

Participatie in Barneveld

*Een onderzoek naar
vier trajecten*



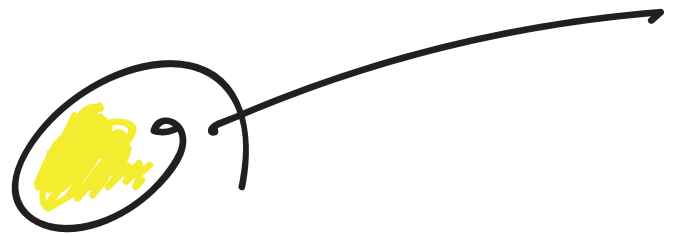


Participatie in Barneveld

*Een onderzoek naar
vier trajecten*

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Normenkader voor interview leidraad en analyse	2
3	De resultaten	7
	3.1 Inleiding	7
	3.2 Beleidsplannen	7
	3.3 Dorpsplannen	13
	3.4 Rollen	16
4	Conclusies en aanbevelingen	19



1. Inleiding

In opdracht van de Raadswerkgroep Participatie van de gemeente Barneveld is onderzoek gedaan naar burgerparticipatie. Daarmee wil de werkgroep een bijdrage leveren aan leren en verbeteren op dit terrein. De aanleiding voor het onderzoek waren signalen van onvrede die raadsleden ontvingen over het proces van (en de ruimte voor) participatie, de uitvoering van de resultaten van participatie en de rol van de wijkplatforms.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor het onderzoek is:

Wat zijn de sterke punten en verbeterpunten in het participatieproces, het participatieresultaat en de uitvoering van het participatieresultaat?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Participatieproces

a. Hoe beoordelen bewoners, ambtenaren, raadsleden, bestuurders het ontwerp en faciliteren van het participatieproces? Wat ging goed en wat kan beter?

b. Hoe hebben bewoners/ambtenaren/raadsleden/bestuurders hun eigen rol en die van anderen in het proces ervaren? Wat ging goed en wat kan beter?

Het participatieresultaat

Hoe beoordelen bewoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders het participatieresultaat? Wat ging goed en wat kan beter?

De implementatie van het participatieresultaat

Hoe beoordelen bewoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders de implementatie van het participatieresultaat? Wat gaat goed, wat kan beter?

Met het onderzoek levert de werkgroep een bijdrage aan een gezamenlijk beeld van wanneer participatie goed gaat. Dat kan fungeren als ankerpunt voor het beoordelen van huidige en toekomstige participatietrajecten. Daarmee is het input voor een gemeenschappelijk referentiekader.

1.2 Aanpak

Het onderzoek startte met een inventarisatie van de ambities van de gemeente Barneveld op het terrein van burgerparticipatie, vastgelegd in verschillende documenten. Op basis daarvan en aanvullende informatie is een concept normenkader opgesteld. Het normenkader is niet gebruikt als toetsingskader voor de praktijk van participatie, maar als richtsnoer voor interviews en analyse van vier participatie-trajecten.

Voor het onderzoek selecteerde de werkgroep de volgende projecten:

Beleidsplan Sociaal Domein
Gemeentelijk Verkeer en Vervoer Plan
Dorpsplan Stroe
Dorpsvisie Voorthuizen

In de eerste fase van het onderzoek is aanvullende documentatie verzameld. Daarna zijn (groeps)interviews gehouden met betrokken ambtenaren en bewoners/organisaties (in totaal 12 interviews) en met raadsleden en de griffier, de gemeentesecretaris en wethouders over alle projecten. In de laatste fase van het onderzoek vond een workshop met (geïnterviewde) ambtenaren, raadsleden en bestuurders plaats. De voorlopige resultaten van het onderzoek zijn gedeeld en er is gediscussieerd over de interpretatie ervan. De resultaten zijn meegenomen in de analyse en formulering van conclusies en aanbevelingen.

2 Normenkader voor interviewleidraad en analyse

In verschillende documenten heeft gemeente Barneveld vastgelegd wat zij belangrijk vindt als het gaat om participatie en communicatie van en met bewoners en organisaties. De strategische visie van de gemeente (2016) is hiervoor de basis. Daarin wordt benadrukt dat de gemeente samen met burgers en organisaties aan de ontwikkeling van Barneveld wil werken. 'Zelf-samen-gemeente' is een leidend principe. Dat betekent meer ruimte voor initiatieven, vooral die van burgers. 'Right to challenge' en een serieuzere omgang met dorpsplannen en wijkplatforms zijn onderdeel van de strategie.

Wijkplatforms kennen al enige traditie in de gemeente. In Barneveld ontstond in de wijk Oldenbarneveld de eerste. Daarna volgden er meer. Een nieuwe nota over de relatie tussen wijkplatforms en gemeente is in de maak.

Ook dorpsplannen zijn geen nieuw fenomeen in Barneveld. Nieuw is wel de visie van de gemeente op hoe de gemeente omgaat met de dorpsplannen en hoe die meer gewicht kunnen krijgen (Memo 'Dorpsplannen nieuwe stijl' 2018). Daarbij speelt de pilot voor de nieuwe functie van gebiedsregisseur ook een belangrijke rol. Van de gebiedsregisseur wordt verwacht dat die een schakelpositie gaat vervullen. De gebiedsregisseur is het centrale aanspreekpunt voor lokale initiatiefnemers voor een dorpsplan. Hij/zij stemt de inhoud en uitvoering af met de gemeentelijke organisatie en voorziet de initiatiefgroep van informatie waarmee zij rekening moet houden bij de invulling van het plan. Denk aan beleid, regels enzovoort. Op die manier kunnen al tijdens het maken van een dorpsplan ambtelijke voornemens verbonden worden met de wensen in een dorpsplan en ontstaat er duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is. Van het college wordt verwacht dat zij een officieel standpunt inneemt ten aanzien van de dorpsplannen. In de formele reactie moet aangegeven worden welke onderwerpen vooralsnog wel en niet op medewerking van de gemeente kunnen rekening en waar die medewerking dan uit bestaat.

In het communicatieplan 2016-2018 wordt de koers van de gemeente uitgezet rond communicatie en participatie. De gemeente signaleert daarin dat haar rol verandert. De gemeente is een van de spelers en steeds minder de alles bepalende factor. Dat betekent dat andere spelers ook hun rol nemen. Daarom zet de gemeente in op faciliteren, stimuleren en reguleren. Een goede verstandhouding met burgers en organisaties is daarbij van belang en daarvoor dient de communicatie van de gemeente 'open, tijdig en betrouwbaar' zijn.

