Begeleidingscommissie experiment omgevingsplan Buytewech-Noord: Tussenevaluatie participatieproces

Nieuwveen, 13 juni 2018

Leo Visser
Leon Zoet
Quinten van Dobben
Berry Dors
Jan Dirven
Tom van den Braak
Albert Bloed

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	2
2. Rommelige en late start begeleidingscommissie	2
3. Begeleidingscommissie Buytewech-Noord: overleg d.d. 15 mei 2018	3
4. Toetsing participatieproces op basis van aanbevelingen Rekenkamerrapport	3
5. Procesevaluatie met omwonenden	5
6. Procesevaluatie met de ambtelijk betrokkenen	6
7. Evaluatie eigen rol en werkwijze van de Begeleidingscommissie	9
8. Bevindingen – aanbevelingen	10
BIJLAGE 1: Over – zicht op begeleidingscommissie Buytewech-Noord	12
BIJLAGE 2: Inwonersparticipatie	15

1. Inleiding

Afgelopen jaren hebben raad en college zich steeds intensiever bekommerd over burgerparticipatie. Het collegeprogramma zette duidelijk in op ‘van buiten naar binnen werken’. Vanuit de samenleving werd die wens ook steeds duidelijker geuit, met voorbeelden waar inwoners vonden dat het anders en beter kon. Met vallen en opstaan werd geprobeerd van opeenvolgende experimenten te leren. Vooral ook vanwege de vereiste voorbereidingen voor de invoering van de omgevingswet. Die wet hevelt veel bevoegdheden en beleidsruimte over naar gemeenten om flexibeler maatwerk te kunnen leveren voor meer duurzame ontwikkelingen en koppelt dat aan goede en gedegen betrokkenheid en participatie van alle relevante betrokkenen/stakeholders. Met het Rekenkamer rapport ‘Evaluatie burgerparticipatie’ is een extra impuls gegeven om dat nog beter aan te pakken.

Bij de behandeling van de omgevingswet en aanpak van de omgevingsvisie is besloten om voorafgaand aan het opstellen van de omgevingsvisie, gebruik te maken van de mogelijkheid om een experiment omgevingsplan op te stellen onder het regime van de Crisis en Herstelwet. Evenals de omgevingswet geeft ook de Crisis en Herstelwet de gemeente veel bevoegdheden en mogelijkheden tot flexibele en snelle besluitvorming, en is de reden waarom de wetgever daar een gedegen participatieproces aan heeft gekoppeld. De gemeente heeft dat ook heel serieus en energiek opgepakt met het inhuren van INBO. Later is besloten tot het instellen van een Begeleidingscommissie (BC) voor de procesevaluatie.

2. Rommelige en late start begeleidingscommissie
(zie bijlage 1: Over – zicht op begeleidingscommissie Buytewech-Noord)

Het initiatief voor het instellen van een begeleidingscommissie vanuit de raad komt van B&W. B&W bepleit dit, omdat bij Buytewech-Noord direct vol wordt ingezet op participatie bij het opstellen van een programma van eisen en een vlekkenplan voor de grootste uitbreidingswijk van Nieuwkoop ooit.

Op 14 november 2017 besloot de agendacommissie om het voorstel van B&W over te nemen en dat de begeleidingscommissie in haar eerste bijeenkomst zelf bepaalt wat haar taak en werkwijze is. De Agendacommissie ziet voor de begeleidingscommissie geen inhoudelijke rol, wel toetsing van het proces en van de wijze waarop stakeholders worden betrokken. Vervolgens is noch voor de ambtelijk dienst, noch voor de griffie duidelijk wie de begeleidingscommissie zal gaan ondersteunen en bijeenroepen en gebeurt op dit punt lange tijd niets. Wel worden commissieleden uitgenodigd voor alle inwonerbijeenkomsten en vindt na afloop steeds gezamenlijk een gesprek plaats met projectorganisatie, ambtelijke ondersteuning, wethouder en commissieleden, over het verloop van de betreffende avond.

Intussen werd vanuit de groep burgerparticipatie de vraag aan de Begeleidingscommissie Buytewech-Noord meegegeven of begeleiding beter kan plaatsvinden door een raadscommissie die volgt, adviseert en controleert, of dat dit beter kan in samenwerkingsverband van een stuurgroep (inhoud-B&W), begeleidingscommissie (procesbewaking-raad) en klankbordgroep (inbreng participanten).

Toen het de commissie niet lukte zichzelf te organiseren, heeft de griffie de begeleiding op zich genomen en kwam de commissie 15 mei 2018 voor het eerst bijeen, de vooravond van de zevende en laatste inwonerbijeenkomst, om te praten over haar rol, taken en werkwijze en daar ook uitvoering aan te geven.

