

Rapport

EVALUATIE PARTICIPATIE IN NIJKERK

Gemeente Nijkerk

Juli 2018

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2018/114

Datum

Juli 2018

Opdrachtgever

Gemeente Nijkerk

Auteur(s)

drs. Jaap Bouwmeester
Tijmen Siermann, MSc.
Davinia Wilson

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding en doelstelling	5
1.2	Onderzoeksaanpak	5
1.3	Leeswijzer	6
2.	Algemeen beeld participatie	8
2.1	Korte historie.....	8
2.2	Imago participatie gemeente Nijkerk	9
2.3	Positieve gevolgen van participatie	9
2.4	Negatieve gevolgen van participatie.....	10
3.	Samen aan Zet.....	12
3.1	Beschrijving proces.....	12
3.2	Algemeen oordeel.....	13
3.3	Opbrengsten.....	15
4.	Platform Binnenstad Nijkerk.....	17
4.1	Beschrijving proces.....	17
4.2	Algemeen oordeel.....	18
4.3	Opbrengsten.....	19
5.	Woonpark Hoevelaken.....	21
5.1	Beschrijving proces.....	21
5.2	Algemeen oordeel.....	22
5.3	Opbrengsten.....	22
6.	Samen Sterk tegen Drugs	24
6.1	Beschrijving proces.....	24
6.2	Algemeen oordeel.....	25
6.3	Opbrengsten.....	26
7.	Overstijgende waarnemingen en conclusies	28



HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Sinds enkele jaren heeft de gemeente Nijkerk sterk ingezet op participatie bij het ontwikkelen van plannen en beleid. De gemeenteraad van Nijkerk heeft in 2015 de verandervisie 'Anticiperen op Participeren' vastgesteld. Aan de samenleving wordt in deze visie zoveel mogelijk waarde toegevoegd. De samenleving is aan zet.

Om als ambtelijke organisatie, het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad zo goed mogelijk samen te werken met de samenleving, wordt van de gemeente een andere rol gevraagd: niet door regels of systemen de handelswijze bepalen, maar door vakkennis en ervaring. Dit vergt een cultuurverandering in de organisatie, waarin eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen en eigen kracht centraal staan.

De afgelopen jaren is, in het kader van dit verandertraject, geëxperimenteerd met verschillende vormen van participatie. Er is voor verschillende vormen, onderwerpen en aanpakken gekozen om zowel de gemeentelijke organisatie als de samenleving de kans te geven om te leren samenwerken in een andere rolverdeling.

In het voorjaar van 2018 is geëvalueerd aan de hand van vier projecten, die zeer divers van aard zijn en daarmee een dwarsdoorsnede vormen van de gehele participatiepraktijk:

- 1 De dialoog Samen aan Zet
- 2 Platform Binnenstad Nijkerk
- 3 Planvorming Woonpark Hoevelaken
- 4 Samen Sterk tegen Drugs in Nijkerk

Het doel van de evaluatie is tweeledig. In de eerste plaats het leren van voor- en nadelen van verschillende aanpakken bij participatie. Op grond van de evaluatie kan bepaald worden hoe in het vervolg participatietrajecten het beste vormgegeven kunnen worden. Daarbij moet worden bepaald hoe de samenleving uitgedaagd kan worden en welke ontwikkelstappen in de cultuurverandering gemaakt kunnen worden. Een tweede doelstelling is het communiceren over de participatiebeweging en activeren om mee te doen. Door bij het onderzoek de samenleving, bestuur en organisatie breed te betrekken en de uitkomsten te delen zal een grotere groep zich bewust worden van de rolveranderingen. Dit kan helpen om meer inwoners en organisaties ook actief aan te laten haken.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau I&O Research. Om alle doelgroepen binnen de participatietrajecten (en daarbuiten) de kans te geven hun input te geven zijn er diverse onderzoeksmethodieken toegepast. Er is gestart met het bestuderen van relevante documenten over participatietrajecten en de interne cultuurverandering. Om goed zicht te krijgen op het oordeel van de inwoners en participanten, is er een enquête uitgezet. Enkele resultaten uit de enquête zullen worden getoond in dit rapport, maar de enquête is primair gebruikt als basis voor een kwalitatieve verdiepingsslag. In totaal zijn 2.000 inwoners van Nijkerk via een brief benaderd om de enquête in te vullen, daarnaast zijn ruim 1.800 betrokkenen via e-mail uitgenodigd voor het onderzoek. Onder betrokkenen vallen participanten (inwoners, ondernemers, belangenvertegenwoordigers), maar ook maatschappelijke organisaties, ambtenaren, raads- en collegeleden. Uiteindelijk hebben 348 inwoners de enquête ingevuld, voldoende om betrouwbare uitspraken te doen. Van de benaderde betrokkenen hebben 220 deelgenomen aan de enquête.

Om het verhaal achter de cijfers inzichtelijk te krijgen is er contact gezocht met deelnemers aan de enquête die hiertoe toestemming hadden gegeven. Dit is gedaan door middel van face-to-face diepte-interviews en telefonische interviews, grotendeels op basis van resultaten in de enquête, zodat zij een toelichting op hun antwoorden konden geven. Hiermee kon de enquête worden gebruikt voor een kwalitatieve verdiepingsslag. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met raadsleden, collegeleden, ambtenaren en participanten die op de een of andere manier een rol hadden binnen dit traject.

1.3 Leeswijzer

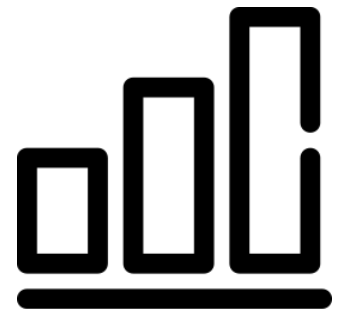
In hoofdstuk 2 wordt het beeld geschetst dat inwoners van Nijkerk, participanten en ambtenaren hebben van participatie in de gemeente. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt per onderzocht participatietraject het proces beschreven, het algemene oordeel vanuit de enquête en de interviews geschetst, de belangrijkste succesfactoren en verbeterpunten van het traject worden benoemd en tenslotte de opbrengsten van het traject. Hoofdstuk 3 gaat over Samen aan Zet, hoofdstuk 4 beschrijft Platform Binnenstad Nijkerk, hoofdstuk 5 Planvorming Woonstad Hoevelaken en hoofdstuk 6 gaat over Samen Sterk tegen Drugs in Nijkerk. Ten slotte worden de overstijgende waarnemingen en conclusies beschreven in hoofdstuk 7.

HOOFDSTUK

Algemeen beeld participatie

2. Algemeen beeld participatie

Hoewel het onderzoek is opgehangen aan vier specifieke cases, is er in de enquête en interviews ook aandacht geweest voor een overstijgend beeld van participatie in de gemeente. In dit hoofdstuk worden hier de hoofdpunten van beschreven. Gezien het beschrijvend karakter van dit hoofdstuk worden er geen conclusies aan verbonden.



2.1 Korte historie

De veranderende samenleving en afnemende financiële middelen eisten sinds het begin van dit decennium een andere rol van de overheid waarbij de gemeente inwoners, bedrijven en instellingen stimuleert meer zelf te doen. Daarom betreft de gemeente Nijkerk hen expliciet en vroegtijdig bij de vorming en uitvoering van het beleid en worden idealiter verantwoordelijkheden gedeeld door het aangaan van partnerschappen (zie ook het kader 'organisatieontwikkeling').

In het 'Coalitieakkoord 2015-2018: De Kanteling: Ruimte geven aan innovatie' wordt beschreven hoe de gemeente meer wil aansluiten bij initiatieven vanuit de samenleving en waar mogelijk verantwoordelijkheid voor de invulling van beleid, binnen helder gestelde kaders, overdragen aan belanghebbenden en (ervarings)deskundigen in de samenleving. Het akkoord onderschrijft dat de ontwikkeling richting participatie, mede-kaderstelling en overdracht van verantwoordelijkheden niet in een vast model is te gieten en maatwerk vereist, afhankelijk van de mogelijkheden in de samenleving om die verantwoordelijkheden daadwerkelijk op te pakken.

Organisatieontwikkeling: de samenhang tussen zelfsturing en participatie

In het document 'Anticiperen op participeren: naar een nieuwe rol voor de gemeente Nijkerk (augustus 2014) wordt in opdracht van het toenmalig college een beeld beschreven van de vernieuwde gemeentelijke organisatie, passend bij haar nieuwe rol. Een kleinere, flexibele organisatie met een meer faciliterende rol, een vermindering van beleidsontwikkeling, een vereenvoudigde werkwijze (minder regels, minder stappen, digitaal waar mogelijk) en een integrale manier van werken met minder afdelingen (ontschotting en platte organisatie) en minder leidinggevenden. Vertrekpunt van de ontwikkelaanpak – waarbij niet werd uitgegaan van een blauwdruk, maar van onderaf de organisatie werd vormgegeven – is dat medewerkers vakbekwaam zijn en zij het beste weten hoe de resultaten binnen hun vakgebied behaald moeten worden, zo stelt het document 'spelregels voor zelfsturende teams' (februari 2016).

Door ambtelijke capaciteit flexibeler te organiseren, meer samen te werken met andere gemeenten, regio's en samenwerkingsverbanden en meer aan marktpartijen uit te besteden kan een kostenreductie worden gerealiseerd oplopend naar 2 miljoen euro. De samenwerking met de samenleving speelt een belangrijke rol in deze ontwikkeling: de beoogde faciliterende rol kan alleen wanneer de samenleving een meer uitvoerende rol op zich neemt. De invulling van de faciliterende rol kan nog wel op verschillende manieren, zoals regie, kennisinbreng, verbindingen leggen, financiering en/of het behartigen van het algemeen belang.

2.2 Imago participatie gemeente Nijkerk

Ruim 80 procent van de respondenten van de enquête vindt het goed dat de gemeente Nijkerk actief vorm geeft aan participatie. Opvallend is dat binnen het gemeentehuis dit percentage hoger ligt dan in de samenleving (respectievelijk 90 om 81 procent). Ongeveer twee op de drie ambtenaren herkent in de praktijk dat de gemeente deze rol oppakt. In de samenleving ligt dit aandeel beduidend lager, vooral onder inwoners die zelf geen rol hebben gespeeld in een van de participatieprocessen.