Eén van de actiepunten uit het communicatieplan was een separaat communicatieplan voor de gemeenteraad. Dat is eind januari 2019 vastgesteld. De uitgangspunten --duidelijk, klantgericht, betrouwbaar, verbindend, tijdig-- zijn vertaald naar wat dat betekent voor de raad als leden op pad gaan, ideeën of kritiek ontvangen vanuit de samenleving en de verslaglegging en on-line communicatie, zoals *live streaming* van vergaderingen en sociale media van de raad. Bij de ontvangende rol van de gemeenteraad wordt de nadruk gelegd op voorlichting over de functie en rol van de raad. Wat de rol van de raad specifiek in participatieprocessen is, komt nog niet aan bod.

Participatie van burgers is in ontwikkeling. Er zijn meer normen voorhanden die voor dit onderzoek relevant zijn. Voor de invulling van het concept normenkader is ook gekeken naar de uitgangspunten voor burgerparticipatie zoals die door de Nationale Ombudsman zijn geformuleerd in 2009 (Nationale ombudsman, 'We gooien het de inspraak in', Een onderzoek naar de uitgangspunten), het CLEAR-model dat door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (2009) is vastgesteld en de Code Maatschappelijke Participatie voor MIRT projecten van de Rijksoverheid (2014). Dit alles heeft geleid tot het volgende concept normenkader.

Concept normenkader

Wat?	Normen
1 voorbereiding	- a Er is afgewogen waarom participatie wenselijk is - b Er is een plan met beslismomenten/keuzes en mogelijkheden voor participatie - c Het doel van participatie is duidelijk geformuleerd
2 proces	- a Er is moeite gedaan om belanghebbenden, ook die niet uit zichzelf participeren, erbij te betrekken - b Ambtenaren, bestuurders, raadsleden hebben een open houding en zijn oprecht geïnteresseerd in de inbreng van participanten - c Er is een duidelijke rolverdeling tussen ambtenaren, bestuurders, raadsleden - d Er is een werkwijze ontwikkeld voor het wege van verschillende belangen en ideeën - e Participanten zijn tijdig en duidelijk geïnformeerd over a t/m d.
3 resultaat	- a De inbreng van participanten heeft (herkenbaar) door werking gekregen in het (project) resultaat - b Er is onderbouwd waarom (een deel van) de inbreng niet in het projectresultaat terug te vinden is - c Participanten zijn tijdig en duidelijk geïnformeerd over a en b.
4 uitvoering	- a Er is een planning voor de uitvoering van het projectresultaat - b De uitvoering wordt niet belemmerd door reguliere processen - c Participanten zijn tijdig en duidelijk geïnformeerd over a en b.

Beleidsnota sociaal domein

Wanneer?	Wat?	Toelichting
februari en maart 2018	voorbereiding	Een startnotitie en memo schetsen op hoofdlijnen de inhoud van de beleidsnota en het participatietraject. De doelgroep van het beleid (organisaties en cliënten) wordt erbij betrokken om hierover mee te denken. De geplande participatie gaat verder dan wat formeel gevraagd wordt in de Verordening cliënt- en burgerparticipatie sociaal domein. Er is een planning voor de bijeenkomsten.
maart tot en met oktober 2018	proces	Acht bijeenkomsten met: * Ondernemers en werkgeversservicepunt * Businessclub Zorg en Welzijn * Jongeren en ouders die gebruik maken van Jeugdhulp * Jongerenraad * Adviesraad Sociaal Domein * <i>Culturele aanbieders, scholen en welzijnsinstellingen</i> * <i>Scholen en preventieve jeugdhulp-, welzijns- en gezondheidsinstellingen</i> Gepland onderzoek naar een collectieve zorgverzekering voor minima en behoefte aan verblijfsvoorzieningen voor mensen met een langdurige psychische of psychosociale problematiek ging niet door. (cursief=niet vooraf gepland)
september 2018 tot en met januari 2019	resultaat	Het conceptbeleidsplan wordt besproken met de Adviesraad Sociaal Domein, Jongerenraad en in het Bestuurlijk Overleg Wonen, Zorg en Welzijn. De input wordt verwerkt in het definitieve plan. Eind januari 2019 stelt de gemeenteraad het Beleidsplan Sociaal Domein vast.
vanaf februari 2019	uitvoering	Er zijn platforms opgericht die de uitvoering van het beleidsplan verder vormgeven. Er is een Platform Jeugd waarin maatschappelijke organisaties en de gemeente samen werken aan het ontwikkelen van een aanpak voor een aantal prioritaire thema's. Er is een Platform Cultuur waarin bestuurders uit culturele, maatschappelijke instellingen en het onderwijs zitting hebben. Tijdens de vergaderingen van het platform worden onderwerpen besproken die bij het platform zijn binnengekomen, of waarover de gemeente een mening wil horen. Alle onderwerpen die te maken hebben met cultuureducatie, cultuurparticipatie en sociaal-cultureel werk ouderen betreffen kunnen op de agenda gezet worden.

3 De resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de resultaten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de twee beleidsplannen en dorpsvisie/-plan. Daarbij wordt de structuur van het normenkader gevolgd. Per onderdeel wordt een beeld geschetst van wat goed ging en wat beter kan. De rollen van ambtenaren, wethouders, raadsleden en externe participanten (inwoners, wijkplatforms, organisaties) tijdens het participatieproces worden apart besproken.

Eerst nog een aantal algemene opmerkingen vooraf die zowel betrekking hebben op de participatie bij beleidsplannen als bij een dorpsplan/-visie. Wat in positieve zin opvalt is de grote mate van betrokkenheid, enthousiasme en inzet van zowel inwoners als organisaties in Barneveld. Het lijkt in Barneveld een vanzelfsprekendheid om samen met de gemeente mee te denken over beleid of concrete uitvoering van plannen en projecten of zelf het initiatief te nemen. Dat geldt ook voor ambtenaren, wethouders en raadsleden. Het belang van participatie is onomstreden en de meerwaarde ervan wordt door alle betrokkenen gezien. Wat ook opvalt is dat veel mensen elkaar lijken te kennen. Dat maakt het makkelijker om samen op te trekken. Dat alles is een uitstekende basis voor participatie.