3. Begeleidingscommissie Buytewech-Noord: overleg d.d. 15 mei 2018

Een half jaar na haar instelling heeft de Begeleidingscommissie zich gebogen over haar over doelen, rol en werkwijze:

a. Doel/ bedoelingen:
- leren van dit experiment om een omgevingsplan op te stellen op basis van de Crisis en Herstelwet;
- leren van een ambitieus ingezet participatieproces en de lessen te benutten voor het vervolgproces en voor toekomstige participatieprocessen, waaronder bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie.

b. Rol/taak commissie:
- meekijken en -denken vanaf het eerste begin, vanaf het ontwerpen van het participatieproces;
- meedoen: signaleren, vragen stellen, luisteren naar ervaringen van participanten, ook degenen die afhaken;
- zelf en met elkaar blijven leren, om het participatieproces te verbeteren, ook tijdens het proces, mede in de vorm van deze tussenrapportage, daarover te rapporteren en adviseren voor het vervolgproces van Buytewegh-Noord en voor vervolgprojecten (w.o. omgevingsvisie)
- de gangbare controlerende rol van de raad op weg naar besluitvorming.

c. Werkwijze:
- toetsing participatieproces op basis van aanbevelingen Rekenkamerrapport - zie paragraaf 4;
- evaluatiegesprek met omwonenden: zij hebben belangen, het is hun woonomgeving en moeten er letterlijk mee leren leven, anders dan andere participanten die vrijelijk en ongebonden alle creativiteit in kunnen brengen - zie paragraaf 5;
- evaluatiegesprek met ambtelijk betrokkenen over de bedoelingen cf punt 3a – zie paragraaf 6;
- evaluatie eigen rol/werkwijze – zie paragraaf 7;
- bevindingen en aanbevelingen – zie paragraaf 8;
- bespreking van deze tussenevaluatie in de raad, bij de behandeling van het verslag van de onafhankelijk procesbegeleider en de vlekkenplannen. Gezien de gecomprimeerde actie in beperkt tijdsbestek is in overleg besloten deze rapportage van de commissie direct naar de raad te sturen.

4. Toetsing participatieproces op basis van aanbevelingen Rekenkamerrapport

Uit oogpunt van transparantie en verwachtingenmanagement naar inwoners toe en voor het bepalen van haar eigen werkzaamheden, is het wenselijk vooraf te bezien:
a. wat m.b.t. deze locatie al vast ligt in harde besluiten,
b. waarover nog mening- en besluitvorming gaat plaatsvinden en
c. op welke manier inwoners daarbij zullen worden betrokken.

Maar de Begeleidingscommissie is niet betrokken geweest bij het prille begin, d.w.z. bij het nadenken over de ambities en doelen van participatie die voor Buytewech-Noord gewenst zouden zijn. Ook al zijn de participatiedoelen vooraf niet expliciet geformuleerd, wil de commissie het proces toch toetsen aan de in het Rekenkamerrapport ‘Evaluatie burgerparticipatie’ (december 2017) genoemde doelen **(zie bijlage 2: Inwonersparticipatie**). De in de bijlage genoemde vragen aan het college zijn destijds niet aan de orde geweest en kunnen hier niet beantwoord worden. De vragen aan de raad komen door de verschillende paragrafen heen aan de orde.

Aanbeveling: *betrek de in te stellen begeleidingscommissie vanaf het eerste begin, bij het doordenken en vaststellen van de participatiedoelen en -vragen voor het betreffende vraagstuk/project en de keuze van organisatie daarvan.*

Omdat dit een tussenevaluatie betreft en het proces om een woonwijk te realiseren nog maar deels is doorlopen, kan de commissie nu geen uitspraken doen over versnellen van het proces, verantwoordelijkheden maatschappelijke partijen en invloed van externe partijen. Voorts wordt het verbeteren van de interne organisatie apart besproken in paragraaf 6, als resultaat van een interviewgesprek met ambtelijk betrokkenen. Gezien hun speciale positie interviewt de commissie ook de omwonenden, om hun eigen ervaringen met het participatieproces te vernemen (zie paragraaf 7).

De commissie richt zich derhalve vooral op de volgende participatiedoelen: inhoudelijke verrijking, ambitieniveau, samenwerking, begrip en vertrouwen, draagvlak, inspelen op wat in de samenleving leeft en imagoverbetering.

Participanten - bewoners
Elk van de inwonerbijeenkomsten kenmerkte zich door een bijzonder grote opkomst. Ook op de startbijeenkomst, waar iedereen vragen, wensen, commentaren en suggesties naar voren kon brengen. Dat is veelvuldig gedaan, met name ook kritische vragen en bezwaren. Die avond scoorde positief op het doel om in te spelen op wat leeft in de samenleving en op imagoverbetering. Maar toen duidelijk werd dat de vervolgbijeenkomst al over woonwensen zou gaan en snel toegewerkt zou worden naar een vlekkenplan, maar niet over die vragen, bezwaren en kritische analyses en commentaren, vervloog die positieve attitude bij een relevant deel van de participanten heel snel. Men vroeg o.a. om duidelijkheid van het aantal te bouwen woningen (verschillende aantallen deden de ronde), om een onderbouwing van het nut en de noodzaak van de omvang van de wijk, om een onderbouwing van de eigen woningbehoefte, naar het probleem van de ontsluiting en stelden de vraag waar die beloofde betrokkenheid nu wel of niet over ging. Naar het oordeel van de commissie wreekte zich hier het ontbreken van een gedragen visie (woon- of omgevingsvisie), waarin zulke vragen en thema's geduid zouden zijn. De flexibel ingelaste extra activiteiten en inspanningen kunnen gezien worden als een inhaalslag van een stukje achterstallige visieontwikkeling.

