld is conform het participatiebeleid. – De kaderstellende nota voldoet niet aan de richtlijnen van het participatiebeleid: <ul style="list-style-type: none"> – De nota bevat geen expliciete participatieparagraaf. – Het participatieniveau is vastgesteld op ‘raadplegen’. Het argument hiervoor is dat er na de participatie nog inspraak mogelijk is. Dit argument komt niet voor in de checklist uit het participatiebeleid. <p><i>Procesarchitectuur: het participatieproces is gedeeltelijk politiek-bestuurlijk ingebed</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De raad stelt de kaderstellende nota vast. In
Mei 2007	Het college stemt in met de kaderstellende nota	
22,24 mei 2007	Bespreking van kaderstellende nota in de raadscommissie SOB. De raadscommissie besluit dat het niveau van participatie in de kaderstellende nota te laag is. Het participatieniveau wordt vastgesteld op ‘adviseren’ (SB18).	
7 juni	De gemeenteraad stelt de kaderstellende nota vast, maar past hierbij het participatieniveau aan op (SB28).	

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
		<p>de voorbereidende bespreking in de raadscommissie worden geen vragen gesteld over het ontbreken van de participatieparagraaf (SB18).</p> <ul style="list-style-type: none"> – In de raadscommissie wordt het participatieniveau bijgesteld. Bij deze beslissing en de discussie die hieraan voorafgaat wordt niet verwezen naar de checklist uit het participatiebeleid. – In de raad(scommissie) wordt niet gesproken over het doel van participatie en de inzet van participatie (beleidsruimte).
Juni- juli 2007	<p>Vorbereiding van de participatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bewoners (organisaties) hebben de mogelijkheid zich aan te melden voor de adviesgroep. Hier maken twee groepen gebruik van: de OSA en de Buurtvereniging Blaeustratkwartier (SB23). – Het eerste bouwplan is door de ontwikkelaar zelf ingetrokken. Het tweede concept woningbouwplan is onderdeel van de participatie. 	<p>Procesarchitectuur: er is sprake van een adequate voorbereiding en doordenking van het participatieproces</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er wordt een adviesgroep ingesteld, waarvoor belanghebbenden zich kunnen aanmelden. – De inzet van de participatie is benoemd: de adviesgroep geeft advies over het concept bouwplan van de projectontwikkelaar. – Naast een adviesgroep wordt ook een informatiebijeenkomst georganiseerd waarin bewoners hun mening kunnen geven over het bouwplan. Het initiatief hiervoor komt van de adviesgroep.
9 juli 2007	<p>De adviesgroep komt voor de eerste keer bij elkaar. Tijdens de bijeenkomst presenteert de gemeente het concept bouwplan (Bron).</p> <p>De adviesgroep stelt voor een informatie/consultatiebijeenkomst te organiseren waarin bewoners hun mening kunnen geven over het bouwplan</p>	<p>Toepassing participatiebeleid // procesarchitectuur: de spelregels van het participatiebeleid worden toegepast</p> <ul style="list-style-type: none"> – Openbare bekendmaking van het participatieproces; – Het instellen van een adviesgroep past bij de participatieniveau ‘adviseren’. – Er worden verslagen gemaakt van bijeenkomsten en deze verslagen worden verspreid onder de deelnemers. – Er vindt terugkoppeling plaats richting deelnemers door de gemeente. – Conform het participatiebeleid kiest de adviesgroep een voorzitter. – De ambtelijk projectleider bepaalt de agenda. – De advies groep adviseert aan het bestuur.
28 augustus 2007	<p>Informatiebijeenkomst waarin bewoners hun mening kunnen geven over woningbouwplan. Omwonenden van het plangebied krijgen hiervoor een uitnodigingsbrief,. Bewoners kunnen een</p>	<p>Procesarchitectuur: heldere inzet van (politieke) keuzes communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tijdens de informatiebijeenkomst presenteerde de gemeente het bouwplan.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
	schriftelijke reactie geven op het concept woningbouwplan. 29 mensen wonen de bijeenkomst bij (SB22). Naar aanleiding hiervan brengt de adviesgroep een eerste advies uit.	<ul style="list-style-type: none"> – De adviesgroep heeft vooraf reactieformulieren gemaakt waarop bewoners hun mening kunnen geven over de kwaliteit van het bouwplan. <p><i>Procesarchitectuur: adequate communicatie en interactie tijdens het interactieproces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Er zijn verslagen van de bijeenkomsten van de adviesgroep. – De adviesgroep legt verantwoording af aan de deelnemers van de informatiebijeenkomst.
18 sept. 2007	De adviesgroep brengt een eerste advies uit aan de initiatiefnemers (architect, ontwikkelende partijen) en de gemeente. Centrale uitgangspunten zijn: behoud van het groen// de massaliteit van het plan // verkeerssituatie. Op basis van dit advies wordt het concept bouwplan op een aantal punten aangepast.	<p><i>Resultaten: responsief bestuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Het concept bouwplan wordt aangepast naar aanleiding van het advies van de adviesgroep; – Op ambtelijke niveau wordt verantwoording afgelegd over wat er gebeurt met het advies van de adviesgroep. In een ambtelijke notitie worden alle adviespunten naast elkaar gelegd en wordt per adviespunt aangegeven waarom deze wel of niet wordt overgenomen.
Nov. 2007	Laatste bijeenkomst van de adviesgroep. Het plan is op een aantal punten aangepast door de gemeente en de initiatiefnemers. Op basis hiervan brengt de adviesgroep een definitief advies op. Het advies is geclusterd in vier aandachtspunten: <ul style="list-style-type: none"> – behoud van het groen en karakter van de wijk; – de verkeersproblematiek van de kruising; – te veel huizen, te hoog en te massaal; – een te hoog appartementen gebouw. 	<p><i>Procesarchitectuur: feitelijke politiek- bestuurlijke inbedding van het participatieproces</i></p> <p>De raad heeft de adviezen van de adviesgroep gekregen en mede op basis hiervan het conceptbouwplan vrij gegeven voor inspraak .</p>
4 dec.	Het college stelt het conceptbouwplan vast	
18,20 dec.	De commissie SOB bespreekt het conceptbouwplan en is van mening dat het plan in voldoende mate is bijgesteld naar aanleiding van de participatie.	<p><i>Procesarchitectuur; feitelijke inbedding van het participatieproces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Formeel adviseert een adviesgroep aan het college, en bepaalt het college of een voorstel de inspraak in gaat. Voordat het plan ter inspraak wordt gelegd, wordt het voorstel in de raadscommissie besproken en beoordeeld. – Het vroegtijdig bespreken van het collegevoorstel in het raadsdomein betekent ook dat de participatie in het teken staat van een gezamenlijk samenspel van raad en college.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
		<p><i>Toepassing participatie beleid: de taal van het participatiebeleid leeft nog niet bij alle fracties in de raad Citaat ter illustratie: “De PVDA stelt vast dat het plan naar aanleiding van de inspraak aardig is bijgesteld en dat de participatie dus goed heeft gewerkt.”</i></p>
2008	<p>Het conceptbouwplan en de welstandscriteria gaan de inspraak in. Er is hier niets over terug te vinden in de dossiers. Ook navraag heeft geen nieuwe stukken opgeleverd.</p>	<p><i>Resultaten: draagvlak voor het bouwplan en welstandscriteria</i></p> <p>Het feit dat er geen inspraakreacties zijn gekomen is een indicator voor draagvlak voor het bouwplan en de welstandscriteria.</p> <p><i>Resultaten: inhoudelijke verrijking</i></p> <p>De architect is van mening dat de kwaliteit van het bouwplan is verbeterd door de participatie.</p>