3.2 Beleidsplannen

Vorbereiding

** Geen uitgewerkt plan – wel ‘participatie DNA’*

Voor het participatietraject van het Beleidsplan Sociaal Domein was een aantal bijeenkomsten gepland. Voor het GGVP werd besloten om gebruik te maken van de opbrengst van het participatietraject voor de Strategische Visie en wijkplatforms erbij te betrekken. Voor beide beleidsplannen was er vooraf niet een uitgewerkt participatieplan met daarin afgewogen keuzes wat betreft wie er op welke manier bij betrokken zou moeten worden en wat daarvoor de beste instrumenten zouden kunnen zijn. “We nemen daar de tijd niet voor” zegt een ambtenaar als daarnaar gevraagd wordt. Dat betekent niet dat er geen aandacht was voor participatie of zoals een ambtenaar het omschreef “participatie zit in ons DNA”.

Voor het betrekken van de wijkplatforms is een planning gemaakt. In de praktijk is daar soepel mee omgegaan en is de periode verlengd waarin wijkplatforms met ideeën konden komen. Daar was meer tijd voor nodig dan vooraf gepland. Voor beide beleidsnota's geldt dat de invulling van het participatietraject zich gaandeweg

Gemeentelijk verkeer- en vervoerplan

Wanneer?	Wat?	Toelichting
	voorbereiding	Er was geen plan voor participatie van bewoners en organisaties. Er was wel aandacht voor participatie en verwerking van de inbreng van bewoners en organisaties in het plan. De bewonersparticipatie voor de Strategische Visie Barneveld was net afgerond en leverde ook bruikbare informatie op voor het verkeer en vervoerplan. Daar is gebruik van gemaakt. Aanvullend zijn de 16 wijkplatforms uitgenodigd om mee te denken.
2016	proces	Tijdens een plenaire bijeenkomst voor alle wijkplatforms werd uitleg gegeven over het plan en dat wijkplatforms hun wensen kenbaar konden maken. De inbreng van wijkplatforms kwam op verschillende manieren binnen. Sommige wijkplatforms kregen ondersteuning van het team verkeer bij de formulering van hun wensen. Daarnaast was er in het najaar een inloopmiddag voor wie zich niet via de wijkplatforms vertegenwoordigd voelde. Daarna volgden een aantal individuele afspraken met bewoners die niet naar de bijeenkomst wilden/konden komen en werden aanvullende wensen ook per brief/mail of telefoon doorgegeven. Daarnaast zijn overheden (omliggende gemeenten, provincie en regio Food Valley), vervoerders en reizigersorganisaties en brancheorganisaties (onder meer CROW, politie, Welzijn Barneveld, Fietzersbond) gevraagd om mee te denken. Er werd gevraagd naar wensen (en onderbouwing) en verwachtingen ten aanzien van het team verkeer. De onderwerpen en vragen zijn ingebracht in reguliere vergaderingen; er zijn geen aparte bijeenkomsten voor georganiseerd.
2018	resultaat	Begin 2017 werd het ontwerp Verkeer en Vervoerplan gepresenteerd in een inloopsessie voor inwoners. De reacties zijn verwerkt in het definitieve plan. Op 4 oktober werd het plan gepresenteerd aan de wijkplatforms. Tussen 4 oktober en 1 november lag het plan ter inzage en volgde het formele besluitvormingsproces. Op 25 oktober was er een inloopmiddag. In een reactienota is gereageerd op de zienswijzen en opmerkingen. Op 13 december 2017 stelde de gemeenteraad het plan vast.
vanaf 2019	uitvoering	Er is een globaal maatregelenpakket vastgesteld voor de periode 2018-2021. Het maatregelenpakket bestaat uit geplande projecten of projecten waarvoor nader onderzoek nodig is. Per jaar wordt dat geactualiseerd en verwerkt in een maatregelenpakket voor het betreffende jaar. Daarin is ruimte voor participatie van inwoners. Tweemaal per jaar vindt hierover overleg plaats met de wijkplatforms. In november 2018 stelde de gemeenteraad het maatregelenpakket voor 2019 vast.

ontwikkelde. Dat gold voor de selectie van degenen die werden gevraagd om te participeren alsook voor de vragen of onderwerpen die werden voorgelegd. In de interviews en tijdens de afsluitende workshop van het onderzoek kwam naar voren dat dat niet altijd als een tekortkoming wordt ervaren. Gedurende de rit worden passende oplossingen gevonden: “als we merken dat we mensen missen doen we een belrondje”. Desalniettemin was er ook veel steun voor meer planmatigheid. Dan kan vermeden worden dat belanghebbenden (zoals de kerken), onderwerpen (zoals aanvankelijk Cultuur bij het Beleidsplan Sociaal Domein), of organisaties (die niet uit zichzelf participeren) worden gemist.

Proces

De participatieprocessen voor beide beleidsnota's worden overwegend positief beoordeeld door zowel ambtenaren als wijkplatforms en organisaties die participeerden. Voor organisaties en wijkplatforms was het vaak duidelijk wat van hen werd verwacht doordat er concrete vragen of thema's werden voorgelegd. Zij konden hun ideeën goed naar voren brengen en voelden zich gehoord. Daar was voldoende ruimte voor, soms zelfs teveel.

*** Voornamelijk bijeenkomsten**

Het valt op dat voornamelijk bijeenkomsten (en soms een vragenlijst) worden ingezet voor participatie. “Roept u maar” ofwel open bijeenkomsten waar alle inbreng welkom is werkt niet altijd goed. Deelnemers kunnen verwachten dat ook met alles wat ingebracht wordt iets gedaan wordt, terwijl dat niet kan. Het schept verwachtingen die niet altijd waargemaakt kunnen worden en dat kan frustreren. Daarnaast werd opgemerkt dat de keuze van de locatie van invloed is op hoe een bijeenkomst verloopt. Een informele plek in de wijk of het dorp heeft de voorkeur. De raadszaal is eigenlijk geen geschikte plaats. Dan wordt een bijeenkomst al snel formeel.