Aanbeveling: *baseer het op stapel zetten en uitvoeren van concrete projecten op een gedragen onderliggende visie en wanneer dat deels niet uit komt, plan dan vooraf tijd in om dat in de beginfase van het participatieproces toch eerst te realiseren en inwoners niet te vervreemden of af te laten haken.*

Participanten - omwonenden
Anders dan voor deelnemers van buiten scoorden de genoemde participatiedoelen voor deze deelnemers – vooral omwonenden – niet positief. De geplande bijeenkomsten werden vervolgd, zij het dat extra gesprekken en overleggen werden ingelast om de ontstane wrijving te verminderen. Uiteindelijk werd het hele proces met twee maanden verlengd en werd besloten niet één maar drie vlekkenplannen te ontwerpen. Vanaf dat moment tot de presentatie van de drie vlekkenplannen ontstond er ook bij omwonenden een stijgende lijn in de scores van de participatiedoelen.

Aanbeveling: *zorg voor een flexibele planning, die aangepast kan worden wanneer daar tijdens het verloop van het proces aanleiding toe is.*

Procesverloop:

- Startnotitie gebiedsontwikkeling Buytewech-Noord vastgesteld in raad van 11 mei 2017: 'Deze startnotitie vormt input voor een programma van eisen als basis voor een stedenbouwkundig plan en het nieuw op te stellen bestemmingsplan'. Het woord 'vlekkenplan' komt er niet in voor.
- Startnotitie: planning Programma van Eisen Buytewech-Noord (raad 16 november 2017)
- Programma van eisen/vlekkenplan wordt voor het eerst genoemd in B&W-brief van 10 oktober 2017 (planning april 2018)
- 10 januari worden commissieleden geïnformeerd dat er een procesprotocol is opgesteld.
- Gaandeweg is besloten drie vlekkenplannen te ontwikkelen en daar twee maanden meer tijd voor uit te trekken.
- Drie vlekkenplannen worden gepresenteerd op 16 mei 2018. Participanten mogen hun voorkeur uitspreken. Eerste bijeenkomst van de Begeleidingscommissie.
- Na de laatste inwonerbijeenkomst stelt de onafhankelijk procesbegeleider een Evaluatierapport op.
- De vlekkenplannen, het Evaluatierapport en deze tussenevaluatie worden in juni en juli 2018 in de raad behandeld.

5. Procesevaluatie met omwonenden

Vooraf: Dat de gemeente inzette op een zo goed mogelijk en intensief participatieproces voor de ontwikkeling van Buytewech-Noord werd en wordt door omwonenden positief gewaardeerd. Maar om dat ook goed te doen, los te komen van vertrouwde gangbare routines en cultuur, blijkt een leerproces waar lessen uit te trekken zijn.

In de loop van de gefaseerde ontstaansgeschiedenis van de huidige wijk Buytewech, is door de gemeente naar de opeenvolgende nieuwe bewoners in deze wijk verschillend gecommuniceerd over de mogelijke ontwikkelingen in Buytewech-Noord. Wellicht vanwege voortschrijdende inzichten, maar daardoor is er bij huidige bewoners een verschillend beeld ontstaan over die mogelijke ontwikkelingen. Dit had eigenlijk destijds, in elk geval voorafgaand aan dit ontwikkelingsproces een goed punt van informatie en communicatie kunnen zijn om gevoelens van verwarring, onbegrip en onbehagen te verminderen of mogelijk weg te nemen.

Les 1*: voorwerk telt.*

De gemeente had vooraf open en transparant met omwonenden moeten communiceren, zowel over gewekte verwachtingen, hun belangen (w.o. woningwaarde), behoeften en creatieve ideeën over een toekomstige wijk, als over de belangen en strevingen van de gemeente zelf – b.v. grondposities, bouwplannen, financiële belangen.
In plaats daarvan werden omwonenden tegemoet getreden als risicogroep, die weerstand bood/opriep. Dat droeg toen niet bij aan een gevoel van vertrouwen om serieus en inclusief betrokken te worden.

***Les 2**: elkaar willen leren begrijpen en respecteren.*

Toch hebben de omwonenden de eerste inwonersbijeenkomst benut om hun vragen, suggesties en wensen naar voren te brengen. Maar daar is vervolgens onvoldoende verder op in gegaan en over gecommuniceerd. Daarover bestond nog heel veel onduidelijkheid toen het in de tweede bijeenkomst al ging over woonwensen. Onbegrip nam daardoor toe.

Omdat omwonenden het gevoel hebben ongelijk en soms onevenredig te worden benadeeld of geschaad, hebben zij in eerste instantie behoefte aan herkenning van hun problematiek en erkenning door in overleg te bezien in hoeverre vermeende nadelen/schade mogelijk voorkomen zouden kunnen worden. Wanneer dat niet gebeurt en naar planschadeprocedures wordt verwezen, wekt de gemeente de indruk dat zij onwrikbare plannen heeft die uitgevoerd gaan worden, ongeacht de inbreng van omwonenden. Bovendien creëer je dan een ongemakkelijke situatie waarin omwonenden en geïnteresseerden tegenover elkaar komen te staan, terwijl ze later buren moeten worden.