"Het is goed als de gemeente inwoners betreft bij projecten, ook om nieuwe inzichten en/of creatieve oplossingen te krijgen."

- Medewerker gemeente Nijkerk

Het merendeel van de inwoners die de enquête hebben ingevuld, is in de afgelopen twee jaar niet betrokken geweest bij participatie in de gemeente Nijkerk. De helft van hen heeft niet geparticipeerd omdat dit niet op hun pad is gekomen of omdat zij niet wisten dat zij mee konden denken. De beste manier om inwoners op de hoogte te brengen van de projecten die spelen is een brief die aan huis wordt bezorgd (44 procent), gevolgd door informatie op de gemeentepagina in de lokale krant (40 procent). Andere kanalen, zoals via e-mail, sociale media, een app of digitale nieuwsbrief worden allen door minder dan een op de vijf genoemd.

"Als geïnteresseerde bewoner, krijg je weinig mee van plannen of ideeën van de gemeente. Het gebeurt teveel in een kleine kring en de samenleving wordt er te weinig bij betrokken. De Stad Nijkerk wordt niet altijd bezorgd of gelezen, dus veel plannen worden gemist."

- Inwoner gemeente Nijkerk

2.3 Positieve gevolgen van participatie

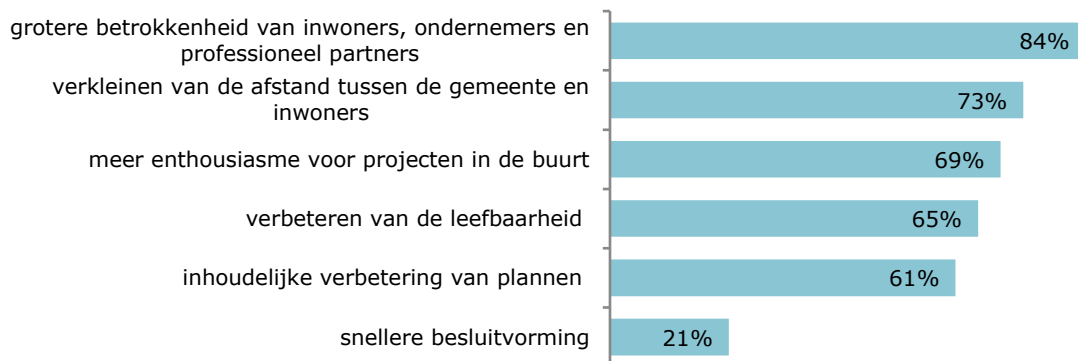
Gevraagd naar de positieve gevolgen van participatie wordt door raadsleden, inwoners én ambtenaren de grotere betrokkenheid genoemd. Het verkleinen van de afstand tussen gemeente en inwoners wordt ook door alle groepen – maar met name de ambtenaren – onderschreven. De raad is – meer dan inwoners en ambtenaren – van mening dat er een bijdrage wordt geleverd aan de leefbaarheid. Verder valt op dat ambtenaren meer kritisch zijn dan raadsleden over de inhoudelijke verbetering die participatie met zich meebrengt. Een snellere besluitvorming wordt weinig genoemd, al wordt hier binnen het gemeentehuis kritischer naar gekeken dan in de samenleving.

"Met name het verkleinen van de afstand tussen de samenleving en de gemeente is in mijn optiek een groot winstpunt. Participatie zorgt ervoor dat mensen elkaar beter gaan begrijpen."

- Medewerker gemeente Nijkerk

Figuur 2.1

Participatie draagt bij aan... (% (zeer) eens)



2.4 Negatieve gevolgen van participatie

Participatie kan ook negatieve gevolgen met zich meedragen (zie ook figuur 2.2). Van de voorgelegde mogelijke negatieve effecten wordt de frustratie dat veel inwoners pas laat in het proces actief worden - als de plannen concreter worden - het meest herkend. Ambtelijk wordt dit overigens minder genoemd dan bij de inwoners en raadsleden. Hetzelfde geldt voor het onnodig blokkeren van plannen omdat tegenstanders zich laten horen; ook hier zien ambtenaren dit effect minder terug.

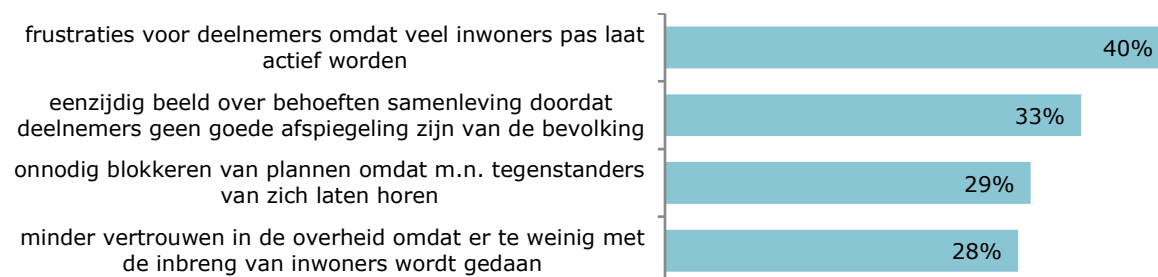
Een eenzijdig beeld over behoeften in de samenleving, doordat er geen sprake is van een goede afspiegeling is een aandachtspunt dat vooral de raadsleden bezig houdt. Inwoners hebben juist meer reserves bij het vertrouwen in de overheid omdat er te weinig met de inbreng wordt gedaan. Geen van de bevraagde mogelijke negatieve gevolgen wordt door meer dan de helft van de respondenten als problematisch ervaren.

"Ik ben een voorstander van participatie, maar als in de praktijk blijkt dat participatie betekent dat je wel mag meepraten, maar niet mag meebeslissen (omdat het project/idee/plan eigenlijk is voorgekookt - je mag kiezen uit drie varianten) dan komt participatie niet boven het niveau van een toneelstukje of een medezeggenschapsraad op de middelbare school."

- Inwoner gemeente Nijkerk

Figuur 2.2

Participatie draagt bij aan... (% (zeer) eens)



Aan dit beschrijvende hoofdstuk worden geen directe conclusies verbonden. Wel komt de thematiek terug in het afsluitend, concluderend hoofdstuk (hoofdstuk 7).

HOOFDSTUK

Samen aan Zet

3. Samen aan Zet

Dit hoofdstuk beschrijft een van de vier onderzochte trajecten – in dit geval Samen aan Zet. Eerst volgt een beschrijving van het proces, waarna het algemeen oordeel vanuit de enquête en de interviews wordt geschetst, inclusief belangrijkste succesfactoren en verbeterpunten. Er wordt afgesloten met de opbrengsten van het traject.



3.1 Beschrijving proces



In juli 2015 is er gestart met het uitwerken van de kaderstelling voor een brede dialoog in de samenleving door een begeleidingsgroep van raadsleden, college en ambtenaren. De gemeente zocht nadrukkelijk aansluiting bij de cultuurverandering die in gang was gezet, waarbij een intensievere samenwerking met de samenleving werd gezocht. Het beoogde resultaat was per cluster een kwalitatief goed en breed gedragen visie en voorstel voor de rolverdeling tussen de samenleving en de gemeente, een concrete invulling en prioritering van activiteiten en voorzieningen en een mogelijke (her)verdeling van beïnvloedbare gemeentelijke uitgaven.

Inhoudelijke afbakening

De thematische clustering werd uitgewerkt en gebaseerd op maatschappelijk samenhangende doelen, rekening houdend met beïnvloedbare financiële ruimte en omvang van groepen. Sectoren moesten groot genoeg zijn om interactie tussen groepen/belangen te krijgen, en nieuwe ideeën een kans te geven, maar de omvang en diversiteit binnen de groepen moesten niet zo groot zijn dat het niet werkbaar zou zijn. Om aan te sluiten bij de beoogde cultuurverandering binnen de gemeente, werden beperkte inhoudelijke kaders meegegeven. Deze werden in termen van maatschappelijke effecten en doelen aangegeven. Elke sector kreeg verder een financieel kader; een maximaal te verdelen budget. De dialooggroep kreeg zeggenschap over beïnvloedbare budgetten. Dat wil zeggen dat budgetten voor wettelijke taken niet bespreekbaar waren en er rekening gehouden moest worden met langer lopende contractuele verplichtingen. Bezuinigingen op sectoren waren verdisconteerd in het budget. Voorstellen voor eenmalige investeringen tot innovatie waren bespreekbaar.

Stakeholderanalyse en vaststellen dialooggroep

Naast inhoudelijke en financiële inkadering, was er in de begeleidingsgroep veel aandacht voor de procesmatige inkadering. Via een stakeholderanalyse zijn per thema de belangengroeperingen en maatschappelijke instellingen in kaart gebracht. Beoogde deelnemers werden geworven via gerichte actieve lobby. Daarnaast was er een algemene oproep, waarmee overige betrokkenen kans kregen deel te nemen. Er is bewust geworven om alle perspectieven een positie in de dialooggroep te geven. Deelnemers werden gevraagd over hun eigen belang heen te stappen. Daarnaast werd er vooraf een standpunt ingenomen dat (zakelijke) individuele belangen niet belemmerend hoefden te zijn, met in het achterhoofd dat er sprake is van een corrigerende factor binnen de groep participanten. Participanten met een gedeeld belang (bijvoorbeeld sportverenigingen) werd gevraagd om één vertegenwoordiger te kiezen in de dialooggroep. Hiermee kwam er een belangrijke taak voor bepaalde deelnemers om hun 'achterban' op de hoogte te houden van voortgang.

Van visie naar acties

De eerste dialooggroepen die startten waren Leefstijl (sport, cultuur en gezondheid) en Economie en bedrijfsomgeving (werk, bedrijven en winkels, duurzaamheid en recreatie). Later volgden Veiligheid en handhaving (openbare orde, regels en vergunningen), Wonen en woonomgeving (huisvesting, openbare ruimte, landschap en afval) en Sociaal Domein (welzijn en zorg, jeugd en onderwijs).