De meeste bijeenkomsten stonden specifiek in het teken van het beleidsplan, maar er werd ook aangesloten bij bestaande overleggen. In die gevallen was het niet altijd duidelijk dat het ging om input voor het beleidsplan. Organisaties hadden daar, ook achteraf, weinig moeite mee. Voor wijkplatforms was de verbinding met het beleidsplan niet altijd duidelijk.

*** Participatie vraagt tijd en ruimte: het werkt als een olievlek**

Participatie beperkt zich niet tot degenen die bij een bijeenkomst aanwezig zijn. Vaak raadplegen zij ook hun eigen achterban en verwerken die inbreng in hun eigen reactie. Daarmee is het bereik vele malen groter. Daar was voldoende tijd en ruimte voor bij beide plannen.

*** *Terugkoppeling kan beter***

Terugkoppeling over wat er met de inbreng van participanten gebeurt is een punt van aandacht. Dat lijkt voor de wijkplatforms iets sterker te gelden dan voor professionals. Dat kan te maken hebben met een meer algemene indruk van wijkplatforms dat de gemeente onvoldoende proactief is in de communicatie. “We moeten er zelf steeds achteraan anders hoor je niets” is een veelgehoorde uitspraak. Sommige wijkplatforms ervaren dat zij daardoor minder goed op de hoogte zijn van gemeentelijke plannen dan andere wijkbewoners van hen verwachten. Zij ervaren dat als een belemmering in de uitvoering van hun taak en functie.

*** *Individuele en algemene belangen - regie of overlaten***

In een beleidsplan gaat het om de grote lijnen, de belangen van velen. Wijkplatforms en organisaties worden gevraagd om mee te denken vanuit hun eigen expertise, ervaring en belangen. Het komt voor dat die inbreng niet één op één opgenomen kan worden in een beleidsplan. Bijvoorbeeld besluiten over de grote lijnen (algemene belangen) botsen met individuele belangen. In de huidige werkwijze is het de gemeente die de belangen tegen elkaar afweegt en besluiten neemt met het oog op de belangen van velen. Daar is geen standaard werkwijze voor ontwikkeld; het krijgt al doende vorm. Bij het GVVP werd bijvoorbeeld gekeken naar ‘wat redelijk en billijk’ was en een eerlijke verdeling van maatregelen/ investeringen in de verschillende gebieden van de gemeente.

Organisaties in het Sociaal Domein geven aan dat de gemeente een stap verder kan gaan en kan experimenteren met meer verantwoordelijkheid overdragen. Met gemeentelijke kaders als richtsnoer kunnen organisaties, ook zonder regie van de gemeente, een aanpak ontwikkelen die in het algemeen belang is.

Resultaat

*** *Inbreng wordt (herkenbaar) verwerkt – communicatie met wijkplatforms kan beter***

Over het resultaat zijn de meeste respondenten (redelijk) tevreden. Daarbij speelt mee dat participanten veelal herkennen dat hun inbreng is verwerkt in de beleidsnota of (als dat niet mogelijk was) accepteren dat dat niet kan. Hier besteedt de gemeente ruim aandacht aan en dat werkt! Een enkeling merkt op niet tevreden te zijn doordat een thema in het beleidsplan te abstract is gebleven en te weinig is uitgewerkt. Sommige wijkplatforms zijn minder tevreden. Zij ontvingen het GVVP niet of herkenden hun eigen inbreng daar niet in en hadden daarover geen toelichting ontvangen waarom het niet was meegenomen.

*** *Plan is (niet) van iedereen***

Met het participatieproces ontstaat de verwachting dat dat leidt tot een plan dat door gemeente en participanten evenveel gedragen wordt en dat alle betrokken het min of meer als hun eigen plan gaan beschouwen en zich verantwoordelijk voelen voor (een deel van) de uitvoering ervan. Dat lijkt op wat gespannen voet te staan met de regierol die de gemeente vindt dat zij moet vervullen tijdens het proces en bij de uitvoering ervan. Daarmee blijft het een gemeentelijk plan waarin organisaties en anderen participeren

Uitvoering

*** *Werken met platforms***

Niet alleen bij het maken van de beleidsplannen, maar ook bij de uitvoering/uitwerking ervan is er volop gelegenheid om te participeren voor organisaties en wijkplatforms. De uitvoering van beide beleidsnota's is niet afgerond maar net gestart. De voorlopige ervaringen hiermee zijn positief. Organisaties hebben vertrouwen in het werken met platforms en verwachten dat zij ook hier voldoende ruimte krijgen om mee te denken en doen.

*** *Communicatie met wijkplatforms***

De ervaringen van de wijkplatforms met de uitvoering van het GVVP zijn wisselend. Sommigen weten niet dat er jaarlijks een maatregelenpakket wordt vastgesteld of herkennen niet dat daarover met hen overleg wordt gevoerd. Anderen herkennen dat wel, maar zijn niet altijd tevreden over wat er met hun inbreng is gedaan.

Samenvatting

Wat?	Gaat goed	Kan beter
voorbereiding	* Geen uitgewerkt plan – wel 'participatie DNA'	* Geen uitgewerkt plan – wel 'participatie DNA'
proces	* Participatie vraagt tijd en ruimte: het werkt als een olievlek	* (Voornamelijk) bijeenkomsten * Terugkoppeling kan beter * Individuele en algemene belangen - regie of overlaten
resultaat	* Inbreng wordt (herkenbaar) verwerkt	* Communicatie met wijkplatforms over verwerking van inbreng * Plan is (niet) van iedereen
uitvoering	* Werken met platforms	* Communicatie met wijkplatforms