***Les 3:** Communiceren en agenderen is investeren in een sociaal leerproces dat enige tijd vergt en zijn vruchten afwerpt.*

Vervolgens werd extra aandacht aan omwonenden geschonken in de vorm van overleggen, een ruimere tijdsplanning en drie varianten op het vlekkenplan. Maar die positief bedoelde inzet verliep niet makkelijk. Omwonenden wilden o.a. praten en meedenken over analyses van de lokale woningbehoefte, van het na te streven bouwvolume, van veilige ontsluitingen, van openheid en groen en oost-west fasering, maar dat kwam er onvoldoende van.

Er werd volgens de omwonenden te veel toe geredeneerd naar de conclusie dat er veel gebouwd moet worden. Dat leidde tot langs elkaar heen praten en wrijving.

***Les 4**: Communiceer open en transparant.*

Omwonenden menen dat hun betrokkenheid in de voor- en beginfasen van het participatietraject op achterstand is geraakt en dat die nog niet is ingehaald. De verkeerde start bleef onnodig lang resoneren. Positief is dat stappen gezet worden die aansluiten bij hun wensen. Maar er is ook nog veel onduidelijk omdat er nog veel valt uit te werken en te kiezen. Wat hen betreft loopt het participatieproces tot de nieuwe wijk is gerealiseerd, al lerende in steeds betere vorm.

***Les 5:** Blijven leren participeren.*

6. Procesevaluatie met de ambtelijk betrokkenen

Ter introductie: De Begeleidingscommissie Buytewech-Noord (BC) is aan het begin van het traject geactiveerd zonder een duidelijke opdracht. De BC is niet betrokken geweest bij de keuze van het participatieproces of het procesprotocol, wel de inwonerbijeenkomsten en nabesprekingen daarvan. Het project is onder het regime van de Crisis- en Herstelwet uitgevoerd. Dat betekent extra aandacht

voor de uitgebreide vormen van participatie in het project. Omdat het een groot en ingrijpend project betreft werd gekozen voor een brede participatieve aanpak.

Het project is een pilotproject voor de invoering van de Omgevingswet. Dit betekent oefenen en experimenteren met de nieuwe wet vanuit de optiek hoe te komen tot een omgevingsplan. Tot een omgevingsplan is het nog niet gekomen, ook door de extra tijd die voor het project is genomen. Wel is de verwachting dat de vervolgstappen sneller gemaakt kunnen worden en met meer draagvlak.

***Les 6**: Zorgvuldigheid in het voortraject/vroege fasen gaat lonen in het vervolg.*

Selectie werkwijze: Voor een uitgebreid en vernieuwend participatietraject is afweging van externe ondersteuning nodig/noodzakelijk. Dit voorkomt dat er te snel een afhankelijk beeld ontstaat. Selectiecriteria bureaus: out-of-the-box, 'het moet anders', creatief, personen (wie gaat het doen), ervaring en prijs. Uiteindelijk werd voor INBO gekozen, met Guido Wallagh als onafhankelijk procesbegeleider. Met INBO is heel intensief samengewerkt.

***Les 7:** Goed selecteren van bureaus voor zo´n opdracht is key, want het is allemaal anders.*

Proces: Er zijn 7 bijeenkomsten gehouden, allemaal met een andere insteek en vorm. De belangstelling was overweldigend. Jong en oud, omwonend en kandidaat-bewoners etc. Door het hele project heen is veelvuldig gebruik gemaakt van moderne media.

***Les 8:** Helder communiceren - o.a. met moderne media - over de te maken keuzes, de agenda, de uitkomsten en de verslaglegging helpt echt.*

Er zijn meer bijeenkomsten gehouden dan aanvankelijk gepland en er kwamen 3 in plaats van 1 vlekkenplan uit. Mensen konden becommentarieerd stemmen. Dat was zo niet voorzien, maar de werkelijkheid stelde wel die eisen (zie ook Les 6).

***Les 9**: Wees bereid tot flexibiliteit in je procesaanpak, wanneer voortschrijdende ontwikkelingen en inzichten daar aanleiding toe geven en participatiedoelen beter kunnen worden gerealiseerd.*

Elke bijeenkomst is na afloop geëvalueerd door projectgroep en begeleiding en BC. Dat geeft de mogelijkheid voor snelle bijsturing. Van alle bijeenkomsten werd steeds snel aan participanten gecommuniceerd wat de uitkomsten waren en hoe het proces vervolgd zou gaan worden.

***Les 10**: Nabespreking van elke bijeenkomst door projectgroep, begeleiding en BC gezamenlijk maakt snelle, flexibele bijsturing van het proces en snelle communicatie daarover met participanten mogelijk.*

Sfeer en vertrouwen: Er was op onderwerpen weerstand verwacht. Die kwam ook. Mensen kregen

ruimte om die te ventileren en vervolgens mee te denken over oplossingen. Mogelijke problemen van participanten werden niet weggemoffeld maar serieus op de kaart gezet. Daartoe werden ook extra overleggen en gesprekken ingelast. Voor de randvoorwaarden die de raad aan het project heeft gesteld is in de route op weg naar de vlekkenplannen het draagvlak toegenomen. Dat geldt ook voor de ambitie om er 290 woningen te bouwen, waar de raad zich niet expliciet over heeft uitgesproken. Er was sprake van een positieve sfeer (geen krachttermen) en groeiend vertrouwen. Daar was ook ruimte voor.