Tabel II: procesbeschrijving participatie over Bouwplan Bergerweg/ Van Oostsanenkade

3B Toepassing van het participatiebeleid bij het project 'Binnenstad Beter'

Achtergrond

De gemeente Alkmaar acht een nieuwe visie op het parkeren in de binnenstad noodzakelijk. In december 2007 presenteert het college hiervoor een nieuw parkeerbeleid. De belangrijkste uitgangspunten van het parkeerbeleid zijn:

- vereenvoudigen van gemengd parkeren in centrum en schil;
- verruiming van de parkeertijden van de parkeergarages;
- verwijderen van straatparkeerplaatsen in NoordWest binnenstad;
- bouw en uitbreiding van twee ondergrondse parkeergarages (Schelphoek en Singel)
- verhoging van de parkeertarieven.

Wanneer het voorstel van het college wordt besproken in de raadscommissie SOB, maken verschillende bewoners en belangengroepen gebruik van hun spreekrecht. Een aantal elementen van het voorgestelde parkeerbeleid blijkt op grote weerstand te stuiten. Vooral het voorstel tot 'gemengd parkeren' roept weerstand bij bewoners van de binnenstad. De raadscommissie is van mening dat het parkeerbeleid nog niet ter inspraak kan worden gelegd. Besloten wordt om het voorstel niet ter inspraak te leggen. Naar aanleiding van dit besluit doet het college een procesinterventie, en beslist om het proces gedeeltelijk opnieuw te doorlopen, en meer ruimte te geven aan de inbreng van burgers. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het procesverloop en de toepassing van het participatiebeleid voor de eerste fase van het proces.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
November 2007	Het college presenteert de nota 'Binnenstad Beter' aan de Commissie SOB. Dit is een uitgewerkt voorstel voor het parkeer systeem in Alkmaar. Hierin doet het college een aantal voorstellen ter verbetering van het parkeerbeleid in de binnenstad (SB28)	<i>Toepassing participatiebeleid: Bij het opstellen van het parkeerbeleidsplan is het participatiebeleid niet toegepast</i> <ul style="list-style-type: none"> – Aanvankelijk is er geen participatie geweest over het opstellen van het nieuwe parkeerbeleid; – Er is geen kaderstellende notitie of startnotitie gemaakt; – Het college heeft bewust gekozen geen participatieproces te starten, aangezien het college een hoge mate van urgentie voelde. Uit de stukken blijkt niet dat dit besluit ter kennisgeving aan de gemeenteraad is aangeboden.
20 december 2007	Opiniërende bespreking van het collegevoorstel in de commissie SOB (SB31). De meeste partijen zijn over het algemeen positief over het voorstel. Naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie wordt een aantal wijzigingen in	<i>Toepassing participatiebeleid: de raad toetst het plan niet op basis van de uitgangspunten van het participatiebeleid</i> Het ontbreken van een participatieproject is voor de meeste fracties in de commissie SOB geen punt