Dorpsvisie Voorthuizen

Wanneer?	Wat?	Toelichting
2016-2017	voorbereiding	Plaatselijk Belang Voorthuizen kreeg € 10.000,- van de gemeente toegekend voor het maken van een dorpsvisie. Samenlevingsproces en Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij werden gevraagd om het participatieproces te ondersteunen. Gemeente gaf aan dat over een aantal projecten (zoals de rondweg) al een besluit genomen was en dat de Dorpsvisie daar geen verandering in kon brengen. Er werden geen andere kaders voor de invulling van het plan meegegeven. Er wordt een projectgroep geformeerd. Daarin zijn onder meer vertegenwoordigers van het Plaatselijk Belang, ondernemersvereniging, land en tuinbouworganisatie vertegenwoordigd.
2017-2018	proces	Voortlopers (inwoners van Voorthuizen) gaan met een aantal vragen op pad om zoveel mogelijk inwoners te vragen naar waarden: wat vinden zij belangrijk? De Voortlopers waren regelmatig op centrale plaatsen in het dorp aanwezig om inwoners te bevragen en stonden op de Kerstmarkt. De basisscholen en Avondrust werden apart benaderd om hun ideeën aan te leveren en de vragen worden online geplaatst. Ondertussen komt de projectgroep maandelijks bij elkaar. Er wordt een informatieavond georganiseerd voor burgemeester en wethouders en een mini symposium voor raadsleden (februari 2017). Op 25 maart 2017 vindt de Visiedag plaats. De dag gaat over waarden en ideeën voor concrete verbeteringen. Alle inbreng werd verwerkt in een manifest voor de toekomstige ontwikkeling van Voorthuizen. In mei 2017 worden de resultaten gepresenteerd tijdens een Algemeen Ledenvergadering van het Plaatselijk Belang.
Maart 2018	resultaat	De Dorpsvisie Voorthuizen wordt aan het college van B&W en de gemeenteraad aangeboden. Het wordt enthousiast ontvangen. Een formele reactie blijft uit.
vanaf juni 2017	uitvoering	Onder leiding van het Plaatselijk Belang zijn twee werkgroepen op-gericht om ideeën verder uit te werken op het terrein van Groen en Jeugd. De werkgroepen bestaan uit enthousiaste inwoners, leden van Plaatselijk Belang. Een ambtenaar sluit aan.

3.3. Dorpsplannen

Vorbereiding

Het Plaatselijk Belang van Voorthuizen en van Stroe namen het initiatief tot het maken van een dorsplan/-visie.

*** (Beperkte) middelen beschikbaar**

Beide dorpen kregen een bijdrage van de gemeente om een plan te maken en schakelden een bureau in om hen te ondersteunen bij het participatieproces. Dat budget was niet voldoende om andere expertise in te huren, bijvoorbeeld voor het maken van een woningbouwplan. Daarvoor is een beroep gedaan op lokale bedrijven.

*** Richtlijnen voor inhoud en participatie**

Zowel voor Voorthuizen als voor Stroe kreeg het Plaatselijk Belang geen richtlijnen van de gemeente mee voor de inhoud van het plan of het participatieproces. Er was alle ruimte voor een eigen invulling.

De werkwijze verschilde nogal waardoor in Voorthuizen de nadruk lag op het proces en waarden terwijl het in Stroe meteen om concrete onderwerpen ging. Naast verschillen waren er ook overeenkomsten. In beide dorpen was het onderdeel van de werkwijze om een brede vertegenwoordiging van inwoners erbij te betrekken. Bij respondenten lijkt een lichte voorkeur te bestaan voor de aanpak die in Stroe werd gevolgd. Niet alleen voor de manier waarop participatie gestalte kreeg, maar ook omdat het eindresultaat concreter is. Plaatselijk Belang van zowel Voorthuizen als Stroe zijn tevreden over hun eigen aanpak.

Proces

*** Verschillende beelden van succes**

In tegenstelling tot bij de beleidsnota's waren het bewoners van de dorpen die (met ondersteuning van de ingehuurde bureaus) het participatieproces vormgaven. Er zijn verschillende beelden over het succes van de gehouden bijeenkomsten voor het hele dorp. Dezelfde bijeenkomsten worden door de een als een succes beoordeeld (grote opkomst, goede opbrengst) terwijl die door een ander als matig bezocht en als niet succesvol worden beoordeeld.

*** Ambtelijke – bestuurlijke 'Reality-check'**

In Stroe en in Voorthuizen is geprobeerd om tijdens het maken van het plan meer zekerheid te krijgen over de uitvoerbaarheid ervan. Vanuit het Plaatselijk Belang in Stroe werd afgestemd met ambtenaren, wethouders en raadsleden. Op die manier wilden zij voorkomen dat er onrealistische plannen werden gemaakt die niet strookten met gemeentelijk beleid of die niet op voldoende bestuurlijke en politieke steun konden rekenen. Achteraf bleek dit minder te zijn gelukt dan verwacht. Zo bleef het in Stroe lang onduidelijk dat een lokaal bedrijventerrein niet strookte met gemeentelijke en regionale plannen. Stroperigheid en trage reacties bleken daar (achteraf) een signaal van te zijn. Het is de vraag of duidelijke communicatie hierover iets had kunnen oplossen.

Dorpsvisie Stroe

Wanneer?	Wat?	Toelichting
2008	voorbereiding	Plaatselijk Belang Stroe kreeg € 5.000,- van de gemeente toegekend voor het maken van een dorpsplan. Het dorpsplan moest aansluiten bij problemen en uitdagingen die door een groot deel van de Stroese bevolking werden gedeeld. Dat gold ook voor de oplossingen in het plan. Het dorpsplan moest realiteitswaarde hebben en op onderdelen getoetst bij gemeente en andere betrokken organisaties. Het proces is door de Vereniging Kleine Kernen begeleid.
2009	proces	van Stroe hun wensen voor de ontwikkeling van het dorp kenbaar konden maken (ruim 200 bezoekers). De dorpswerkgroep (onder verantwoordelijkheid van Plaatselijk Belang Stroe) groepeerde vervolgens alle ideeën, wensen en knelpunten onder vier thema's en ontwikkelde plannen per thema. Regelmatig overleg met ambtenaren en wethouder om steun voor het plan te vinden. Eind augustus is een eerste schets van het plan aan het college van B&W gepresenteerd. Op 15 december werd het plan voorgelegd aan de inwoners van Stroe (ruim 100 aanwezig). Op 21 december was er in Stroe een discussieavond met verschillende raadsfracties over het plan.
2010	resultaat	Het plan is gepresenteerd aan het college en de gemeenteraad. Er kwam geen formele reactie.
vanaf 2010	uitvoering	De werkgroep blijft (onder meer met de ambtelijke organisatie) overleggen over de uitvoering het plan en neemt daarin veel initiatief. In de loop der jaren worden verschillende onderdelen van het plan gerealiseerd. Er zijn ook tegenvallers en sommige onderdelen uit het plan kunnen niet (pas veel later of met aanpassingen) uitgevoerd worden doordat ze in strijd zijn met regelgeving, beleid of regionale plannen. De werkgroep zet zich nog steeds actief in voor de uitvoering van het plan.