Er waren duidelijke verschillen in aanpak tussen de verschillende dialooggroepen, voortkomend uit de verschillen in groeps karakter en groepsdynamiek. Niet alleen konden de drie groepen die later startten leren van de ervaringen in de eerste twee dialooggroepen, ook hadden de participanten een gradatie van vrijheid om de vorm van de dialoog te kiezen. Daarnaast kreeg ook de ambtelijke begeleiding – binnen bepaalde gestelde kaders – vrijheden om het proces naar eigen invulling te begeleiden (zie ook volgende alinea). In het proces is bewust een knip tussen visievorming (drie sessies) en uitwerking van acties, inclusief begroting (drie sessies) gelegd. In de praktijk zijn er bij alle dialooggroepen meer dan zes sessies nodig geweest om tot een eindproduct te komen. De doorlooptijd van de daadwerkelijke dialoog (exclusief voorbereiding en besluitvorming) was hierdoor regelmatig langer dan de beoogde twee tot vier maanden.

Ambtelijke begeleiding

Om het proces in goede banen te leiden werden ambtelijke procesbegeleiders aangewezen. Er werd bewust gekozen voor ondersteuning uit een ander domein, zodat er geen sprake zou zijn van inhoudelijke beïnvloeding. Wel konden thematische experts op verzoek van de groep worden betrokken. De procesbegeleiders hadden onder meer de taak de vastgestelde kaders te bewaken, maar ook om gelijkheid van de deelnemers te borgen en minderheidsstandpunten een kans te geven. Daarnaast hadden de procesbegeleiders de vrijheid om – afgestemd op de wensen van de dialooggroep en binnen bepaalde kaders – invulling te geven aan de sessies. De latere dialooggroepen konden hiermee ook lessen uit de eerdere dialooggroepen meenemen.

De rol van de politiek

Samen aan Zet is bij uitstek een project waarbij een nieuwe rol voor raad en college nodig was. De raad is verantwoordelijk voor de inhoudelijke, financiële en procesmatige kaderstelling. Mede doordat de raad zelf initiatiefnemer was, heeft de begeleidingsgroep van raadsleden in samenwerking met een ambtelijke afvaardiging veel aandacht besteed aan de procesmatige inkadering, bijvoorbeeld bij de stakeholderanalyse en de richtlijnen voor ambtelijke begeleiding. Raad en college hadden echter geen actieve rol bij de (begeleiding van) de dialoog, om sturing op inhoud te voorkomen. Wel zijn zij actief aangehaakt geweest om de voortgang te volgen. Toen het proces in een dialooggroep vastliep, hebben raadsleden uit de begeleidingsgroep – als opdrachtgever – de verantwoordelijkheid genomen dit weer vlot te trekken door meer invulling te geven aan de kaders en mogelijkheden en hiermee vertrouwen te scheppen.

Uiteindelijk heeft de raad de bevoegdheid om een beslissing te nemen over de voorstellen die uit de dialooggroepen naar voren zijn gekomen. De raad heeft vastgehouden aan de vooraf gestelde spelregels dat voorstellen die binnen de kaders vallen worden overgenomen en de samenleving is gestart met hier uitvoering aan te geven, waar nodig gefaciliteerd door de gemeente. Daarnaast is er een integrale afweging geweest van voorstellen die kansrijk werden geacht, maar niet binnen de kaders vielen.

3.2 Algemeen oordeel

Samen aan Zet wordt met een voldoende (6,8) beoordeeld door de betrokkenen. Participanten zijn doorgaans iets minder positief (6,7) dan ambtenaren (7,4). Raadsleden zijn daarentegen kritischer dan de participanten (6,0).

Opvallend is dat betrokkenen die een lager rapportcijfer geven in de toelichting doorgaans hun steun uitspreken voor het project. Hier speelt mee dat het een volledig nieuwe, ambitieuze aanpak was waar men veel van heeft kunnen leren. Een grote groep ziet – ook bij een kritische beoordeling – de potentie van de werkwijze.

"Het traject is een groot leerproces geweest, met goede dingen en met verbeterpunten. Aan begin voelde het wel als een hele grote sprong in het diepe, gedurfd, is het niet te ambitieus? In de afgelopen jaren hebben we al meer ervaring opgedaan met participatie, en daar goede dingen en minder goede dingen gezien."

- Medewerker gemeente Nijkerk

Sterkste punten/succesfactoren

- De politieke moed om hele ruime kaders te stellen en hiermee participanten veel vrijheid te geven om inbreng te leveren.
- De uitgebreide stakeholderanalyse aan de voorkant van het traject heeft ervoor gezorgd dat alle relevante belangengroepen en maatschappelijke instellingen de kans kregen deel te nemen. Daarnaast is er veel energie gestopt in het werven van inwoners.
- De invulling die deelnemers gaven aan hun rol; er is door een groep betrokken stakeholders veel tijd en energie in het traject gestoken, waarbij er in korte tijd een intensieve samenwerking tussen de participanten is opgebouwd.
- De energie die de ambtelijke organisatie – in synergie met de parallel lopende ontwikkelingen rondom zelfsturing – in het dossier heeft gestoken. De procesbegeleiders hebben veel tijd gestoken in de complexe rol die zij kregen, waarbij met name de eerste dialooggroepen door de pioniersrol van het project niet konden bouwen op bestaande casuïstiek.
- Het lerend vermogen van de organisatie, die – mede vanwege intensieve inzet op tussenevaluatie – procesmatige knelpunten uit de eerste dialooggroepen gedurende de uitvoering aanpakte om deze in volgende dialooggroepen te voorkomen. Aan de kaders is echter niet meer gesleuteld, zodat er geen ruis over de spelregels ontstond.

Belangrijkste knelpunten

- De thematische indeling was dermate breed dat participanten moeite hadden met focus aanbrengen. De clusters benutten daardoor niet de volledige ruimte. In het verlengde hiervan bleek het voor de procesbegeleider niet altijd haalbaar de kaders (en lopend beleid) te bewaken en de participanten op het gewenste kennisniveau te brengen. Hierdoor werd soms later duidelijk dat de visie, plannen of budgetten niet aansloten bij reeds bestaand beleid, huidige contracten of zelfs andere participatieprocessen (er zat overlap tussen het thema economie en het participatieproces rond de binnenstadvisie, zie hoofdstuk 4). In latere dialooggroepen werd op succesvolle wijze eerder gebruik gemaakt van kennis van vakinhoudelijke ambtenaren. Het mogelijke nadeel hiervan – inhoudelijke sturing – bleek mee te vallen, doordat er uitsluitend feitelijke informatie werd ingebracht.
- Hoewel de stakeholderanalyse succesvol was bleek de algemene oproep weinig inwoners te motiveren tot deelname. De balans tussen belangengroepen en inwoners was hierdoor niet optimaal. Inwoners hadden daarnaast vaker dan professionals een achterstand qua kennisniveau, waardoor de gelijkheid in de groep onder druk kon komen te staan. Anderzijds hadden met name de professionals te maken met het terugkoppelen van informatie met de achterban. Dit ging met wisselend succes. Door kennisachterstand, achterbanbenadering en/of hoge tijdsdruk was de tijdsinvestering voor deelnemers groot.

- Er is door de dialooggroepen veel uitgedacht, maar men was terughoudend om knopen door te hakken. Zo was in verschillende dialooggroepen geen behoefte om invulling te geven aan de financiële taakstelling. Het ontwikkelen van een visie en bijbehorende plannen werd omarmd, maar het strepen in bestaande uitgaven werd niet in alle dialooggroepen als taak gezien.
- Het blijkt voor de participanten lastig in algemeen belang te denken. Er zaten veel participanten (deels) vanuit hun eigen belang aan tafel. De gemeente was zich hiervan bewust en vertrouwde erop dat als 'alle belangen aan tafel zaten' participanten elkaar onderling corrigeren wanneer plannen onvoldoende het algemeen belang dienen. Dit gebeurde in wisselende mate. Uiteindelijk zorgde de intensieve samenwerking ook voor een hechte groep die elkaar plannen 'gunde'. Hiermee is het mogelijk dat er onvoldoende kwaliteitscontrole plaatsvond. Anderzijds was het zonder deze dynamiek vrijwel niet haalbaar om een gezamenlijk standpunt van de hele dialooggroep te organiseren.
- Het project ging gepaard met een substantiële ambtelijke inzet, zowel in de voorbereiding, als in de procesbegeleiding en de inhoudelijke ondersteuning. Hierbij speelt mee dat het project geheel nieuw was en zeer ambitieus en breed is opgezet. Hoewel er een bepaalde synergie was in relatie tot de interne cultuurverandering kostte dit ook extra tijd en bleek het uitdagend de activiteiten in kader van Samen aan Zet te vervlechten met bestaande taken. Ook in de komende periode zal – afhankelijk van het voorstel en de bijbehorende rolverdeling – ambtelijke inzet worden geleverd om uitvoering te geven aan de voorstellen, mede doordat het niet altijd is gelukt de samenleving te activeren zelf plannen uit te voeren. Complicerende factor hierbij is – door de omvang van het aantal voorstellen – dat het lastig is integraliteit en voortgang te bewaken.
- Hoewel de raad het proces vrij strak inkaderde, werden de spelregels na afloop toch aangepast om in het kader van de 'integrale afweging' voorstellen die buiten de vooraf gestelde kaders vielen te toetsen. Hierin valt te prijzen dat er serieus gekeken wordt naar potentieel goede voorstellen, maar wordt tevens een precedent geschapen waarin ook buiten de kaders kan worden meegedacht.

3.3 Opbrengsten



Samen aan Zet heeft een grote hoeveelheid voorstellen opgeleverd. De participanten benoemen deze input als opbrengst, waar ambtenaren en politiek het opgebouwde vertrouwen door de intensieve samenwerking en open houding van de gemeente als belangrijkste winstpunt zien. De gemeente heeft aangetoond de participant écht de ruimte te willen geven. Inwoners die voorheen onvoldoende vertrouwen hadden in de meerwaarde van participatie kunnen hiermee overtuigd worden tot deelname. Binnen het gemeentehuis wordt dan ook verwacht dat toekomstige participatieprojecten de vruchten kunnen plukken van Samen aan Zet. Een bredere groep participanten versterkt de potentiële kracht, doordat er meer kennis en mankracht beschikbaar is om een bijdrage te kunnen leveren.

HOOFDSTUK

Platform Binnenstad Nijkerk

4. Platform Binnenstad Nijkerk

Dit hoofdstuk beschrijft een van de vier onderzochte trajecten – in dit geval Platform Binnenstad Nijkerk. Eerst volgt een beschrijving van het proces, waarna het algemeen oordeel vanuit de enquête en de interviews wordt geschetst, inclusief belangrijkste succesfactoren en verbeterpunten. Er wordt afgesloten met de opbrengsten van het traject.