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
	het parkeerbeleidsplan voorgesteld (SB31).	van discussie. Alleen D66 stelt de bewonersparticipatie ter discussie. Volgens deze fractie wordt er wel gesproken met ondernemers, maar niet of nauwelijks met bewonersorganisaties.
10 januari 2008	<ul style="list-style-type: none"> – Naar aanleiding van de opmerkingen van de raadscommissie SOB is het beleidsvoorstel Binnenstad Beter op een aantal punten aangepast (SB32; SB33). – Het college stelt voor het nieuwe voorstel vrij te geven voor inspraak. – De gemeenteraad besluit onder de Schelphoek een garage te bouwen. 	
14 februari 2007	<p>Commissievergadering voor het vrijgeven van het parkeerbeleid voor inspraak.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tijdens de vergadering maken acht vertegenwoordigers van belangenorganisaties gebruik van het inspreekrecht. – Een vertegenwoordiger van de bewonersorganisatie uit de binnenstad spreekt in namens 834 inwoners . – Er komt een verdeeld besluit dat het parkeerbeleid nog niet de inspraak in kan. – De commissie komt tevens met een voorstel om de garage onder de Singel uit te breiden. 	<p><i>Toepassing participatiebeleid: de raad toetst het plan niet op basis van de uitgangspunten van het participatiebeleid</i></p> <p>Fracties hebben verschillende argumenten om het parkeerbeleidsplan niet de inspraak in te laten gaan;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Raadsleden hebben twijfels over gemengd parkeren; – Er bestaat onduidelijkheid over de effecten van verhoging parkeertarieven; – Naar aanleiding van de reacties van bewoners verwacht een aantal raadsleden dat het zoekverkeer zal toenemen. – Raadsleden verwachten dat de maatregelen tot veel bezwaren zullen leiden.
April 2008	<p>Het college besluit, na kennis te hebben genomen van de doorberekende scenario's, tot een procesinterventie. Voor de uitwerking hiervan wordt gekozen voor een korte en lange termijn aanpak. Deze aanpak wordt aan de commissie SOB voorgelegd.</p> <p>De korte termijn aanpak is gericht op de (financiering van de) uitbreiding van de garage onder de Singel. Het college doet een voorstel aan de raad om de parkeertarieven te verhogen.</p> <p>De lange termijn aanpak bestaat eruit dat na de zomervakantie wordt gestart met een traject van participatie met zoveel mogelijk belanghebbenden en andere relevante doelgroepen. Deze aanpak resulteert in een nieuwe nota 'Binnenstad Beter met een plus'.</p>	<p><i>Toepassing participatiebeleid // procesarchitectuur</i></p> <p>Op basis van de beschikbare bronnen kunnen de onderzoekers geen uitspraken doen over de toepassing van het participatiebeleid en de kwaliteit van de procesarchitectuur in het vervolgtraject.</p>

Tabel III: procesbeschrijving Binnenstad Beter

3C Toepassing van het participatiebeleid bij het opstellen van de nieuwe Cultuurnota 2009-2014

Achtergrond

In september 2007 heeft de gemeente Alkmaar de Cultuurnota 2002-2005 ('Alkmaar, wijzer van cultuur') geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie 27 september 2007 zijn gepresenteerd in een publieke bijeenkomst. De centrale uitkomst van de evaluatie is dat – hoewel het cultuurbeleid goed scoort – een aantal verbeteringen mogelijk is. Hierbij gaat het vooral om de vraag hoe doe toegankelijkheid van het culturaanbod kan worden verbeterd. Daarnaast formuleert de raad een aantal uitgangspunten:

- Verlengde duur van de Cultuurnota;
- Cultuureducatie blijft belangrijk;
- Betrek cultuur bij de stadsgesprekken in het kader van Alkmaar 2030
- Betrek de regio bij het cultuur beleid van Alkmaar.
- Zorg voor een goede inspraak van instellingen, belanghebbenden en burgers.

Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraad besloten een nieuwe Cultuurnota op te stellen. Hiervoor is een participatietraject doorlopen met vertegenwoordigers van culturele instellingen en onderwijsinstellingen. Het participatieve proces is begonnen met een bijeenkomst voor het gehele culturele veld. Vervolgens zijn rond zes thema's werkgroepen samengesteld met vertegenwoordigers van culturele instellingen die betrokken zijn bij thema. In drie bijeenkomsten hebben deze zes werkgroepen uitgangspunten geformuleerd en een advies uitgebracht aan het college. Op basis hiervan heeft het college een concept- Cultuurnota opgesteld. Deze is op 10 juni besproken door de raadscommissie samenlevingszaken.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
27 september 2007	Themabijeenkomst waarin samen met de raadscommissie samenlevingszaken het cultuurbeleid wordt geëvalueerd. De commissie SLZ de wens uit om de nieuwe Cultuurnota op te stellen met participatie van het culturele veld.	
Februari 2008	De ambtelijke stelt startnotitie Cultuurnota Alkmaar op. De startnotitie stelt het volgende doel: 'via een interactief proces met een projectorganisatie en consultatie van het veld komt een kaderstellende nota tot stand, gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma'. De startnotitie is voorbereid in ambtelijke kring en gericht aan het college van B&W. De griffie heeft aanbevolen om de startnotitie ook aan te	<i>Toepassing participatiebeleid: in de voorbereiding wordt het participatiebeleid beperkt toegepast</i> <ul style="list-style-type: none"> – De startnotitie schetst de uitgangspunten van het participatieproces en geeft een globale planning en schatting van de kosten. – De startnotitie bevat geen expliciete participatieparagraaf. – De ambtelijke medewerkers hebben vanuit een politieke opgave een eigen invulling gegeven aan het participatiebeleid.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
	bieden aan de raad als opiniërend stuk. Dit is ook gebeurd.	<ul style="list-style-type: none"> – Het niveau van participatie is niet vast gesteld en beargumenteerd volgens de checklist uit de participatienota. – De startnotitie sluit beperkt aan bij de taal van het participatiebeleid: het proces wordt getypeerd als een ‘interactief proces met een projectorganisatie en consultatie van het veld’.
13 maart 2008	Er vindt een opiniërende bespreking plaats van de startnotitie in de raadscommissie SLZ. De commissie spreekt haar steun uit voor het participatieproces.	
Maart- mei 2008	<p>Verschillende vertegenwoordigers uit het culturele veld werken samen met de gemeente aan een nieuwe Cultuurnota. Vertegenwoordigers van het culturele veld zijn drie keer bij elkaar gekomen in zes verschillende werkgroepen, die werden voorgezeten door een directeur van een culturele instelling.</p> <p>De werkgroepen werden ingericht rond een bepaald zes thema’s:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Culturele infrastructuur; – Cultuur en economie; – Ruimte voor vernieuwing en nieuwe makers; cultureel erfgoed; – Cultuur in de wijk; – Cultuur educatie en amateurkunst. 	<p><i>Procesarchitectuur: er is gedeeltelijk politiek-bestuurlijke inbedding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De startnotitie noemt de hoofddoelstelling voor de nieuwe Cultuurnota en twee subdoelstellingen. Ook worden zes thema’s benoemd. Binnen deze thema’s zijn uitgangspunten en ambities benoemd. In de werkgroepen hebben de instellingen deze ambities verder helpen uitwerken. – De startnotitie wordt alleen opiniërend besproken in het raadsdomein. De randvoorwaarden worden dus niet door de raad vastgesteld. – Vooraf bestaat er discussie in de ambtelijke organisatie of het vaststellen van de Cultuurnota valt onder de verantwoordelijkheid van het college of de raad. In samenspraak met de griffie hebben ambtenaren ervoor gekozen de startnotitie als een collegestuk aan te bieden. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen welke argumenten hiervoor golden. <p><i>Procesarchitectuur: voorbereiding en doordenking van het proces</i></p> <p>Op basis van de stukken kan niet worden vastgesteld of de voorbereiding van het proces adequaat is.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er is geen uitgewerkt procesplan, waarin de precieze inzet van de participatie is vastgelegd. – In de stukken blijkt niet dat vooraf is