In Voorthuizen was een ambtenaar de 'linking pin' naar de ambtelijke organisatie en het bestuur. Ook daar lukte het niet voldoende om tijdens het proces al commitment te krijgen over de inhoud (en uitvoerbaarheid) van het plan.

*** *Kantelen – integreren van verschillende vakdisciplines***

De interne afstemming tussen verschillende vakdisciplines is een uitdaging. Een dorpsplan/-visie is een integraal plan en raakt het vakgebied van verschillende afdelingen met eigen beleidsplannen en planningen. Het valt niet mee om vanuit de dorpen daarbij aan te sluiten of er invloed op uit te oefenen. Ook niet als een ambtenaar als 'linking pin' fungeert.

Resultaat

*** *Geen formele reactie***

De plannen voor Voorthuizen en Stroe zijn gepresenteerd aan het college van burgemeester en wethouders en raadsleden en werden enthousiast ontvangen. Daarna bleef het lang stil. Er kwam geen (formele) reactie op de plannen. Het werd niet duidelijk welke status de plannen hadden en op welke manier er rekening mee werd gehouden in gemeentelijke plannen op verschillende vakgebieden zoals wonen, industrie, verkeer en vervoer.

*** *Van wie is het plan?***

Er zijn verschillende ideeën over wie de 'trekker'/eigenaar is van een plan. Ambtenaren lijken te vinden dat het initiatief bij de dorpen hoort te blijven terwijl zij (in ieder geval deels) afhankelijk zijn van de gemeente. Niet alleen omdat een Plaatselijk Belang niet over het geld beschikt, maar ook niet over de expertise. Er ontstond geen gemeenschappelijke agenda voor de dorpen.

Uitvoering

*** *Traag – geen planning***

Het duurt lang voordat er iets gebeurt. Die kritiek is er in Stroe en in Voorthuizen. Er was geen planning voor de uitvoering of voor het onderzoeken van de (uitvoerbaarheid van de) plannen. In Stroe ontstond gaandeweg meer gemeenschappelijkheid in de agenda voor het dorp. Daar heeft het Plaatselijk Belang veel tijd en energie in gestoken. Het plan is op onderdelen veranderd, 'aangepast aan de tijd' en andere delen ervan zijn inmiddels uitgevoerd. Ondanks dat niet alles is gerealiseerd is daar geen grote ontevredenheid over: "als we niets hadden gedaan waren we nu niet zo ver geweest" en "wij hebben niet de verwachting dat alles meteen gerealiseerd kan worden", "je moet accepteren dat niet alles lukt".

In Voorthuizen is de ontevredenheid groter, maar daarbij kan meespelen dat Stroe al een aantal jaren verder in het proces is en ook heeft ervaren dat delen van het plan wel zijn gerealiseerd. In Voorthuizen is die ervaring er nog niet.

Samenvatting

Wat?	Gaat goed	Kan beter
voorbereiding	* (Beperkte) middelen beschikbaar	* Kaders/richtlijnen/tips voor het participatieproces en de inhoud
proces		* Verschillende beelden van succes * Ambtelijke/bestuurlijke 'reality check' * Kantelen/integreren van verschillende vakdisciplines
resultaat		* Geen formele reacties/geen gemeenschappelijke agenda * Van wie is het plan?
uitvoering		* Traag/geen planning

3.4 Rollen

Tijdens het participatieproces zijn verschillende partijen betrokken. Hoe tevreden zijn zij over de rol van zichzelf en anderen? Welke dilemma's en uitdagingen doen zich daarin voor? Daarover gaat deze paragraaf.

Organisaties – Wijkplatform – Plaatselijk Belang

De positie van een wijkplatform blijft een lastige en daar kan het ene platform beter mee omgaan dan de andere. Wijkplatforms voelen zich niet de spreekbuis of vertegenwoordiger van de wijk, maar zijn wel een soort 'voorpost' van de wijk. Ze willen graag goed geïnformeerd zijn (net iets meer dan gewone burger) zodat zij de wijk ook iets te vertellen hebben. Anderzijds kunnen zij ook een rol spelen als organisaties of ambtenaren een indruk willen krijgen van hoe een nieuw plan valt of welke wensen of gevoeligheden er leven in de wijk of het dorp. Dat alles maakt de rol en status van de wijkplatforms wat onduidelijk.

De rol van het Plaatselijk Belang was prominent bij het maken van de plannen, het participatieproces en het bij elkaar houden van het dorp. Het was een grote en veelzijdige rol die veel tijd en inzet heeft gevraagd. Dat kan alleen als er 'kartrekkers' zijn die daar tijd en energie voor hebben.

Bij de ontwikkeling van een dorpsvisie of -plan kunnen lokale partijen betrokken zijn die commercieel belang hebben bij de uitvoering van (delen) van het plan. Strikt genomen kan daar sprake zijn van belangenverstrengeling. Tegelijkertijd is het een pre en een succesfactor. Het is een uitdaging om wat dat betreft op het juiste moment de grens te trekken. Lokale partijen deden dat nu meestal zelf al en trokken zich terug op een gegeven moment terug uit het participatieproces.

Als bewoners de regie voeren over het participatieproces betekent dat niet

automatisch dat die rol gelijk blijft in de uitvoeringsfase van het plan. Dat is soms even wennen. “Het is soms even zoeken wie welke rol heeft op welk moment; daar wringt het wel eens.” Het lijkt van belang om duidelijk en transparant te zijn over de verandering in rollen en welke motivatie daaraan ten grondslag ligt. Dat werkt beter dan “stilletjes erbuiten worden gehouden”.

Ambtenaren

Er is veel waardering voor de open en welwillende houding van betrokken ambtenaren en de kwaliteit en vakkennis van ambtenaren van de gemeente Barneveld. In sommige gevallen staat dat op gespannen voet met soepel omgaan met de inbreng van organisaties of bewoners. “Het is goed gegaan, maar soms reageren ze wel wat defensief en ontstaat er wrevel als we het anders willen”. “Er is veel bereidheid om te luisteren”, maar ook “daarna blijft het vaak stil.” Daarin klinkt (opnieuw) de wens door voor een betere terugkoppeling en participanten betrokken houden bij de voortgang in het proces.