4.1 Beschrijving proces



Ontstaan platform en visieontwikkeling

Het platform Binnenstad Nijkerk bestaat uit inwoners, ondernemers, vastgoedeigenaren en belangenorganisaties. In totaal zijn er ruim 60 mensen actief in dit platform, inclusief ambtelijke inhoudelijke ondersteuning. Het project is in 2015 opgestart met drie werkgroepen die op eigen initiatief een visie hebben ontwikkeld voor de binnenstad. De thema's hierbinnen waren werken, winkelen en wonen. De ambtelijke organisatie is in deze fase zeer beperkt bij het project betrokken geweest. Enige begeleiding was noodzakelijk, mede doordat bij het opstellen van de visie ook gebruik werd gemaakt van bestaande beleidsstukken. De ambtelijke organisatie heeft de visie niet inhoudelijk beoordeeld voordat deze naar het college/raad ter instemming is toegezonden. Deze visie is november 2015 in de raad gepresenteerd.

Ambtelijke begeleiding

De raad omarmde de visie en vroeg het platform de visie verder uit te werken, met het verzoek alle stakeholders uit het centrumgebied te betrekken bij de uitwerking van de visie: bewoners, horecaondernemers, detailhandel, vertegenwoordiger van de Nijkerkse Ondernemers Vereniging (NOV), dienstverleners, winkeliers (ambachten), vastgoedeigenaren, vertegenwoordigers van Stichting Oud-Nijkerk, Stichting Stadsgezicht en de gemeente zelf. Met het omarmen van de visie door de raad werd de begeleidende rol van de ambtelijke organisatie groter. Om de voortgang in het proces te houden heeft het college in februari 2016 de principiële uitgangspunten vanuit de gemeente voor de nadere uitwerking van de visie ontwikkeld. Het ging hierbij om concrete acties en rolverdeling tussen samenleving en gemeente gedurende de startperiode. De gemeente faciliteerde initiatieven door het inbrengen van kennis, actualiseren en aanpassen van beleid, verbinden van partijen en door uitvoeren van wettelijke taken, zoals vergunning- en handhavingprocedures.

Acht werkgroepen

Er ontstonden acht werkgroepen die op thema acteerden en een regiegroep die het proces en de integraliteit bewaakte. De werkgroepen behelsden onder meer inhoudelijke thema's als verkeer, evenementen en openbare ruimte. Daarnaast waren er werkgroepen die zich bezighielden met innovatie en promotie, of projectcommunicatie. Tot slot was er ook een werkgroep die zich specifiek bezighield met de ontwikkeling van een specifiek gebied (Havenkom, Kerkplein), omdat uit de visie naar voren kwam dat de herontwikkeling van deze gebieden van cruciaal belang was voor het versterken van de aantrekkelijkheid van het centrum. Bij de uitwerking van deze locaties tot een samenhangend plan is ook een keuze gemaakt voor de locatie van het nieuwe Huis van de Stad. De eigenaren van de locaties zijn bij het project betrokken, aan hen is gevraagd om over hun eigen belang heen te kijken en het algemene belang voorop te stellen.

Uit deze werkgroepen zijn verschillende producten en initiatieven naar voren gekomen. Een aantal plannen is niet direct geïmplementeerd. Zo is een concept voor een BIZ¹ opgesteld en ter stemming aangeboden aan de ondernemers, maar dit plan heeft het in een eerste stemming niet gehaald. Er wordt momenteel gewerkt aan een vernieuwd plan.

Dossier parkeren



Een van de meest complexe dossiers bleek het dossier parkeren. Nadat begin 2016 het Visie-document Aantrekkelijk Nijkerk werd omarmd is de werkgroep Verkeersplan Binnenstad Nijkerk gestart met het uitwerken van een verkeersplan, zoals voorgesteld in de visie. Later dat jaar is een eerste ontwerp aan de bevolking gepresenteerd. In een drietal goed bezochte avonden is het plan stevig bediscussieerd en hierop aangepast. Het plan is in het najaar in een rondetafelgesprek aan de gemeenteraad gepresenteerd en vervolgens aan het college van B&W aangeboden. Begin 2017 heeft het college van B&W besloten het Verkeersplan in samenwerking met het Platform uit te voeren. Vervolgens is een integraal voorstel naar de gemeenteraad gegaan, voor de uitvoering van de Visie, met daarin ook onderdelen van het Verkeersplan. In reactie daarop hebben 140 ondernemers in de binnenstad laten weten het bij nader inzien niet eens te zijn met het parkeerbeleid zoals in de plannen opgenomen. Dat deden ze met een brief, door het aanbieden van een petitie op en het inspreken bij de raadscommissie. De raad koos ervoor de initiatiefnemers te vragen met de bezwaarmakers om tafel te gaan om tot een oplossing te komen. De gemeenteraad heeft vervolgens een motie aangenomen om nader te onderzoeken en te heroverwegen, waarbij het platform en de bezwaarmakers een half jaar de tijd kregen om te komen tot een compromis. De overleggroep heeft op 16 juni 2017 een rapportage aan het college van B&W aangeboden, waaruit bleek dat dit overleg niet tot resultaten had geleid. Het college kwam hierop zelf met een nieuw voorstel; de raad heeft toen het dossier weer overgenomen van de werkgroep.

4.2 Algemeen oordeel

Sterkste punten/succesfactoren

- Het binnenstadstraject is een voorbeeld van verregaande, intensieve participatie en hiermee een mooi voorbeeld van de nieuwe manier van samenwerken tussen samenleving en gemeente. De rol van de samenleving was relatief groot.
- In het verlengde van bovenstaand punt ligt de constatering dat het proces relatief begeleidingsarm was. De ambtelijke inzet is beperkt gebleven tot procesbegeleiding in de latere fases en inhoudelijke input waar en wanneer nodig. Complicerende factor in deze was de doorontwikkeling richting zelfsturing (zie ook 'knelpunten').
- De samenwerking tussen de ambtelijke begeleiding en college functioneerde goed: korte lijnen, heldere rolopvatting en een duidelijke taakverdeling.
- Het proces heeft tot veel concrete opbrengsten geleid (zie verder bij 'opbrengsten').



Belangrijkste knelpunten

- De structuur, de doelstellingen en de verantwoordelijkheden waren niet voor iedereen duidelijk in het begin. Doordat – zeker in de aanvangsfase – de samenleving het voortouw nam was er voor de trekkers van het project niet altijd duidelijk welke ruimte er was binnen het proces.



¹ Een BIZ is een gemeentelijke belasting die geheven wordt onder gebruikers van panden die hun winkel of onderneming hebben binnen een bepaalde zone. Het geld komt in de vorm van een subsidie terug naar een BIZ-stichting, om hiermee vooraf afgesproken activiteiten te bekostigen

- De samenstelling van de groep was gebaseerd op de aanmeldingen, maar er werd niet gekeken of dat de juiste personen op de juiste plaats waren. Omdat het allen vrijwilligers waren die het naast hun dagelijkse bezigheden doen konden de projecten niet altijd zo strak worden uitgevoerd als gewenst.
- Belangrijke leerschool voor de trekkers van het project was de noodzaak om verbinding te houden met de achterban. Dit geldt met name voor de groep die níét participeert, die naar mate de plannen concreter worden actiever kunnen worden. De Regiegroep Platform Binnenstad werkte met vertegenwoordigers van elke groep (inwoners, ondernemers, vastgoedeigenaren), die de opdracht hadden terug te koppelen aan hun achterban. Dit bleek niet altijd haalbaar.
- De noodzaak verbinding te houden met de achterban bleek in mindere mate ook van belang binnen de groep participanten. De noodzaak wordt onderschreven om steeds het verhaal vanaf het begin te gaan vertellen, terwijl het proces al verder gevorderd is, zodat iedereen kan aanhaken. Dit is niet altijd gebeurd, waardoor participanten die nieuw waren of opnieuw inhaakten niet optimaal mee konden draaien.
- De initiatiefnemers liepen verschillende keren aan tegen het vraagstuk welk mandaat zij hadden. Voor belanghebbenden die kritisch tegenover plannen van het platform staan, was dit een terugkerende vraag, zeker wanneer de gemeente meer op afstand stond.
- Dat de organisatie gedurende deze periode ook is veranderd naar een zelfsturende organisatie heeft het soms extra lastig gemaakt om de juiste verbindingen te leggen. Rollen binnen de ambtelijke organisatie waren onvoldoende gedefinieerd.
- In de stap van visievorming naar uitwerking is geen ambtelijke, inhoudelijke toetsing gedaan van de visie, waardoor delen van de visie uiteindelijk niet haalbaar bleken. Een tijdige inhoudelijke toetsing – al dan niet in opdracht van de raad – had deze teleurstelling kunnen voorkomen.
- In het dossier rondom parkeren liepen de gemoederen zo hoog op dat er twee groepen recht tegenover elkaar kwamen te staan, waarbij de sfeer slecht was en niet iedereen de ruimte ervaarde om input te leveren. Dit is nooit de bedoeling geweest, maar was door de tegengestelde belangen te verwachten. In dergelijke casuïstiek zal een inschatting moeten worden gemaakt of participatie haalbaar is, en zo ja, welke voorwaarden hier dan aan moeten worden gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan strakkere kaders of intensievere ambtelijke begeleiding.
- De bezwaren die laat in het proces ontstonden rond het dossier parkeren waren frustrerend voor de initiatiefnemers. Doordat er geen duidelijke procesmatige kaders lagen kon niet goed worden getoetst of de bezwaarmakers voldoende ruimte hadden gekregen binnen het participatieproces, en is het proces vertraagd.

4.3 Opbrengsten



Er is veel energie vrijgekomen in het proces, met name bij de opstart. Het proces heeft uiteindelijk ook tot veel concrete opbrengsten geleid, zoals plannen voor de Ruimtelijke Ordening, het Verkeersplan, de opzet voor een Citymarketingplan en -organisatie, een vrijwilligerspool voor evenementen en een breed scala aan grotere en kleinere plannen en activiteiten om de Nijkerkse binnenstad aantrekkelijker te maken.

Zowel ambtelijk als onder participanten wordt gesteld dat er kwalitatieve impulsen zijn gecreëerd door belanghebbenden te betrekken. Hoewel de processen niet zonder wrijving verliepen is er voor het merendeel van de plannen – mede door deze inhoudelijke verrijking – draagvlak gecreëerd.