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
		<p>vastgesteld wat de beoogde producten zijn van de werkgroepen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – De startnotitie stelt dat de vertegenwoordigers van het culturele veld verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van een thema, maar het is niet benoemd wat dit precies inhoudt.
Mei 2008	<ul style="list-style-type: none"> – De resultaten van de werkgroepen worden gepresenteerd aan de vertegenwoordigers van het culturele veld. – Op basis van de resultaten wordt in ambtelijke kring een concept Cultuurnota opgesteld. – Deze Cultuurnota bevat een hoofddoelstelling die is uitgewerkt in drie subdoelstellingen en zes ambities. 	<p><i>Resultaten: responsief bestuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Er vindt ambtelijke terugkoppeling plaats over de opbrengst van de participatie en de wijze waarop de inbreng van participanten wordt verwerkt.
Juni 2008	<p>Opiniërende bespreking van de concept-Cultuurnota in de commissie SLZ. De fracties zijn overwegend positief, al wordt de nota nog duidelijk als concept gezien. De prioriteiten moeten verder worden uitgewerkt. Een aantal fracties geeft aan hier ook burgers bij te willen betrekken.</p> <p>Op 16 juni wordt het participatiebeleid geëvalueerd met vertegenwoordigers van het culturele veld. Hier is geen verslag van gemaakt. Uit de interviews blijkt dat men overwegend positief is. Er zijn twee aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – In het vervolg moeten ook partijen uit het bedrijfsleven een rol spelen. Het is nu onvoldoende gelukt dit soort partijen te mobiliseren. – Naar aanleiding van de bijeenkomst is besloten de Cultuurnota niet aan te passen. Pas na de beoordeling van zienswijzen worden eventueel veranderingen doorgevoerd. – De participatie heeft vooral ambities op de lange termijn opgeleverd. Er is relatief weinig aandacht geweest voor ambities die op de korte termijn kunnen worden opgepakt. Citaat: ‘In de participatie liepen visionaire en praktische zaken door elkaar heen (12). 	<p><i>Procesarchitectuur: feitelijk politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De concept Cultuurnota wordt besproken in de raadscommissie. Raadsleden krijgen de verslagen van de werkgroepen. <p>Bij de opiniërende bespreking van het concept Cultuurnota in de raadscommissie SLZ blijkt dat de meeste fracties zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de nota. Een aantal fracties plaatst ook kanttekeningen bij de concept Cultuurnota. Hierbij wordt weinig teruggesproken naar de randvoorwaarden/ kaders die bij aanvang van het participatieproces zijn vastgesteld. Een aantal raadsleden geeft aan meetbare doelstellingen te missen. Een aantal raadsleden geeft aan een algemene visie op cultuur te missen en vindt de nota nog geen samenhangend geheel. De startnotitie geeft wel een algemene definitie van cultuur.</p>

Tabel IV: procesbeschrijving en toepassing van het participatiebeleid bij opstellen participatienota

3D Herinrichting Laet

Achtergrond

De gemeente wil de Laet, een woon- en winkelstraat, herinrichten. In het kader van het onderhoudsprogramma is de Laet toe aan herstrating. Hierbij moet worden voldaan aan het door de gemeenteraad vastgestelde beeldkwaliteitsplan. Daarnaast is de komst van de Schelphoekgarage reden om nog eens na te denken over de inrichting. Bovendien zorgt de combinatie winkels, wonen en bevoorradend verkeer voor een aantal problemen leidt. Het bevoorradend verkeer zorgt vaak voor opstoppingen. Dit bleek onder andere uit een bijeenkomst die eerder werd gehouden met ondernemers en bevoorraders van de binnenstad, waarin de Laet als één van de knelpunten werd aangewezen.

Voor het participatieproces worden verschillende brainstormsessies gehouden met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, zoals bewonersverenigingen, winkeliers en de ondernemersvereniging D'Oude stad. Deze partijen werken samen aan een probleemdefinitie en maken een verkenning van oplossingsrichtingen. Ook wordt een inloopbijeenkomst georganiseerd waarin een grotere groep belanghebbenden (zoals omwonenden en winkeliers) hun mening kunnen geven over de concept plannen, op basis waarvan de gemeentelijke beleidsmakers een ontwerp maken. De inspraak die hierover plaatsvindt levert 12 reacties op.

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
Januari 2007	Sector beheer stelt startnotitie op.	<p>Toepassing participatiebeleid: Bij de voorbereiding van het proces wordt het participatiebeleid beperkt toegepast</p> <ul style="list-style-type: none"> – De startnotitie bevat geen participatieparagraaf. – In de startnotitie is het participatieniveau niet vastgesteld. – De afweging om te gaan participeren is niet gemaakt aan de hand van de checklist uit het participatiebeleid. <p>Procesarchitectuur: Feitelijke politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces is onduidelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> – De startnotitie noemt een beperkt aantal randvoorwaarden.
Februari- maart 2007	<p>Vorbereiding participatietraject in de ambtelijke organisatie.</p> <p>Er wordt een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak gaat onder andere in op de volgende zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Participatieniveau: adviseren. – Looptijd participatietraject : maart- 	<p>Toepassing van het participatiebeleid: richtlijnen voor de participatieparaaf worden gedeeltelijk toegepast</p> <ul style="list-style-type: none"> – De opzet van het participatietraject voldoet in grote lijnen aan de richtlijnen voor een participatieparagraaf. – De opzet van het participatietraject is niet in startnotitie opgenomen, maar is lopende de rit