Daarnaast is er behoefte aan ambtenaren die zich verdiepen in de lokale omstandigheden in Barneveld, daar oprecht in geïnteresseerd zijn en zich er oprecht mee verbonden voelen. Die zijn er wel, maar dat geldt nog niet voor iedereen.

Hoe participeer je als ambtenaar in een participatieproces waarin bewoners de regie hebben? De ervaringen met het dorpsplan/-visie voor Voorthuizen en Stroe maken duidelijk dat dat niet eenvoudig is. “Het ambtelijk apparaat is er niet aan toe om ons te volgen in plaats van andersom” vonden sommige bewoners. “Ambtenaren hadden er te weinig tijd voor.” Ook de verwachting dat ambtenaren zorgen voor een ‘reality-check’, informatie geven over conflicterende regelgeving en formele besluitvormingsprocessen om steun voor het plan te krijgen kon niet altijd waargemaakt worden.

Ambtenaren die op de voorgrond staan in participatieprocessen zijn geen ‘gewone’ ambtenaren; daarover is veel overeenstemming. Het is een specialisme dat bijzondere vaardigheden en competenties vraagt zoals:

- * Open houding
- * Goed kunnen luisteren/communiceren, zowel met interne collega’s als externe partners
- * Zelfstandig
- * Lef en daadkracht, maar ook geduld
- * Incasseringsvermogen
- * Onderhandelingsvaardigheden
- * Doorvragen en verhelderen: waar gaat het in de kern om?
- * Enthousiasme, gedrevenheid, oprechte betrokkenheid
- * Inzet om thuis te raken in de lokale omstandigheden in Barneveld

Dit type ambtenaar past niet van nature gemakkelijk in een ambtelijke organisatie. Dat vraagt aandacht vanuit het management. Enerzijds om het juiste specialisme te selecteren, anderzijds om de juiste omstandigheden te creëren binnen de vakafdelingen.

Wethouders en raadsleden

Over de rol van wethouders hadden respondenten weinig op te merken. Wethouders waren er iets meer bij betrokken dan raadsleden, maar stonden meestal niet op de voorgrond. Raadsleden konden aanwezig zijn bij openbare bijeenkomsten en het participatieproces volgen. De ervaringen daarmee zijn in de meeste gevallen goed. Van raadsleden en wethouders wordt verwacht dat zij zich terughoudend opstellen tijdens het proces, toehoorder zijn bij bijeenkomsten en daar aanwezig zijn om op de hoogte te blijven. Het participatieproces moet de ruimte krijgen. Politiek bedrijven past daar niet bij. De scheidslijn tussen wat wel en niet politiek is, is echter niet altijd met een schaarstje te knippen. Kan een raadslid (technische) vragen stellen? Mag een raadslid er wat van zeggen als de indruk ontstaat dat niet de juiste kwesties aan de orde komen of niet alle partijen worden gehoord?

4. Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Dit is de uitkomst van een beknopt onderzoek. Twee beleidsnota's en twee dorpsplannen stonden centraal.

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van wat goed gaat op het terrein van participatie in Barneveld en wat er beter kan. Daarmee is de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord:

“Wat zijn de sterke punten en verbeterpunten in het participatieproces, participatieresultaat en de uitvoering van het participatieresultaat?”

Ook de deelvragen zijn meegenomen in de voorgaande hoofdstukken. De samenvattingen geven een overzicht van sterke punten en wat beter kan. Dat maakt duidelijk dat er veel goed gaat op het terrein van participatie. Dat er aandacht is voor wat er beter kan hoort daar ook bij.

Het doel van dit onderzoek was om input te leveren voor een gezamenlijk beeld en referentiekader voor participatie. Met ‘gezamenlijk’ worden ambtenaren, wethouders en raadsleden bedoeld.

Een dergelijk gezamenlijk beeld kan dienen als leidraad voor verdere ontwikkeling van de participatiepraktijk, het invullen van rollen en het evalueren en beoordelen. Dit onderzoek is het begin van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader. Een eerste aanbeveling is te investeren in het verder uitwerken van de uitkomsten van dit beknopte onderzoek.

Hierna volgt eerst een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op zowel de voorbereiding, het proces, resultaat en uitvoering. Daarna volgt een aantal aanbevelingen voor specifieke onderdelen. Bij het doen van aanbevelingen is rekening gehouden met wat er ter verbetering al in gang is gezet.

****Ga planmatiger aan het werk met participatie***

‘Organisch’ wordt vaak genoemd als er over de aard van de participatie gesproken wordt tijdens de interviews. Er gaat veel ‘vanzelf’. Maar sommige zaken krijgen daardoor te weinig aandacht. Planmatiger omgaan met participatie is nodig. Dat kan zonder dat er een strak keurslijf ontstaat.

Meer planmatigheid kan zich vertalen in een heldere afweging aan het begin van een traject over het belang van participatie, wie de belanghebbenden zijn, op welke manier die het beste erbij betrokken kunnen worden, wat dit van de communicatie vraagt en welke vraagstukken op zijn minst voorgelegd moeten worden.

Een stap verder is om daar vervolgens doelen aan te verbinden, bijvoorbeeld met betrekking tot het bereik of de opkomst bij bijeenkomsten, de response op een

vragenlijst of het bereik van andere middelen die worden ingezet. Een planmatige aanpak vraagt verder vooruitdenken dan de eerstvolgende stap. Daarmee wordt participatie doelgerichter en wordt vooraf duidelijker wat ervoor nodig is om de doelen te bereiken. Capaciteit, expertise, tijd, voorzieningen kunnen dan vooraf worden toegewezen. Dit kan meegenomen worden in het format voor startnoties en projectvoorstellen.

De eerste initiatieven hiertoe zijn al genomen. Zo wordt er gewerkt aan een waaier van participatiemogelijkheden als hulpmiddel voor de invulling van een proces. Dat kan ook voor meer variantie in de inzet van instrumenten stimuleren. Daarnaast gaat de afdeling Communicatie een sterkere adviesfunctie vervullen op het terrein van participatie om degenen die op de voorgrond staan in het proces te ondersteunen.

****Zorg voor betere aansluiting van de hele organisatie op participatieprocessen***

Er wordt al veel aandacht besteed aan een betere verbinding tussen wat bewoners en organisaties inbrengen en hoe dat een plaats krijgt in de plannen van de gemeente. Er zijn plannen voor een pilot met gebiedsregisseurs die daarin een belangrijke rol zullen vervullen en er is oog voor de specifieke vaardigheden en competenties van ambtenaren in participatieprocessen.