***Les 11**: Met meer ruimte in het project heb je meer gelegenheid om over verschillende visies, belangen en nadelen van participanten te communiceren, daar oplossingen voor te bedenken en zo mogelijk om te bouwen naar voordelen.*

De ambtelijke organisatie had in dit proces ook een andere dan gebruikelijke rol. Vooral luisteren, stimuleren en toelichting geven in plaats van sturen in de antwoorden en uitkomsten. Niet aangesproken voelen door kritiek maar dat serieus nemen en wat mee doen. Dat was aanvankelijk onwennig, maar bleek gaandeweg heel goed en plezierig te werken. Er zijn veel eigen ambtenaren bij het project betrokken geweest. Dat heeft het leereffect vergroot, breed in de afdeling.

***Les 12**: Een open houding en faciliterende rol van de ambtelijke zijde is een belangrijke randvoorwaarde voor succes van het participatieproces.*

Facilitering bijeenkomsten: bijeenkomsten werden gehouden bij Rijlaarsdam. Mooie locatie, veel ruimte. Ook parkeren en veiligheid waren goed geregeld. Goede service. Materiaal van INBO van hoog niveau, door alle bijeenkomsten heen. Kwaliteit procesbegeleider (GW) en zijn mensen, maar ook die van het (eigen) gemeentelijke projectteam in verschillende samenstellingen, was onbetwist. Dat samen zet het totale beeld en de ‘energie’ neer.
Het traject is wel duurder uitgepakt dan verwacht. Oorzaak: meer bijeenkomsten en besprekingen nodig en meer vlekkenplannen. Maar dat verdient zich in het vervolgtraject dubbel terug.

***Les 13:** Uitstraling en kwaliteit van de procesbegeleiding (intern en extern), alsmede van de locatie en middelen is key.*

Het vervolg: Het project heeft nu wat langer geduurd dan gepland, maar het gevoel is er wel dat die flexibele aanpak heel positief heeft bijgedragen aan inhoudelijke verrijking, vertrouwen en draagvlak.

***Les 14**: Met elkaar aan gedragen voorstellen/(vlekken)plannen werken vergt zoveel tijd als tijdens het proces nodig blijkt. Dat vraagt om een flexibele procesaanpak.*

De positieve ervaringen met dit participatieproces heeft het besef gevoed dat we bij de nog te zetten vervolgstappen (keuze vlekkenplan, stedenbouwkundig ontwerp, omgevingsplan etc.) niet meer kunnen terugvallen op de ‘oude’ gangbare werkwijzen. Dan verlies je je inwoners en hetgeen is opgebouwd aan draagvlak en vertrouwen.

Les 15: *Ook over de vormgeving van de volgende fase moet tijdig worden nagedacht. En deze vervolgstappen vereisen een goede bijpassende communicatie en participatie aanpak.*

7. Evaluatie eigen rol en werkwijze van de Begeleidingscommissie

De commissie had een rommelige en late start – zie paragraaf 2. College en griffie wisten aanvankelijk niet wie de commissie zou gaan ondersteunen/faciliteren, en na enkele mislukte pogingen bleek dat de commissie ook geen kans zag zichzelf te organiseren. Kennelijk is het voor iedereen lastig ongebruikelijke initiatieven op te pakken die niet helemaal passen in de gangbare cultuur, procedures en routines.

Aanbeveling*: leer meer loslaten om meer ruimte voor experimenteren en leren te creëren.*

Dat de commissie pas een half jaar na haar instelling (14 november), ten tijde van de zevende en laatste inwonerbijeenkomst (15 mei) bijeen kwam om haar rol, taak en werkwijze vast te stellen, was geen ideale start. Dat betekent achteraf vaststellen hoe je terug gaat kijken op een proces dat zich goeddeels al voltrokken heeft.

Het verdient ***aanbeveling*** *dat omgekeerd en in een aller vroegste stadium te doen, d.w.z. vooraf vaststellen wat je hoe gaat doen. Dan kan de commissie al meedenken over de plannen en keuze van een participatievorm en heeft ze ook veel meer tijd om haar werk goed te doen.*

De commissie is steeds uitgenodigd de inwonerbijeenkomsten bij te wonen en de leden hebben daar ook uitgebreid aan deelgenomen en veel indrukken opgedaan. Maar niet gestructureerd vanuit vooraf doordachte aandachtspunten. Dat gold ook voor de nagesprekken met de externe, ambtelijke en politieke organisatie. Toch waren die gesprekken nuttig: informatie en indrukken konden worden uitgewisseld en er kon snel geschakeld en ingespeeld worden op de waargenomen ontwikkelingen in het verloop van het proces.