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
	<p>juni 2007;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Randvoorwaarden – Beoogd resultaat – Inrichting van het participatieproject, in te zetten participatievormen, doelgroep, beoogde resultaat. – Planning van de inspraak. 	<p>aangepast (SB);</p> <ul style="list-style-type: none"> – De keuze van het participatieniveau is niet beargumenteerd. Onduidelijk is of de checklist uit het participatiebeleid is toegepast. – Het participatieniveau is vastgesteld op ‘adviseren’, er wordt echter geen adviesgroep ingesteld, maar er worden brainstorm- inloop- en informatiebijeenkomsten georganiseerd. – Feitelijk worden verschillende participatieniveaus toegepast, variërend van coproductie (brainstormsessies) tot raadplegen (inloopbijeenkomsten). <p><i>Procesarchitectuur: er is een adequate voorbereiding en doordenking van het proces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vooraf heeft de projectorganisatie de doelgroepen in kaart gebracht, de inzet van de participatie benoemd en planning gemaakt. – De opzet van het participatietraject is tijdens de rit bijgesteld. Met een ‘brainstormgroep’ is een participatieplan gemaakt, en deze is tijdens een publieke bijeenkomst voorgelegd aan bewoners.
<p>19-23 maart 2007</p>	<p>Er vinden twee ‘brainstormsessies’ plaats met vertegenwoordigers van bewonersverenigingen, winkeliers en de ondernemersvereniging D’Oude stad.</p> <p>Tijdens de brainstormsessies werkendeelnemers aan een gezamenlijke probleemdefinitie en bedenken zij oplossingsrichtingen.</p> <p>Vervolgens wordt het idee van de brainstormgroep uitgewerkt door ambtelijke ontwerpers (SB).</p>	<p><i>Procesarchitectuur: adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces</i></p> <p>Tijdens de eerste bijeenkomst wordt het participatie- en inspraak toegelicht en geven ambtelijke beleidsmakers een toelichting over hun ideeën.</p> <p><i>Ondersteuning op organisatieniveau</i></p> <p>De verantwoordelijke beleidsmaker vraagt ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie voor het opstellen van een participatieplan.</p> <p><i>Procesarchitectuur: Adequate communicatie tijdens het participatieproces</i></p> <p>Na afloop van de eerste bijeenkomst krijgen deelnemers een verslag toegestuurd.</p>
<p>11 juni 2007</p>	<p>Tijdens een inloopbijeenkomst (die toegankelijk is voor alle omwonenden en geïnteresseerden) wordt het uitgewerkte plan aan de buurt gepresenteerd. Dit ontwerp heeft nog geen formele status en is nog niet politiek besproken.</p>	<p><i>Procesarchitectuur: adequate spelregels en organisatie van het participatieproces</i></p> <p>Om zoveel mogelijk mensen te kunnen betrekken is een tweeslag gemaakt: een brainstormsessie om een conceptplan te maken en een inloopbijeenkomst om iedereen een kans te geven om hierover suggesties en of</p>

Datum	Processtap	Toepassing participatiebeleid/ procesarchitectuur
		<p>aanpassingen te doen.</p> <p><i>Procesarchitectuur: adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces</i></p> <p>Deelnemers van de inloopbijeenkomst krijgen een brief waarin zeer duidelijk wordt uitgelegd wat er toe nu toe is gebeurd en het vervolg van het project.</p>
Sept. 2007	De laatste brainstormsessie, waarna een definitief plan wordt opgesteld door de ambtelijke projectorganisatie. Het idee om eenrichtingsverkeer in te voeren wordt verlaten.	<p><i>Resultaten: Responsief bestuur</i></p> <p>Tijdens de eerste brainstormsessies werd de invoering van eenrichtingsverkeer naar voren gebracht. Naar aanleiding van de reacties tijdens de inloopbijeenkomst en nieuwe verkeersprognoses is echter besloten tweerichtingsverkeer te handhaven.</p>
Nov.2007- Jan. 2008	<p>Inspraak over het definitieve ontwerp.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het ontwerp wordt gepresenteerd tijdens en informatiebijeenkomst. – De koepelorganisaties voor winkeliers benaderen het college om het ontwerp aan te passen. Na een aantal gesprekken met de koepelorganisaties past het college het ontwerp aan: er komen meer parkeerplaatsen bij. – Het definitieve ontwerp heeft van nov. Tot januari zes weken ter inzage gelegen. <p>Er worden 12 reacties ingediend. Hiervan zijn 6 reacties afkomstig van bewoners. Twee reacties zijn expliciet steunbetuigingen. De bewonersvereniging heeft aangegeven het plan te steunen.</p>	<p><i>Resultaten: Responsief bestuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – De inspraak levert 12 zienswijzen op. Alle insprekers krijgen een persoonlijke reactie waarin wordt uitgelegd wat er met hun reactie gebeurt. – De koepelorganisaties van winkeliers vinden dat er te weinig parkeerplaatsen zijn. Naar aanleiding hiervan wordt het plan aangepast en het aantal parkeerplaatsen vergroot. <p><i>Resultaten: er is gedeeltelijk draagvlak voor het plan</i></p> <p>12 individuele winkeliers hebben gereageerd. Alle reacties zijn positief over het plan.</p>