Ambtenaren die een prominente rol spelen in participatieprocessen kunnen alleen maar succesvol zijn als de hele organisatie daarop aansluit. Er wordt al aan de cultuur binnen de ambtelijke organisatie gewerkt. 'Blij met Barneveld' als organisatie-visie is daarvoor het kader. Wat meer aandacht en uitwerking vraagt is hoe er integraal, afdeling overstijgend en opgabe gericht binnen de ambtelijke organisatie samengewerkt kan worden. De ambtelijke organisatie is weerbarstig. Daar ligt dan ook een uitdaging voor de komende tijd.

****Houd rekening met de factor tijd bij het ontwerp van een participatieproces***

Participatie kost veel tijd en inzet van zowel ambtenaren als burgers. Het elke keer opnieuw ontwerpen van het proces en de verwachting dat het participatieresultaat goed is als iedereen zich erin kan vinden (of het acceptabel vindt) speelt daarbij mee. Bij het ontwerp van participatieprocessen moet rekening worden gehouden met hoeveel tijd ervoor nodig is. Zeker omdat de gemeente Barneveld de ambitie heeft meer zaken participatief aan te pakken en er tegelijkertijd grenzen zijn aan de ambtelijke capaciteit die daarvoor ingezet kan worden. Met andere woorden: het vraagt ook een zakelijke afweging. Die afweging geldt niet alleen voor beleidsplannen, maar ook voor de werkwijze voor het maken van dorpsplannen. De huidige werkwijze is tijdsintensief voor dorpsbewoners. Het vraagt veel van betrokkenen die hier in hun vrije tijd aan werken. Dat lukt alleen als er mensen zijn

die veel tijd beschikbaar hebben en vasthoudend zijn. Daardoor zijn het vaak een paar mensen die een spilfunctie vervullen en dat maakt het kwetsbaar.

De volgende aanbevelingen gelden voor het participatieproces.

****Ambtenaren op de voorgrond - wethouders en raadsleden op de achtergrond***

Tijdens het proces zijn het ambtenaren die op de voorgrond staan. Bestuurders kunnen daarbij ondersteunende rol spelen, bijvoorbeeld door een bestuurlijke toelichting te geven bij het onderwerp. Raadsleden blijven op de achtergrond. Voor een goed verloop van het participatieproces is het van belang dat alle betrokkenen rolvast blijven.

****Verhelder de rol van het wijkplatform***

De rol en functie van het wijkplatform is niet helder afgebakend. Het wijkplatform functioneert niet als vertegenwoordiging van de wijkbewoners, maar meer als een voorpost. Dat is geen scherp omlijnde rol. Ook in een participatieproces is het niet altijd helder welke rol het wijkplatform daarin heeft. Het ene platform kan daar beter mee uit de voeten dan het andere. Het verdient aanbeveling om aandacht te besteden aan de verduidelijking van de rol van wijkplatforms en in het bijzonder in participatieprocessen. De wens van wijkplatforms om van elkaar te leren en op thema's samen op te trekken kan daarbij helpen.

****Experimenteer met participeren in initiatieven van inwoners***

Niet alleen de dorpsplannen, maar ook de Omgevingswet zorgen ervoor dat er vaker een beroep op de gemeente wordt gedaan om te participeren in initiatieven van burgers. Het is van belang om hier visie en werkwijze voor te ontwikkelen en stil te staan bij welke rol ambtenaren, raadsleden en wethouders in dit type processen spelen.

De participatie van ambtenaren in de dorpsplannen geeft daarvoor al houvast. Het vraagt een andere inzet dan louter een vaktechnische. Meer ten dienste van wat burgers vragen en minder vanuit een blauwdruk.

****Experimenteer met participeren in een publieke zaak***

Inwoners en organisaties worden gevraagd om met input te komen vanuit hun eigen ervaring of expertise. Dat kan leiden tot tegenstellingen. Persoonlijke en groepsbelangen kunnen botsen met publieke belangen.

Geadviseerd wordt om te experimenteren met een werkwijze waarbij het vanaf de start duidelijk is dat het gaat om participatie in een publieke zaak. Dat vraagt van participanten dat hun inbreng verder gaat dan eigen ervaring en belangen. Het vraagt van de gemeente om die publieke belangen bij de start duidelijk te definiëren.

Daarbij is er nog steeds ruimte voor input vanuit persoonlijke en groepsbelangen, maar is het afwegen daarvan tegen de achtergrond van publieke belangen een gezamenlijke taak en verantwoordelijkheid en niet alleen die van de gemeente. Dat kan ertoe leiden dat participanten zich (meer dan nu) eigenaar voelen van het resultaat.

Voorbeelden van waar met deze manier van werken wordt geëxperimenteerd zijn stads-laboratoria waarbij burgers worden meegenomen in een proces dat verder gaat dan het realiseren van wat hen persoonlijk ten goede komt. Dat vraagt samen optrekken.

Een aanbeveling is ook om ervaringen uit het buitenland te benutten. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk gewerkt met deliberative public engagement. In Seattle, in de Verenigde Staten is de neighborhood planning process een goed gedocumenteerde praktijk van het betrekken van burgers bij een opgave die iedereen aangaat.

****Blijf investeren in zorgvuldige communicatie***

Zorgvuldige communicatie en terugkoppeling; daar is al veel aandacht voor in Barneveld. Die aandacht moet er blijven. Het is daarom goed die aandacht te vertalen in een aantal praktische vuistregels voor de communicatiepraktijk in het participatieproces.

De volgende aanbeveling heeft betrekking op het resultaat en de uitvoering.

****Reageer vlot en geef duidelijkheid over wat wel en niet kan***

In het participatieproces doen zich veel momenten voor waar een reactie van de gemeente van belang is voor de voortgang. Reageer daarom vlot en maak van tevoren en tijdens het proces steeds duidelijk wat de grenzen van het mogelijke zijn. Voor de dorpsplannen geldt dat een vlotte en duidelijke reactie op het plan verbetering behoeft. In die reactie moet ook duidelijk worden welke onderdelen van het plan wel en niet op steun van de gemeente kunnen rekenen of nader onderzoek vragen.