Aanbeveling: *Ofschoon de commissie functioneert vanuit een eigen verantwoordelijkheid, is regulier overleg met de projectorganisatie, ambtelijke ondersteuning en wethouder over activiteiten en ontwikkelingen waardevol om het proces al lerende vorm te blijven geven.*

Tijdens het lopende proces werd onder meer besloten dat alle deelnemers een stem konden uitbrengen op de vlekkenplannen en daar een reactie bij geven. Dat werd heel positief gewaardeerd en heeft veel informatie opgeleverd. Daarbij is duidelijk aangegeven dat dat college en raad mede op grond van andere overwegingen, zoals de financiële doorrekening, een besluit zullen nemen. Het aantal voorkeurstemmen voor elk van de plannen liep niet erg uiteen.

Aanbeveling: *behoudt de mogelijkheid tot het uitbrengen van voorkeurstemmen en denk goed na over een scenario waarbij deelnemers zich heel breed voor één optie zouden uitspreken en college en raad b.v. op financiële gronden voor een ander plan zouden willen kiezen en daarmee de positieve scores van de participatiedoelen teniet worden gedaan. Dat kan worden ondervangen door een indicatie te geven van de financiële consequenties van de plannen, voorafgaand aan de stemming.*

Wat nu niet aan de orde was, maar zich in de toekomst wel voor kan doen is dat leden van de BC de behoefte hebben voorafgaand aan proces-aanpassingen ruggespraak te houden met hun fractiegenoten of de raad. Die mogelijke behoefte is afhankelijk van de aard van de voorgestelde aanpassingen van het proces en (verschillende) opvattingen daarover, alsmede van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de BC.

Aanbeveling: *formuleer vooraf helder de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Begeleidingscommissie en houdt rekening met de taakuitvoering die daarbij hoort.*

Er is een breed en intensief participatieproces opgezet, wat leidde tot zeer grote deelname. De commissie heeft niet de mogelijkheid na te gaan wie dat allemaal waren, waarom zij deelnamen, en in hoeverre het proces voldeed aan hun verwachtingen en bedoelingen.

Aanbeveling: *na de raadsbehandeling van de vlekkenplannen, een bredere evaluatie laten uitvoeren onder een representatieve groep van deelnemers (ook de 'afvallers'), inclusief de vraag in hoeverre zij bij het vervolgproces betrokken zouden willen worden en met welk doel.*

8. Bevindingen – aanbevelingen

- Participatie denken is verdiept en versneld en in een flow geraakt. Er is enthousiast en hard gewerkt. Het is ook onwennig voor iedereen. Verwachtingen, en ook leerprocessen gingen niet direct gelijk op. Evenmin tijdige en transparante informatie waar verschillende betrokkenen behoefte aan hadden. Bijvoorbeeld discussie en onduidelijke besluitvorming over behoefte en bouwvolume.

- De Omgevingswet veronderstelt een goede participatieve agendering, d.w.z. gedragen visie op basis van brede participatie, als basis voor het opstellen van omgevingsplannen, die in de plaats komen van bestemmingsplannen. Onderhavig experiment is bedoeld om te leren een omgevingsplan te maken. Er moet dan ook getoetst worden op de regels van de Omgevingswet (die er in 2018 in concept al zijn).
  Het omzetten van bestemmingsplannen in een omgevingsplan kan vrij pragmatisch worden opgevat wanneer dat gebeurt op basis van een duidelijke en gedragen visie, waarin alle belangrijke beleidskeuzen over te stellen eisen, randvoorwaarden en toekomstperspectief zijn gemaakt. Naarmate dat minder duidelijk gebeurt krijg je in een goed participatieproces bij het opstellen van het omgevingsplan alsnog beleidsvragen aan de orde, waar dan flexibel op moet worden ingesprongen om voldoende aandacht aan te schenken. *Daarom is het erg belangrijk bij het opstellen van de omgevingsvisie te kiezen voor een gedegen participatieproces, waarbij de lessen en aanbevelingen van dit project van voordeel zijn.*

- Die flexibele benadering werd ook toegepast bij dit project: het proces werd met 2 maanden verlengd en 3 vlekkenplannen werden ontworpen. Dat kweekte veel goodwill en gaf zowel inhoudelijk als procesmatig een positieve impuls aan het participatieproces. Dat paste ook bij dit leerproces van al lerende doen en al doende leren. Het betekent ook dat er dan handelingsruimte moet zijn om daar snel op in te kunnen spelen en met elkaar (organisatie, college, commissie) de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor maatwerk met meer kwaliteit, tegen een grotere inzet dan eerder in een startnotie werd voorzien. Het expliciet benoemen van handelingsruimte in startnotities, voor onderwerpen met dergelijke leerprocessen voorkomt mogelijke extra procedures en tijdverlies en vergroot de legitimering daarvan.

- Voor omwonenden en toekomstige bewoners is het proces pas beëindigd wanneer de wijk gereed is. Het is belangrijk om na besluitvorming over de vlekkenplannen de positieve betrokkenheid vast te houden en participatie te organiseren die daarbij past.

- Eens met lessen omwonenden en ambtenaren

- Zie aanbevelingen overige paragrafen.

- De procesontwikkeling en het werk van de Begeleidingscommissie moet vervolgd worden. Waarbij, zo mogelijk, dezelfde personen ook in de klankbordgroep Omgevingswet zitting nemen.