Voor de participanten werd gedurende het proces steeds duidelijker hoe complex de situatie was en waarom er bepaalde keuzes gemaakt moeten worden. Hierdoor is het begrip voor het handelen van de gemeente toegenomen.

HOOFDSTUK

Woonpark Hoevelaken

5. Woonpark Hoevelaken

Dit hoofdstuk beschrijft een van de vier onderzochte trajecten – in dit geval Woonpark Hoevelaken. Eerst volgt een beschrijving van het proces, waarna het algemeen oordeel vanuit de enquête en de interviews wordt geschetst, inclusief belangrijkste succesfactoren en verbeterpunten. Er wordt afgesloten met de opbrengsten van het traject.



5.1 Beschrijving proces



Aanleiding

Het voorgenomen vertrek van Bouwfonds Property Development (BPD) leidde ertoe dat de gemeente Nijkerk en BPD samen de mogelijkheid van de herontwikkeling van de kantorenlocatie aan de Westerdorpsstraat in Hoevelaken verkenden. In maart 2016 heeft het college van B&W toegezegd medewerking te verlenen aan de herontwikkeling. In november 2016 is de raad om een kaderstellend besluit gevraagd. Het plan is gepresenteerd aan de raad, met het verzoek om toestemming om dit verder uit te werken. Het plan mocht worden uitgevoerd, waarna het participatieproces werd opgestart om omwonenden en geïnteresseerden de eerste visie voor de woningbouwlocatie te presenteren en hen te betrekken bij de verdere uitwerking van de plannen. Het planinitiatief van 160 woningen werd ontwikkeld om te voorzien in de woningbehoefte van Hoevelaken.

Rollen en verantwoordelijkheden

In ruimtelijke projecten werkt de gemeente in de participatie samen met de ontwikkelaars. De visie is door BPD opgesteld met input van de stedenbouwkundige van de gemeente. Binnen de gebiedsontwikkeling was BPD verantwoordelijk voor de inhoud van het proces waarbij de gemeente Nijkerk een faciliterende en toezichhoudende rol had. De rol van de gemeente wordt groter naarmate de planvorming vordert en deze een meer formeel karakter krijgt. De kaderstellende rol van de raad was een aandachtspunt; de raad werd liever verder aan de voorkant meegenomen in de plannen, maar volgens het college was aan algemeen geldende randvoorwaarden voldaan, omdat het plan paste in de structuurvisie.

Participatieproces

De bekendmaking is via een voorgenomen besluit in de krant breder gecommuniceerd en zijn er in de omgeving flyers verspreid waarmee omwonenden en geïnteresseerden werden uitgenodigd voor een inloopavond waar de eerste ideeën werden gepresenteerd en inwoners de mogelijkheid hadden om aan te geven verder betrokken te willen worden bij de uitwerking van deze plannen. De opkomst op deze inloopavond was – met een opkomst van ca. 500 man – groot. Na de inloopavond zijn er twee panelavonden georganiseerd met in totaal 40 belangstellenden voor Woonpark Hoevelaken. Deze panels zijn gevormd rondom de thema's Levensloopbestendig wonen, Starters, en Kavels & Villa's. De panelavonden, sessies en gesprekken hebben input geleverd voor onder meer het soort woningen waar behoefte aan is, voor welke doelgroepen er gebouwd moet worden en hoe het plangebied moet aansluiten op de bestaande woon- en leefomgeving van de omwonenden. Er werd binnen de panels positief gereageerd op de landschappelijke setting, de link met de natuur, mix van woningtypen voor diverse doelgroepen, bouwstijl en het 'gesloten' karakter van het woonpark. Voor geïnteresseerde raads- en collegeleden is er tussentijds nog een bijeenkomst georganiseerd over duurzaamheid. Naast een ambtelijk en bestuurlijke afvaardiging hadden alle fracties iemand gestuurd. Hier is input uit gekomen voor onder andere het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is in juni 2017 vastgesteld door de raad.

Aandacht voor de omwonenden

Toen het besluit tot vertrek van BPD openbaar werd zijn in 48 uur de direct omwonenden van de kantorenlocatie bezocht om hen hiervan op de hoogte te brengen en aan te geven dat zij betrokken zouden worden in de planvorming. Omwonenden van de kantorenlocatie zijn bewust in een vroegtijdig stadium van de voorgenomen herontwikkeling betrokken. Enerzijds omdat de ontwikkeling gevolgen had voor hun woonomgeving, anderzijds hebben zij als locatiedeskundige waardevolle input kunnen leveren voor de visie- en planvorming omdat zij weten wat er speelt en waar behoefte aan is in het gebied. Ook is samenwerking met omwonenden waardevol omdat de ervaring leert dat een deel van de toekomstige kopers in de directe omgeving woont. Gedurende het gehele proces is er intensief contact gehouden met omwonenden, ook in kleinere sessies of zelfs een-op-eengesprekken. Uit deze gesprekken en sessies is bruikbare input gekomen voor onder meer het soort woningen, voor welke doelgroep de woningen nodig zijn en hoe het plangebied zou moeten aansluiten op de bestaande woon- en leefomgeving van omwonenden. Zeker de direct omwonenden hebben een relatief zware stem gehad.

5.2 Algemeen oordeel

Sterkste punten/succesfactoren

- De samenwerking tussen projectontwikkelaar BDP en de gemeente verliep goed. Onderling waren taken en verantwoordelijkheden helder en afspraken zijn nagekomen. Hetzelfde kan worden gesteld van de samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie.
- De ruimtelijke projecten in de gemeente Nijkerk worden doorgaans volgens een vast recept vormgegeven: breed beginnen, met een plan en ideeën waar enige richting en ambitie uit spreekt. Door niet met een 'leeg vel' te starten worden geen verkeerde verwachtingen gecreëerd. Uiteraard is van belang dat er voldoende speelruimte is, zodat het plan met input van experts en omwonenden kan worden scherp gesteld. Ook bij Woonpark Hoevelaken is deze aanpak – met succes – uitgerold.
- Er is veel tijd uitgetrokken om de direct omwonenden te betrekken bij de participatie, met het oog op draagvlak én inhoudelijke verrijking. Zij kijken primair naar hun eigen belang, maar het plan bood voldoende ruimte om hen tegemoet te komen. Deze tijdsinvestering heeft zijn vruchten afgeworpen en heeft de grootste bezwaren weggenomen.
- De panelgesprekken met belanghebbenden verliepen goed en geanimeerd. Men waardeerde de geboden mogelijkheid tot meedenken en was overwegend zeer enthousiast over de plannen.



Belangrijkste knelpunten

- De deelnemers van de panelavonden waren niet representatief voor de beoogde doelgroepen waardoor de uitkomsten van de panels niet direct kunnen worden geïnterpreteerd als de mening van de doelgroep. Uiteindelijk is het plan veel sterker beïnvloed door de input van omwonenden dan de input uit deze panelavonden, mede door deze representativiteitskwestie.
- Het beeld bij betrokkenen is dat de plannen aan het begin erg vaag waren. Hoewel dit een bewuste keuze was, om aanpassingen mogelijk te maken, moet worden gewaakt dat participanten wel voldoende zicht hebben op de plannen om concrete input te kunnen leveren.



5.3 Opbrengsten



Primaire opbrengst van het participatieproces is draagvlak voor het plan – met name onder de direct omwonenden. De omgevingsdeskundigheid bij de participanten heeft tot enkele inhoudelijke wijzigingen geleid, die niet noodzakelijk bijdragen aan de objectieve kwaliteit van het project, maar wel het draagvlak hebben vergroot.

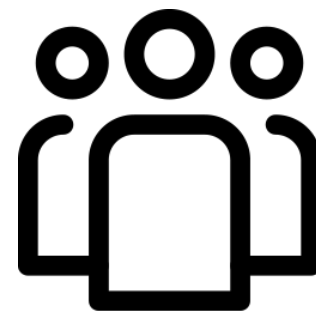
Het proces heeft daarnaast geleid tot wederzijds begrip tussen de verschillende actoren, door het intensieve contact.

HOOFDSTUK

Samen Sterk tegen Drugs

6. Samen Sterk tegen Drugs

Dit hoofdstuk beschrijft een van de vier onderzochte trajecten – in dit geval Samen Sterk tegen Drugs. Eerst volgt een beschrijving van het proces, waarna het algemeen oordeel vanuit de enquête en de interviews wordt geschetst, inclusief belangrijkste succesfactoren en verbeterpunten. Er wordt afgesloten met de opbrengsten van het traject.



6.1 Beschrijving proces

Aanleiding



Vanuit de samenleving zijn meerdere malen signalen afgegeven over drugsgebruik in Nijkerk. Deze signalen kwamen o.a. van Moedige Moeders, St. Jeugd en Jongerenwerk en de politie. Naar aanleiding van deze signalen heeft de gemeente in 2015 besloten dat er aandacht moest komen voor het ontmoedigen van drugsgebruik. Omdat drugsgebruikers niet snel hun gebruik openbaar maken en er bij ouders van kinderen die drugs gebruiken angst is voor een stigma is het in kaart brengen van het daadwerkelijke drugsgebruik moeilijk. Om deze reden is er niet gekozen voor een focus op het handhaving, maar op het ontmoedigen en bespreekbaar maken van druggebruik (preventie).

Input uit de samenleving

Omdat er vanuit het coalitieakkoord is besloten geen uitgebreide nota's meer te schrijven, is er gekozen voor een pragmatische aanpak. Er is een collegevoorstel geschreven met een plan van aanpak voor het proces, waarna de voorbereidingsgroep Stop Drugs Nijkerk - met zowel ambtenaren als professionals uit het veld - gestart is met het voorbereiden van bijeenkomsten. De plenaire startbijeenkomst voor stakeholders, raadsleden en inwoners vond plaats in juli 2015. Tijdens deze bijeenkomst konden deelnemers aangeven zich in te willen zetten voor dit project; 24 van hen hebben aangegeven mee te willen werken aan het schrijven van het plan van aanpak.