Tabel V: procesbeschrijving en toepassing van het participatiebeleid bij de herinrichting Laa

Bijlage 4 Aanbevelingen rekenkamercommissie

Toelichting: rekenkameronderzoek naar participatie bij het bouwplan De Vliegerstraat

Op 31 oktober 2006 is de raad akkoord gegaan met het op 23 december 2005 ingediende bouwplan “De Vliegerstraat” in de wijk Hoefplan/Geestmolen. Aan deze goedkeuring is een langdurige en diepgaande discussie voorafgegaan tussen het college en de raad. Aanleiding hiervoor is een conflict van het college met het buurtoverleg (buurtoverleg De Hoef/Geestmolen) over de opzet van het bouwproject, waarbij met name de bouwhoogten en bouwvolumes centraal staan.

Voor de rekenkamercommissie Alkmaar is dit aanleiding geweest om een onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van het bouwplan voor De Vliegerstraat. Hierbij heeft de rekenkamercommissie zich onder andere gericht op de participatie en inspraak van bewoners. In oktober 2007 heeft de rekenkamercommissie haar rapport gepresenteerd. Hierin concludeert de rekenkamercommissie dat de inspraak en participatie weliswaar zijn verlopen volgens de dan geldende regels en procedures (KIP 1999, art. 19 awb), maar dat dit geen garantie is voor succesvolle participatie. ‘Het niveau van burgerparticipatie was volgens de rekenkamercommissie niet consistent en is door de gemeente teruggebracht naar het laagste participatieniveau, informatievertrekking achteraf’.²³ De rekenkamercommissie heeft een aantal aanbevelingen gedaan ter verbetering van de participatie en inspraak. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze aanbevelingen en geeft in welke mate deze aanbevelingen zijn opgevolgd in de vier participatieprojecten die in het kader van dit onderzoek zijn geëvalueerd.²⁴

Aanbeveling van de rekenkamercommissie	De doorwerking van de aanbeveling is zichtbaar in de praktijk			
	Bouwplan Bergerweg	Binnenstad Beter	Cultuurnota	Herinrichting Laat
Communiceer vooraf over de participatievorm en consequenties.	Ja. In een publicatie wordt de start van het participatieproces kenbaar gemaakt. Hierin wordt tevens het participatieniveau genoemd en worden mensen uitgenodigd.	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Onduidelijk. Er zijn werkgroepen georganiseerd waarin instellingen een bepaald thema konden uitwerken. Op basis van de dossiers kan niet worden vastgesteld op welke wijze zij zijn ingelicht over wat er precies van hun werd verwacht en wat de	Ja. Tijdens een brainstormsessie is met belanghebbenden de participatievorm afgesproken. De afspraken zijn neergelegd in een plan van aanpak.

²³ Rekenkamercommissie Alkmaar, Evaluatie binnenstedelijke planvorming – en ontwikkeling Alkmaar, casus bouwplan De Vliegerstraat, 2007, p.

²⁴ De onderzoekers wijzen erop dat de participatieprocessen rond het bouwplan van de Bergerweg/ Van Oostsanenkade en de herinrichting van de Laat zijn begonnen voordat de rekenkamercommissie haar rapport uitbracht.