Tot slot

Bij dit participatieproces was sprake van:
- een ambitieuze inzet van college en raad;
- een deskundige en inspirerende aanpak met methoden en technieken die pasten bij dit vraagstuk;
- een zich steeds breder ontwikkelende positieve en constructieve inbreng van deelnemers en betrokkenen, die met elkaar bereid waren te leren;
- inhoudelijke verrijking van en toegenomen draagvlak voor de (vlekken)plannen;
- lessen en aanbevelingen voor de toekomst.

Daarmee ziet de commissie terug op een bijzonder geslaagd participatieproces, dat vervolg verdient.

BIJLAGE 1: OVER - ZICHT OP BEGELEIDINGSCOMMISSIE BUYTENWECH-NOORD

Input bij het proces op een rij:

1. De kracht van de samenleving / Van buiten naar binnen werken; collegeprogramma
2. Startnotitie gebiedsontwikkeling Buytewech-Noord; 11 mei 2017 (bijlage)
3. Startnotitie Omgevingswet met keuze pilot Buytewech-Noord; 12 oktober 2017 (bijlage)
4. Instelling begeleidingscommissie; agendacommissie 14 november 2017
5. Evaluatie burgerparticipatie; Rekenkamerrapport december 2017
6. Procesprotocol; versie 3 januari 2018 (bijlage)
7. Groep Inwonersparticipatie n.a.v. rekenkamerrapport; herstart 11 januari 2018

Bron: Rekenkamerrapport Nieuwkoop: Evaluatie burgerparticipatie

Procesdoelen van inwonersparticipatie:

1. Inhoudelijke verrijking
2. Hoger ambitieniveau
3. Betere samenwerking
4. Begrip en wederzijds vertrouwen
5. Draagvlak voor beleid
6. Verkorten tijdsduur, versnellen proces
7. Verantwoordelijkheid maatschappelijke partijen groter
8. Meer invloed externe partijen
9. Beter inspelen op wat er leeft in de samenleving
10. Verbeteren interne organisatie
11. Imagoverbetering

Bron: Raadsvoorstel bij Evaluatie burgerparticipatie (aanbevelingen)

College:

- Expliceer de doelen helder en pas daarop werkwijze aan
- De inrichting en afsluiting per fase op een transparante wijze delen met alle actoren
- Zie burgerparticipatie als leerproces, dus evalueer

Gemeenteraad:

- Zorg ervoor dat **burgerparticipatie** wordt doorontwikkeld
- Zorg dat er beleid en een werkwijze komt voor **burgerinitiatieven**
- Denk aan:
  (1) betrekken van voor- en tegenstanders
  (2) wees helder hoe belangenafweging plaatsvindt en
  (3) evalueer

Bron: Agendacommissie 14 november 2017

Doel begeleidingscommissie/klankbordgroep:

1. De raad intensief te kunnen betrekken bij het proces naar besluitvorming

2. Met kleinschalige samenwerking tussen B&W en raad te werken, in plaats van uitgebreide presentaties
3. Om deelname bij maatschappelijke bijeenkomsten van raadsleden te bevorderen
4. De raad goed inzicht te bieden van wat er leeft in Nieuwkoop
5. Ondersteuning onderling te bieden in het van buiten naar binnen werken

De agendacommissie heeft bij haar besluit om een begeleidingsgroep in te stellen **geen** reactie gegeven op de vragen:

- Wat precies bedoeld wordt met een begeleidingscommissie.
- En met welk doel, welke taken, welke deelnemers, hoeveelheid bijeenkomsten, openbaarheid van bijeenkomsten, verslaglegging, betrekken van de hele raad in het proces, enz. functioneert de begeleidingscommissie?

Wel heeft de agendacommissie aangegeven dat de begeleidingscommissie in haar eerste bijeenkomst zelf bepaalt wat haar taak en dynamiek wordt.

Bron: Procesprotocol 3 januari 2018

Rol- en taakverdeling

- Bestuurlijke begeleidingscommissie (te besluiten in agendacommissie)
  - Wie: namens elke fractie één raadslid
  - Rol: gelijk aan die van de begeleidingscommissie De Vlinder en sporthal/IKC Ter Aar (inclusief aandachts- en verbeterpunten zoals voorgekomen uit evaluatie). Gaat dan om: (a) vooraf accorderen van stappen, rollen en beoogde uitkomsten van het participatieproces; (b) volgen en toetsen van het participatieproces aan de vooraf vastgestelde stappen, rollen en beoogde uitkomsten, met bijzondere aandacht voor het communicatieproces, de wijze waarop stakeholders betrokken zijn en beoordelen of uitkomsten uit participatieproces van voldoende waarde zijn; (c) delen van signalen die leden van begeleidingscommissie vernemen uit de samenleving tijdens participatieproces; en (d) tussentijds en achteraf evalueren van participatieproces met als doel, waar mogelijk, het participatieproces te optimaliseren en lessen te trekken voor vervolgprojecten/fasen.

Bron: Groep Inwonersparticipatie 11 januari 2018

2.d. Samen optrekken van stuurgroep, begeleidingsgroep en klankbordgroep

Waarbij: stuurgroep (inhoud/B&W), begeleidingsgroep (procesbewaking/raad) en klankbordgroep/werkgroep (input/participanten).