Denktanks



Kort na de plenaire startbijeenkomst zijn er vier denktanks samengesteld: Preventie (*bewustwording over druggebruik*), Familie en Vrienden & nazorg (*omgevingsfactoren, familie en vrienden en nazorg*), Signaleren & Behandelen (*vroegsignalering en kortdurende interventies ter voorkoming van verslaving, goede ingang naar zorg*), Aanbod (*in kaart brengen drugaanbod en -gebruik*). De samenstelling van deze denktanks bestond uit zowel ambtenaren als uit partners van de gemeente binnen dit thema: inwoners (jongeren, ouders, drugsgebruikers), professionele partners (politie, scholen, maatschappelijk werk, verslavingsinstellingen, artsen etc.), sportverenigingen, gebiedsteammedewerkers, en anderen die zich betrokken voelen bij dit onderwerp en erover mee wilden praten en denken.

De denktanks hebben getracht om de lokale behoeften van de inwoners te vertalen naar gewenste interventies en deze op te nemen in dit plan. Omdat de participanten uit verschillende groepen kwamen - zowel instanties als ouders met een drugsverslaafd kind - met een compleet andere benadering was het binnen de denktanks belangrijk niet de verschillen te benadrukken maar overeenkomsten en oplossingen te zoeken.

Tijdens de tweede grote plenaire bijeenkomst (november 2015) presenteerden de denktanks hun resultaten aan de betrokken partijen, inwoners en raadsleden. De input van de denktanks en de tweede bijeenkomst is vervolgens verwerkt in het Plan van Aanpak Samen Sterk tegen Drugs in Nijkerk.

Kerngroep Stop Drugs Nijkerk

Vanuit de denktanks is de behoefte geuit aan een kerngroep, die de voortgang van het project monitort. Deze kerngroep neemt zo nodig initiatieven over vanuit de preventiekant en communiceert onder meer via de website stopdrugsnijkerk.nl. De komende jaren wil de kerngroep zich richten op evidence-based modellen en innovatieve manieren om vorm te geven aan het project. De kerngroep bestaat uit professionals; vanwege privacygevoelige informatie is er bewust voor gekozen geen ervaringsdeskundigen in deze kerngroep op te nemen.

Rol van de raad en college

Het plan van aanpak voor het proces is voorgelegd aan het college. De raad is betrokken geweest bij de bijeenkomsten bij de vorming van het plan van aanpak voor Samen Sterk tegen Drugs in Nijkerk! 2016-2020. Uiteindelijk is het plan gepresenteerd aan het college en de raad, en heeft de gemeenteraad ingestemd met de uitvoering van het plan.

6.2 Algemeen oordeel

Sterkste punten/succesfactoren

- Het is in 'Samen tegen Drugs' gelukt om alle relevante stakeholders aan tafel te krijgen om kennis over het thema uit te wisselen. Door de heldere afbakening van het thema was deze 'stakeholderanalyse' relatief overzichtelijk.
- De pragmatische insteek – waarbij er geen bestaand beleid was maar ook geen wens was om een beleidsstuk te creëren – is passend en heeft geleid tot een concreet plan van aanpak. Zo kon het momentum worden behouden en daardoor is het redelijk goed gelukt is de betrokkenen te activeren tot het uitvoeren van de ideeën in het plan van aanpak. Dit kan samenhangen met de professionaliteit en directe betrokkenheid van de participanten.
- Informatie werd opgehaald in een brede groep betrokkenen, waarna dit is uitgewerkt in specialistische denktanks en deze uitwerking nogmaals is teruggelegd aan een bredere groep. Vervolgens is een kleinere groep professionals hiermee aan de gang zijn gegaan. Deze werkwijze sluit goed aan bij deze materie, waar deskundigheid en privacy een belangrijke rol spelen.



Belangrijkste knelpunten

- Het project 'Samen tegen Drugs Nijkerk' had bij meer dan andere onderzochte trajecten te maken met de inclusie van lastig te bereiken doelgroepen. Aandachtspunt in de communicatie was bijvoorbeeld het betrekken van ouders. Er heerst een taboe op dit onderwerp en ouders laten zich hier niet makkelijk over informeren. Er zijn twee grote bijeenkomsten georganiseerd voor ouders, waarbij de opkomst nihil was. Geconcludeerd kan worden dat plenaire bijeenkomsten op een onafhankelijke locatie niet werken. De kerngroep heeft daarom aan de scholen gevraagd om mee te denken over hoe ouders in het vervolg het beste kunnen worden bereikt.
- Hoewel er verschillende acties zijn uitgevoerd blijkt voor de politiek lastig om in te schatten wat de effecten van deze acties zijn. Hierbij loert het gevaar dat het middel om tot het doel te komen, te veel het doel wordt.



6.3 Opbrengsten



Primaire opbrengst is de verzameling van deskundigen die heeft geleid tot grotere expertise binnen de ambtelijke organisatie op dit thema.

De samenwerkingsvorm met deskundigen heeft daarnaast geleid tot een hoge betrokkenheid en een omvangrijk plan van aanpak, waar al verschillende acties zijn uitgevoerd, zoals de voorlichting op scholen, informatieavonden voor ouders, onderzoek naar locaties en werkwijze van 'loopjongens', het aanstellen en trainen van gebiedsteamspecialisten met kennis over verslaving en het in kaart brengen verslavingszorgaanbod.

HOOFDSTUK

Overstijgende waarnemingen en conclusies

7. Overstijgende waarnemingen en conclusies

De voorgaande hoofdstukken richtten zich op de opbrengsten van de vier onderzochte participatieprojecten. In dit hoofdstuk worden de dwarsverbanden tussen de vier projecten gelegd en enkele overstijgende conclusies gepresenteerd over de uitvoering van de participatiepraktijk in de gemeente Nijkerk. Allereerst kijken we naar de opbrengsten en effecten van participatie.



Opbrengsten en effecten



Er zijn verschillende redenen en achtergronden om participatie toe te passen. Het betrekken van inwoners kan een aantal positieve effecten hebben. Kort gezegd kan participatie bijdragen aan:

- grotere betrokkenheid en meer draagvlak voor gemeentelijk beleid en een sterker verantwoordelijkheidsgevoel
- kwalitatief betere plannen en beleid (inhoudelijke verrijking)
- een snellere besluitvorming

In het kader van dit onderzoek is gekeken of deze effecten zich in de gemeente Nijkerk hebben voorgedaan.

In de ogen van zowel intern als extern betrokkenen leidt participatie niet tot *snellere besluitvorming*. Wel onderschrijft een grote meerderheid (84 procent) van de inwoners de stelling dat participatie kan leiden tot een *groter verantwoordelijkheidsgevoel en meer draagvlak*. Of dit positieve effect zich daadwerkelijk in de praktijk voordoet, is afhankelijk van de wijze waarop participatie wordt uitgevoerd. Zo is bij Samen aan Zet veel ruimte gegeven aan de samenleving en daarbij bleken niet alle dialooggroepen de bijbehorende verantwoordelijkheden wilden dragen, bijvoorbeeld bij keuzes die (financiële) gevolgen hadden voor anderen. Ook is het in verschillende projecten vaak lastig om in de laatste fase over te gaan tot activatie van de participanten, die zich dus nog niet verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van de plannen en initiatieven. Over het geheel genomen zijn inwoners en stakeholders die hebben geparticipeerd, echter positief. Zij zien een grotere betrokkenheid samen met een intensievere samenwerking met elkaar en met de gemeente en een groter draagvlak als belangrijkste opbrengsten van de recente participatietrajecten in Nijkerk.

De bijdrage van participatie aan *inhoudelijke verrijking* van plannen is wisselend. Intern betrokkenen binnen het gemeentehuis zijn hierover minder te spreken dan de deelnemers aan participatietrajecten. Verder blijkt de inhoudelijke opbrengst project afhankelijk. Zo heeft Samen aan Zet een groot aantal voorstellen voor de komende periode opgeleverd, waarbij het draagvlak onder ambtenaren en politiek sterk kan verschillen. Op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau ziet men door het gebrek aan meerwaarde een drempel om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dit wringt met het uitgangspunt dat de raad bij aanvang van Samen aan Zet heeft gesteld, namelijk de spelregel dat in principe de ingediende voorstellen worden overgenomen. Dit dilemma heeft er toe geleid dat binnen de raad kritisch naar de eigen rol wordt gekeken.

AANBEVELING**Zorg voor een inhoudelijk afwegingsmoment om kwaliteit van de plannen te borgen**

Binnen participatieprocessen kan worden geopteerd voor een afwegingsmoment waarop inhoudelijk naar de kwaliteit van voorstellen kan worden gekeken en onderbouwd kan worden afgezien van voorstellen die te weinig het algemeen belang dienen of onvoldoende uitvoerbaar zijn. Van belang is wel dat dit middel voorzichtig en passend moet worden ingezet. Het kan immers de participanten frustreren, een drempel opwerpen voor potentiële participanten om actief te worden en/of het vertrouwen schaden in de participatie in het algemeen.

Samenspel externe en interne cultuurverandering

De gemeente Nijkerk is met het vooruitstrevende Samen aan Zet landelijk gezien een pionier op het gebied van participatie. De impuls die de gemeente Nijkerk heeft gegeven aan participatie loopt parallel aan een interne organisatieontwikkeling in de richting van zelfsturende teams. De veronderstelling daarbij is dat deze twee processen elkaar versterken. Hoewel er – zeker in de eerste fase van zelfsturing – ook onduidelijkheid ontstond over taken en rollen, heeft het proces uiteindelijk zijn waarde bewezen voor de doorontwikkeling van participatie. Zelfsturing heeft medewerkers die *participatie-minded* zijn de ruimte gegeven om projecten te (bege)leiden en hiermee ook anderen te enthousiasmeren. Dit is in grote mate gelukt, blijkt uit zowel de interviews als de enquête onder ambtenaren. Hoewel er sceptici blijven is er bij een absolute meerderheid draagvlak voor de pioniersrol die de gemeente Nijkerk op zich heeft genomen. Naast de inrichting van de ambtelijke organisatie heeft ook de politieke wil en lef om een cultuur van coproductie te creëren een belangrijke bijdrage geleverd aan de interne cultuurverandering.

Uit het onderzoek blijkt dat er niet alleen in het gemeentehuis, maar ook in de samenleving draagvlak is voor de ingezette koers. Dat is niet alleen van belang vanwege het draagvlak, maar ook om de doorontwikkeling kansrijk te maken. Om de cultuurontwikkeling te doen slagen zal ook de samenleving zelf klaar moeten zijn voor een veranderende rolverdeling tussen gemeenten en inwoners. Dit blijkt momenteel nog een aandachtspunt. Hoewel de belangstelling voor deelname de participatietrajecten op zichzelf tot tevredenheid stemt, zijn het vooral professionals en inwoners met een specifiek belang die participeren. Het bereiken en mobiliseren van de groepen die nu nog niet meedoen is zoals verwacht een proces van de lange adem. Voor succesvolle participatie is het van belang dat er in de toekomst meer inwoners aansluiten vanuit een algemeen belang.