Aanbeveling van de rekenkamer-commissie	De doorwerking van de aanbeveling is zichtbaar in de praktijk			
	Bouwplan Bergerweg	Binnenstad Beter	Cultuurnota	Herinrichting Laar
Leg de te volgen werkwijze vast en controleer of de afspraken worden uitgevoerd.			(beoogde) consequenties waren.	
	<p>Beperkt. Er is geen plan van aanpak gemaakt, los van de kaderstellende nota. De kaderstellende nota noemt het participatieniveau, maar zegt niets over de door te lopen procedure/ werkwijze.</p> <p>Raadsleden hebben de verslagen van de adviesgroep gekregen en kunnen op basis hiervan een beeld vormen over het verloop van het proces.</p>	<p>Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.</p>	<p>Beperkt. In de startnotitie is de werkwijze niet volledig vast gelegd.</p> <p>De startnotitie is besproken in de raadscommissie SLZ, naar aanleiding hiervan zijn er geen veranderingen doorgevoerd in de opzet van het participatieproces.</p>	<p>Ja. Er is een procesplan gemaakt over de werkwijze. Er heeft geen controle plaatsgevonden door de raad over het volgen van de gemaakte afspraken over de communicatie. Omdat dit een 'uitvoerend' project is, ligt de bevoegdheid hiervoor ook niet bij de raad.</p>
Pas een zo hoog mogelijk participatieniveau toe, passend bij het soort bouwplan en het belang van burgers daarbij.	<p>Ja. Het participatieniveau is vastgesteld op 'adviseren'.</p>	<p>Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.</p>	<p>Ja. Hoewel het participatieniveau niet formeel is vastgesteld, is er gekozen voor een coproducerende rol van de participanten.</p>	<p>Ja. Het participatieniveau is vastgesteld op 'adviseren'. Feitelijk was er sprake van 'coproduceren', aangezien participanten actief betrokken zijn bij de probleemdefinitie en het bedenken van oplossingen.</p>
Formaliseer de uitvoering van het afgesproken participatie proces	<p>Gedeeltelijk. Het participatieniveau is vastgesteld door de raad. Hierna is geen 'participatieovereenkomst' opgesteld.</p>	<p>Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.</p>	<p>Gedeeltelijk. Er is geen participatieovereenkomst opgesteld.</p> <p>Er zijn wel goede verslagen gemaakt.</p>	<p>Ja. Tijdens het proces is een duidelijk procesplan gemaakt. Dit plan gaat in op de werkwijzen en de gewenste producten van de verschillende participatievormen.</p>

Aanbeveling van de rekenkamer-commissie	De doorwerking van de aanbeveling is zichtbaar in de praktijk			
	Bouwplan Bergerweg	Binnenstad Beter	Cultuurnota	Herinrichting Laat
	Er zijn wel goede verslagen gemaakt.			
Zend alle vastgestelde documenten rechtstreeks toe aan alle participanten	Ja. De deelnemers hebbend alle verslagen van de bijeenkomsten ontvangen.	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Ja. De deelnemers hebben alle verslagen van de bijeenkomsten ontvangen.	Onduidelijk. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen.
Communiceer optimaal over inspraakprocedure	Onduidelijk. De gemeente heeft de inspraakprocedure openbaar gemaakt. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of er ook langs aanvullende kanalen is gecommuniceerd over de inspraakprocedure.	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Niet van toepassing. De Cultuurnota is nog niet klaar om de inspraak in te gaan.	Ja. Deelnemers van de inloopbijeenkomst krijgen een brief waarin zeer duidelijk wordt uitgelegd wat er toe nu toe is gebeurd, m en het vervolg van het project.
Informeer alle betrokken participanten aan het begin van het inspraaktermijn	Onduidelijk. De gemeente heeft de inspraakprocedure openbaar gemaakt. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of er ook langs aanvullende kanalen is gecommuniceerd over de inspraakprocedure	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Niet van toepassing. De Cultuurnota is nog niet klaar om de inspraak in te gaan.	Ja. Voorafgaand aan de inspraak hebben deelnemers en andere belanghebbenden een brief gekregen waarin ze werden uitgenodigd hun zienswijzen te geven. Diyt kon zowel schriftelijk als tijdens een informatiebijeenkomst.
Formaliseer en borg de uitvoering van de gewenste kwalitatieve verbeteringen	Ja. Naar aanleiding van opmerkingen van de raadscommissie RO is er gekozen	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Niet van toepassing. Naar aanleiding van de startnotitie heeft de raad geen suggesties gedaan voor aanpassingen van het	Niet van toepassing. Omdat dit een 'uitvoerend' project is, ligt de bevoegdheid hiervoor ook niet bij de raad .De raad heeft dan

Aanbeveling van de rekenkamer-commissie	De doorwerking van de aanbeveling is zichtbaar in de praktijk			
	Bouwplan Bergerweg	Binnenstad Beter	Cultuurnota	Herinrichting Laat
	voor het participatieniveau 'adviseren'. Dit is vastgelegd in de nieuwe kaderstellende nota.		participatieproces.	ook geen verbeteringen gedaan ter verbetering van de participatie en communicatie.
Besteed vooraf aandacht aan de legitimiteit van de vertegenwoordigers van belangengroeperingen en stel eisen aan hun functioneren.	Ja. Naar aanleiding van de oproep om deel te nemen aan de adviesgroep, hebben alleen de belangenorganisatie OSA en de buurtvereniging Blaeustraatkwartier gebruik van. De gemeente heeft de OSA als legitieme vertegenwoordiger erkent.	Nee. In de eerste fase heeft geen participatie plaatsgevonden.	Ja. Alle grote instellingen uit het culturele veld zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de participatie.	Ja. Vooraf is een plan van aanpak gemaakt. Hierin staat beschreven welke groepen belangrijk zijn. Daarnaast worden verschillende bijeenkomsten en participatievormen gebruikt, waardoor een bredere groep belanghebbenden is bereikt.