Extra aandachtspunten naast rapport Rekenkamer:

- let op rollen raad en college (politieke omgeving)
- proces (luisteren, terughoudend, enz.) versus inhoud
- niet ‘opblazen/optuigen’ van een proces (maatwerk)

Opdracht: Ervaringen opdoen met Begeleidingscommissie Buytewech-Noord (waarin Jan Dirven en Jan Hardenberg zit/zat die ook in de Groep Inwonersparticipatie zit/zat).

Bron: Verslag overleg college, ANBO, ambtelijk, begeleidingscommissie 31 januari 2018

Procesprotocol
Omdat velen betrokken zijn bij het participatieproces (bestuurlijke opdrachtgever, ambtelijke opdrachtgever, projectteam, bestuurlijke begeleidingscommissie, externe bureaus) is door de externe procesbegeleider een procesprotocol opgesteld. Hierin is te lezen wat de uitgangspunten voor het participatieproces zijn, wie erbij betrokken is, wat ieders rol is, hoe de communicatie verloopt, wat de planning is en wat het beoogde eindproduct is.

In dit procesprotocol is onder meer de rol van de bestuurlijke begeleidingscommissie beschreven, waarbij aangesloten is op de ervaringen met het 'van buiten naar binnen werken' bij De Vlinder alsmede bij de startnotitie.

De bestuurlijke begeleidingscommissie stelt het procesprotocol op prijs en neemt het voor kennisgeving aan. Twee leden van de bestuurlijke begeleidingscommissie (Jan Dirven en Jan Hardenberg) nemen het initiatief om – mede in het verlengde van het advies van de Rekenkamer en andere ervaringen met participatie– zelf procesdoelen te formuleren en aan de hand van deze procesdoelen het participatieproces rondom Buytewech-Noord te volgen. Doel hiervan is vooral om lessen te trekken voor vervolgprojecten, de organisatie en communicatie ervan. Beide leden organiseren, samen met de griffie, hiervoor een of meer overleggen. Evaluatie na afloop van elke bijeenkomst in het kader van Buytewech-Noord wordt gecontinueerd.

Bron: Website van Buytewech-Noord

De begeleidingscommissie Buytewech-Noord heeft tot doel het participatieproces te volgen en te toetsen aan de vooraf gestelde stappen, uitganspunten, rollen en beoogde uitkomsten. Bijzondere aandacht gaat uit naar het communicatieproces en de wijze waarop omwonenden en andere belangstellenden betrokken worden. Tevens zal de bestuurlijke begeleidingscommissie tussentijds en achteraf evalueren met als doel om het participatieproces te optimaliseren en lessen te trekken voor volgprojecten en -fasen.

BIJLAGE 2: INWONERSPARTICIPATIE

Uit het rekenkamerrapport:

Procesdoelen van inwonersparticipatie:

1. Inhoudelijke verrijking
2. Hoger ambitieniveau
3. Betere samenwerking
4. Begrip en wederzijds vertrouwen
5. Draagvlak voor beleid
6. Verkorten tijdsduur, versnellen proces
7. Verantwoordelijkheid maatschappelijke partijen groter
8. Meer invloed externe partijen
9. Beter inspelen op wat er leeft in de samenleving
10. Verbeteren interne organisatie
11. Imagoverbetering

Vragen naar aanleiding van de aanbevelingen aan het college:

- Welke doelen willen we bereiken bij het proces Buytewech Noord?
- Kunnen we verschillende fasen met verschillende doelen onderscheiden?
- Is helder wat iedereen kan verwachten, zijn vraagstukken behapbaar met een overzienbare doorlooptijd?
- Wordt elke fase voor iedereen transparant en zichtbaar afgesloten (resultaten, ieders bijdragen, enz.) en is er een doorkijk naar volgende fase?
- Evalueren we systematisch?

Vragen naar aanleiding van de aanbevelingen aan de raad:

- Hebben we zicht op alle belangen van alle belanghebbenden?
- Hebben we een politieke visie hoe om te gaan met diverse belangen en opvattingen en hoe deze te wegen?
- Welke rol hebben we als raad in dit proces? Hoe borgen we het ‘algemeen belang’?
- Hoe gaan we samen met de participanten evalueren?

Uit raadsvoorstel en -besluit:

- Betrek voor- én tegenstanders
- Wees helder en communiceer naar eenieder hoe belangenafweging plaatsvindt
- Evalueer

Uit de Groep Inwonersparticipatie:

2.d. Hoe samen optrekken van stuurgroep, begeleidingsgroep en klankbordgroep

Waarbij: stuurgroep (inhoud/B&W), begeleidingsgroep (procesbewaking/raad) en klankbordgroep (input/participanten).

Extra aandachtspunten naast rapport Rekenkamer:

- let op rollen raad en college (politieke omgeving)
- proces (luisteren, terughoudend, enz.) versus inhoud

- niet opblazen/optuigen’ en niet ‘inperken’ van een participatieproces, maar maatwerk voor een goed agenderingsproces met betrokkenen

Opdracht: Ervaringen opdoen in Begeleidingscommissie Buytewech-Noord **(**waarin Jan Dirven en Jan Hardenberg zit/zat die ook in de Groep Inwonersparticipatie zit/zat).