De nu nog beperkte groep deelnemers maakt de participatie kwetsbaar. In de eerste plaats is het niet goed voor het imago en de kwaliteit van participatie als steeds dezelfde mensen om tafel zitten. Bovendien beperkt dit de activatie van inwoners om plannen zelf uit te voeren – de meest verregaande vorm van participatie. Nu wordt er veel gevraagd van een kleine groep ‘koplopers’. Het risico is dat zij afhaken, maar het alternatief is dat de gemeente afwijkt van haar rol als regisseur en te veel in de uitvoering terecht komt. Verder heeft het gevolgen voor de ambtelijke inzet. Bij Samen aan Zet is veel ambtelijke inzet nodig, niet alleen ter begeleiding maar ook bij de uitvoering. Deze ambtelijke inzet verlaagt de drempel tot participatie, doordat participanten meegenomen worden in de materie en er ondersteunende diensten werden geleverd. Dit kan de kwaliteit van het proces versterken, maar intensieve, structurele ambtelijke ondersteuning is vanuit financieel en praktisch oogpunt niet wenselijk.

AANBEVELING



Zoek methoden om activatie te prikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een budget voor initiatieven waaruit alleen geput kan worden als er een zeker mate van activatie ('eigen bijdrage in financiën, arbeid of materiaal') aan vast zit

Om activatie te realiseren is er voldoende voedingsbodem voor participatie noodzakelijk; hiervoor moet coproductie vanzelfsprekender zijn en is een bredere groep participanten noodzakelijk.

Voortbouwen op eerste successen



Omdat de kwaliteit van participatie sterk samenhangt met de aanwas van nieuwe participanten, is het vanzelfsprekend dat de gemeente hier voldoende aandacht aan besteedt. De gemeente Nijkerk is zich bijvoorbeeld bewust van de voorbeeldrol van de projecten. Een mislukt project kan grote, langdurige negatieve effecten hebben op het imago van de gemeente en het vertrouwen in de participatie. Andersom houden geslaagde projecten participanten gemotiveerd en werken wervend voor komende participatietrajecten. Een belangrijke basis voor het aantrekken van nieuwe participanten is gelegd met het project Samen aan Zet. Samen met de andere participatietrajecten vormt het een voedingsbodem voor verdere participatie. Het is van groot belang dat deelnemers aan participatietrajecten zich serieus genomen voelen en dat de opbrengsten zichtbaar zijn voor de participanten en de rest van de samenleving. Het zichtbaar maken van successen vergroot de kans op nieuwe aanwas van deelnemers in de toekomst. De algemene verwachting van raadsleden en ambtenaren is dat met Samen aan Zet hier op een goede manier invulling is gegeven. Dit traject heeft veel aandacht gekregen en met de uitvoering van alle plannen die binnen de kaders vallen, maakt de gemeente aan de samenleving duidelijk dat deelnemers aan participatie écht een verschil kunnen maken. Uit de enquête onder inwoners blijkt dat Samen aan Zet heeft bijgedragen aan een positieve beeldvorming over participatie. Wel constateren verschillende inwoners, maar ook raadsleden, dat participatie voor sommigen een dermate abstract begrip is dat het lastig is om informatie hierover tot zich te nemen.

AANBEVELING



Blijf successen op het gebied van participatie onder de aandacht brengen

De boodschap en het kanaal worden hierbij bij voorkeur afgestemd op de verschillende doelgroepen. Zo kan er gebruik worden gemaakt van communicatie via de lokale krant, de gemeentelijke website, social media én face-to-face-communicatie. Laatstgenoemde is grotendeels afhankelijk van de mate waarin raad, college en ambtenaren zich als ambassadeur willen inzetten voor het participatiebeleid. Daarnaast kan worden gekozen voor proactief communiceren op passende momenten, zoals informatiemarkten of bijeenkomsten voor vrijwilligers.

Kwaliteit samenstelling participanten



Naast het communiceren rond lopende projecten, moet er voorafgaand aan elk participatieproces een afweging worden gemaakt hoeveel tijd en budget er wordt besteed aan het kwantitatief en kwalitatief versterken van de groep stakeholders. Hierbij is het aan de projectleider om een balans te zoeken tussen deze twee impulsen.

Met kwalitatief versterken wordt geïnvesteerd in de representativiteit van de groep door primair in te zetten op het bereiken van doelgroepen die nog weinig worden bereikt, zoals jongeren en allochtonen. In de praktijk blijkt het namelijk vaak moeilijk om een echt representatieve groep participanten bij elkaar te krijgen.

Dit past in het streven van de gemeente Nijkerk om in het beleid aandacht te geven aan inclusie: het betrekken van alle groepen in de samenleving ook als die moeilijk bereikbaar zijn. Participatie is immers gebaat bij een groep deelnemers die een zo representatief mogelijke afspiegeling vormt van de samenleving. In een eenzijdig samengestelde groep kan minder goed het algemeen belang worden geborgd.

Bij kwantitatief versterken ligt de nadruk op het creëren van voldoende massa om participatie body te geven. Hierbij wordt – zeker in de uitvoeringsfase – voor lief genomen dat bepaalde groepen minder goed vertegenwoordigd zijn. In deze denkrichting staat de kwantiteit van de aanwas dus centraal. Meer nieuwe participanten biedt meer kansen om taken te verdelen en zo effectief de drempel tot deelname te verlagen.

 AANBEVELING	Leg de focus op kwantitatieve versterking participanten In deze nog prille fase van de cultuurverandering is er veel gelegen aan een groter aantal participanten. Let wel: het gaat hierbij niet om een uitbreiding van het aantal participanten aan de werk- of dialooggroepen, maar een aanwas van (mogelijke) participanten voor het gehele proces. Hierbij kunnen taken meer worden verdeeld en kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen participanten die een rol spelen bij de visievorming en participanten die in de uitvoering actief worden. De inzet op het uitbreiden van het aantal participanten – los van aandacht voor de samenstelling van de groep – heeft zijn grenzen en is altijd een balans ten opzichte van het versterken van de representativiteit. Er moet immers geen discussie ontstaan over de kwaliteit van het proces door de suggestie van uitsluiting van groepen. Om nieuwe participanten te betrekken is het noodzakelijk (ogenschijnlijk) drempels weg te nemen. Een veel genoemde drempel is de tijdsinvestering die de (nu nog beperkte) groep participanten heeft ervaren. Idealiter kan dit opgelost worden met de aanwas van nieuwe participanten, maar tot die tijd is het van belang dat de gemeente niet te veel vraagt van de deelnemers. Dit staat op gespannen voet met de aanbeveling om activatie te prikkelen. Hiernaast bestaan verschillende instrumentele toepassingen, zoals het visualiseren van informatie, zodat participanten het makkelijker tot zich kunnen nemen. Een andere denkrichting is het belonen van participanten, waarmee een nieuwe trigger ontstaat voor participanten om deel te nemen, ook als ze geen direct individueel belang hebben. Een oplossing voor de langere termijn is het vanaf jonge leeftijd inzetten op actief burgerschap, door bij voorbeeld in samenwerking met scholen projecten op te zetten die kinderen (en hun ouders) wijzen op de nieuwe werkelijkheid. Tot slot biedt digitalisering kansen om groepen mensen hun mening te laten geven zonder dat zij hiertoe een grote tijdsinspanning hoeven te doen.
---	--

Standaardisering en maatwerk



Participatie komt in veel verschillende vormen en maten voor. De vier trajecten die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht illustreren dit. Ieder project is uniek en het is altijd een kwestie van maatwerk. Dat betekent dat afhankelijk van specifieke omstandigheden soms lastige keuzen gemaakt moeten worden, met name over het stadium van de besluit- of planvorming waarin participanten betrokken worden en de vaststelling en afbakening van het thema.

Het is vaak de wens van inwoners vroegtijdig te worden betrokken, om te voorkomen dat (het lijkt alsof) plannen al in beton zijn gegoten. Te strikte kaders kunnen een drempel opwerpen, maar dat geldt net zo goed voor een te open vraag. Deze kan als te abstract of onduidelijk worden ervaren. Dit zien we terug in de onderzochte trajecten. Met name bij ruimtelijke projecten is het verstandig om met een enigszins uitgewerkt plan te beginnen zodat er geen verkeerde verwachtingen worden gewekt. Het traject Woonpark Hoevelaken illustreert dat dit goed kan werken. Bij Samen aan Zet is bewust gestart met een minimum aan kaders om ruimte te bieden aan de dialoog en zo vertrouwen te winnen van de participant. Hoewel de gedachte hierachter wordt gewaardeerd, ervaart een groot deel van de participanten een gebrek aan houvast. Doordat het einddoel niet duidelijk is, beweegt een deel van de participanten niet. De onderwerpen waren dermate breed dat het lastig was voor de participanten om focus aan te brengen. De participanten kregen onvoldoende grip op mogelijkheden die er lagen en daardoor zijn veel potentieel interessante, belangrijke thema's blijven liggen. Bij het veel kleinere, helder afgebakende Samen tegen Drugs Nijkerk werd in grote lijnen een vergelijkbare aanpak gevolgd, maar was het veel makkelijker de juiste stakeholders aan tafel te krijgen en hiermee de diepte in te gaan.

Een pluspunt van de brede focus van Samen aan Zet was daarentegen dat een aantal thema's bespreekbaar werd gemaakt, die vooraf niet of moeilijk bespreekbaar werden geacht of niet als zodanig in beeld waren binnen de gemeente. Dit deed zich ook voor in het traject Platform Binnenstad met betrekking tot een nieuw gemeentehuis.

AANBEVELING



Verken de mogelijkheden om bepaalde processen meer te standaardiseren, maar laat hierin ruimte voor maatwerk

Dit draagt bij aan de borging van kwaliteit. Er liggen draaiboeken klaar voor ambtenaren, ook als zij nieuw zijn of vanuit zichzelf geen drive hebben om te participeren. Daarnaast is het voor raadsleden (en participanten) makkelijker te toetsen of de participatie goed verloopt.

Het spanningsveld tussen standaardisering omwille van kwaliteitsborging en ruimte voor maatwerk kan worden geminimaliseerd door standaardisering niet te breed uit te rollen. Dat wil zeggen: bepaalde succesvolle formats kunnen worden hergebruikt onder dezelfde voorwaarden, maar als de randvoorwaarden verschillen dient er altijd kritisch te worden gekeken naar de aanpak. Hier kan de klankbordgroep van de raad een rol in spelen, eventueel in samenwerking met (mogelijke) participanten. Hiermee wordt direct gewerkt aan verwachttingsmanagement.

Mogelijk kan de aanpak van Samen aan Zet in hoofdlijnen gehanteerd worden bij toekomstige participatieprocessen, mits de leerpunten vanuit deze eerste ronde een plek krijgen in de nieuwe aanpak – waarbij met name kan worden gedacht aan een gericht, kleinschaliger thema. Dit maakt het makkelijker een groep betrokken, deskundige participanten te verzamelen en biedt deze groep meer houvast in het formeren van visie en actiepunten. Een beschrijving van de belangrijkste processtappen kan bijdragen aan de kwaliteit én de kwantiteit waarmee de werkwijze wordt gebruikt.

Participatie onder moeilijke randvoorwaarden



Wanneer participatie plaatsvindt rondom een 'beladen thema' waar groepen participanten directe, conflicterende belangen hebben, is een intensieve ambtelijke begeleiding en strakke inkadering van het proces noodzakelijk. Dat bleek bij het traject rond het parkeren in de binnenstad. Door de tegenstrijdige belangen werd de dialoog bemoeilijkt.

Ook bij Samen aan Zet was er sprake van een dermate complex onderwerp, namelijk de doelstelling om budgetten te herzien, dat deze rol door het merendeel van de participanten als ongewenst werd gezien. In de dialooggroep waar deze taak wel is opgepakt, was inhoudelijke begeleiding nodig om richting te geven aan de mogelijke inzet van budgetten. Ook in de andere dialooggroepen bleek dat vakinhoudelijke expertise moest worden ingebracht, zodat de participanten op een kennisniveau kwamen om waardevolle input te leveren. Hierin is de rol van de ambtelijke begeleiding essentieel. Het is een uitdaging om de noodzakelijke vakinhoudelijke input te leveren zonder dat dit als sturend wordt ervaren. Bij Samen aan Zet is gekozen voor procesbegeleiders die niet inhoudelijk betrokken waren. De gevreesde sturing bleef hierdoor inderdaad (grotendeels) uit. De ervaring van participanten was wel dat de noodzakelijk geachte inhoudelijke expertise vaak te laat werd ingebracht, zeker bij de eerste dialooggroepen. Deze inhoudelijke input werd bijna uitsluitend niet als sturend werd ervaren. Een ander neveneffect van procesmatige begeleiding zonder inhoudelijke sturing was dat voor de dialooggroepen niet altijd duidelijk was of voorstellen binnen de inhoudelijke en financiële kaders vielen. Er is uiteindelijk ook naar voorstellen gekeken die buiten de kaders vielen in een 'integrale overstijgende afweging'. Waar het te prijzen valt om deze ideeën niet zomaar weg te gooien en vanuit de tijdsdruk ook te verklaren is dat hier meteen vervolg aan is gegeven (om de energie in de groep te bewaren) is het ook een aanpassing van de spelregels die als frustrerend kan worden ervaren voor participanten die zich wel aan de spelregels hebben gehouden.

AANBEVELING



Zorg bij trajecten met sterk conflicterende belangen voor voldoende budget en ambtelijke capaciteit voor begeleiding

Het is van belang om te voorkomen dat belanghebbenden zich buiten het participatieproces plaatsen en op andere wijzen invloed proberen uit te oefenen en het proces ondermijnen. Dit kan door sterk in te zetten op het betrekken van alle belanghebbenden, maken van heldere procesafspraken en zorgen dat (ogenschijnlijke) minderheidsstandpunten niet een te groot podium krijgen, maar dat alle belanghebbenden aangehaakt blijven.

AANBEVELING



Zorg bij complexe thema's al bij de start van participatie voor de inbreng van vakinhoudelijke expertise en meerwaarde

De ervaringen leren dat het merendeel van de vakinhoudelijke ambtenaren het lukt om expertise over te brengen zonder te sturen. Er kan dus worden nagedacht over een variant waarbij deze experts direct aanschuiven óf een variant waarin zij het proces zelf begeleiden. Dit is vooral opportuun wanneer het onderwerp complex is en de nadruk sterk ligt op het overbrengen van feitelijke informatie. Dit kan door middel van intervisie tussen de ambtelijke trekkers worden bepaald en heeft als bijkomend voordeel dat de ambtelijke organisatie minder wordt 'belast'.

Overzicht en overlap



Binnen de gemeente is – mede door het zeer ambitieuze Samen aan Zet en de ontwikkelingen rond zelfsturing – bij momenten onvoldoende overzicht over de verschillende plannen, projecten, processen, initiatieven en acties. Ten tijden van het onderzoek – relatief kort na de afsluiting van Samen aan Zet – is het niet altijd duidelijk wie proceseigenaar is.

Daarnaast leidt het tot overlap in werkzaamheden. Het komt voor dat participatie 'gebiedsgericht' wordt opgepakt, zoals in de casus rond de Binnenstad van Nijkerk. Het startpunt is hierbij een gebied, waarbinnen meerdere thema's kunnen worden opgepakt. Dit botst soms met thematisch ingestoken projecten, die een thema als startpunt hebben en dit over verschillende gebieden kunnen uitrollen. De thematische insteek van Samen aan Zet zorgde er bijvoorbeeld voor dat op verschillende thema's – maar met name Economie – er een overlap zat tussen werkzaamheden van de regiegroep Binnenstad en de dialooggroep Economie. Dit was bekend bij de gemeente en is in samenspraak met de regiegroep Binnenstad gebeurd, maar vergde een aanvullende tijdsinspanning van de participanten om de samenhang te bewaken.

AANBEVELING



Zorg voor meer regie en grip op samenhang tussen participatieprojecten en uitvoeringsfase

Overlappend van participatietrajecten is soms onoverkomelijk. Wel is het van belang dat er overzicht is wat er via verschillende kanalen aan inwoners en maatschappelijke instellingen wordt gevraagd. Dit kan gemeente breed via een of meerdere personen die deze taak toegewezen krijgen, of door 'gebiedsgerichte' ambtelijk functionarissen².

De rol van de politiek



Met het vergroten van de rol van de samenleving verandert de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Voor de politieke fracties is het door processen zoals Samen aan Zet lastiger om zich te profileren, nu er meer verantwoordelijkheid ligt in de samenleving. Het is een zoektocht naar het onderscheidende vermogen en de volksvertegenwoordigende rol. Steeds meer richt de raad zich in participatieprocessen op kaderstelling vooraf en zijn controlerende taken achteraf. Daarnaast blijft de raad een rol hebben als ambassadeur van participatie, door deelname te stimuleren en de werkwijze uit te dragen.

Aan de voorkant worden de inhoudelijke én procesmatige kaders vastgesteld. Inhoudelijke kaders zijn essentieel om het proces in goede banen te leiden. Uit de evaluatie komt dat te brede kaders, zoals bij Samen aan Zet, zorgen voor onduidelijkheid en een gebrek aan focus. Een meer gerichte kaderstelling (Samen Sterk tegen Drugs) schept duidelijkheid. Uiteraard moeten de kaders wel voldoende beweegruimte bieden om participanten te enthousiasmeren mee te denken.

Procesmatige kaders zijn eveneens van belang. In grote projecten, zoals Samen aan Zet, heeft de raad veel tijd gestopt in het borgen van de kwaliteit van het proces. Vanwege het opdrachtgeverschap van de raad, is er tijdens het proces ook tijd gestopt in het vlottrekken van een vastgelopen dialoog. Dit is goed gelukt, zonder hier inhoudelijk te sturen. De gemeentelijke organisatie (en dus ook de raad) is immers gebaat bij zo min mogelijk inhoudelijke beïnvloeding tijdens het participatieproces.

² In verschillende andere gemeenten wordt er met dergelijke functionarissen gewerkt, doorgaans onder de paraplu van een veel bredere aanpak; gebiedsgericht werken. Hoewel de gemeente Nijkerk binnen het sociaal domein al gebiedsgericht werkt, is er geen structurele, gebiedsgerichte participatie, bijvoorbeeld in de vorm van wijkteams van inwoners en/of maatschappelijke partners en bijbehorende wijkfunctionarissen. Een beweging in deze richting zal daarom gepaard moeten gaan met een aanzienlijke koerswijziging.

Uiteindelijk is de raad het beslissende orgaan. Dat betekent dat de raad knopen moet doorhakken als het participatieproces in onvoldoende mate tot consensus leidt. De raad zal – zeker wanneer participatie in de toekomst intensiveert – steeds vaker kritisch moeten kijken naar plannen vanuit de samenleving. Raadsleden ervaren hier een spanningsveld: welke mate van kritiek kan geleverd worden op een plan opgesteld door vrijwilligers uit de samenleving? Het komt vaak voor dat deze plannen in mindere mate zijn uitgewerkt dan ambtelijke plannen. Hier staan 'kwaliteit van plannen' en 'het bieden van een voedingsbodem voor intensievere participatie' tegenover elkaar.

Ook voor het college geldt dat zij zich in participatieprocessen primair richten op het proces - zoals het kijken of alle belangen zijn vertegenwoordigd en het toetsen van de helderheid van kaders – en inhoudelijk meer 'loslaten'. Voor en tijdens het proces is ook verwachtingsmanagement een belangrijke taak van het college. Er moet blijvend worden benoemd wat de doelstelling is, en welke ruimte college of raad nog hebben om een (inhoudelijke) afweging van de resultaten te doen.

AANBEVELING



Borg kwaliteit proces en hou hieraan vast

Wanneer er voldoende aandacht is voor de kwaliteit van het proces, heeft de raad de taak het participatieproces te beschermen tegen stakeholders die via andere kanalen het proces ondermijnen. De raad kan niet in elk proces actief meedenken over de procesmatige kaders van participatie, maar kan deze procesmatige kaderstellende rol wel meer toe-eigenen en invullen door vooraf na te denken over standaardisering waar dat mogelijk is, en bij besluitvorming altijd te controleren of participatie goed is uitgevoerd.