



BURGERPARTICIPATIE VOERENDAAL



ONDERZOEK  
RAPPORT



# Burgerparticipatie Voerendaal

Onderzoeksrapport

**Januari 2013**

**Rekenkamercommissie Voerendaal**

**Onderzoeksteam:  
Mr. C. Hermens (Projectleider)**

**[www.rekenkamersparkstadlimburg.nl](http://www.rekenkamersparkstadlimburg.nl)**

# Inhoudsopgave

0.	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	1
1.	Inleiding	6
1.1.	Aanleiding en doel onderzoek	6
1.2.	Onderzoekperiode	7
1.3.	Opbouw van het rapport	7
2.	Onderzoeksvragen en normenkader	8
2.1.	Centrale vraagstelling	8
2.2.	Onderzoeksvragen	8
2.3.	Normenkader	8
3.	Afbakening en aanpak van het onderzoek	10
3.1.	Afbakening	10
3.2.	Aanpak	11
3.3.	Onderzoeksmethoden	11
4.	Bevindingen	12
4.1.	Kaders en doelen communicatie-/participatiebeleid	12
4.1.1.	Inleiding	12
4.1.2.	Kaders communicatie-/participatiebeleid	12
4.1.3.	De doelstellingen en uitgangspunten	15
4.1.4.	Instrumenten en fasen in de beleidsvorming	18
4.2.	Participatiebeleid in de praktijk	20
4.2.1.	Inleiding	20
4.2.2.	Beoordelingskader	20
4.2.3.	Beoordeling casussen	21
5.	Conclusies en aanbevelingen	30
5.1.	Onderzoeksvraag 1	30
5.2.	Onderzoeksvraag 2	31
5.3.	Onderzoeksvraag 3	32
5.4.	Onderzoeksvraag 4	33
5.5.	Onderzoeksvraag 5	33
5.6.	Onderzoeksvraag 6	35
5.7.	Onderzoeksvraag 7	35
5.8.	Onderzoeksvraag 8	36
Bijlagen:		
1:	Literatuurlijst	39
2:	Beknopte beschrijving geselecteerde casussen	40
3:	Bestuurlijke reactie	44
4:	Nawoord Rekenkamercommissie	46
5:	Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal	47

# 0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

## Inleiding

De Rekenkamercommissie Voerendaal heeft onderzoek verricht naar (de totstandkoming en uitvoering van) het burgerparticipatiebeleid in de gemeente Voerendaal met betrekking tot de periode 2006 t/m 2012, waarbij het zwaartepunt van het onderzoek is gericht op 2008 en volgende jaren. Dit onderwerp is gekozen om de effecten van de in 2008 in werking getreden Nota Burgerparticipatiebeleid te onderzoeken vanwege het beleidsmatige en maatschappelijke belang van dit beleidsinstrument. Het onderwerp werd bovendien door het Presidium van de gemeenteraad Voerendaal voorgedragen als mogelijke prioriteit voor 2011.

Burgerparticipatie maakt het de gemeente mogelijk om de burgers actief te betrekken bij voor haar belangrijke beleidsdoelen en daarvoor ook draagvlak te verwerven. Als participatie op een goede manier wordt ingezet en uitgevoerd dan zal dit instrument uiteindelijk bijdragen aan een betere relatie tussen gemeente(bestuur) en haar publieksgroepen, zo is de verwachting van de gemeente. In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal: *“Welke doelen streeft de gemeente na met haar participatiebeleid en op welke wijze wordt dit in de praktijk vorm gegeven”*. Het gaat daarbij met name om te beoordelen of de gemeente erin slaagt om effectief het burgerparticipatiebeleid uit te voeren en daarover te communiceren.

## Onderzoeksaanpak

Het onderzoek focust op de beleidskaders van communicatie en burgerparticipatie en de toepassing daarvan omdat er een onderlinge samenhang is, maar het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het participatiebeleid. Ten behoeve van dit onderzoek zijn 3 casussen geselecteerd, waardoor alle 3 vormen van participatie zoals die in de Nota Participatiebeleid worden beschreven, in de beoordeling worden betrokken. De geselecteerde casussen staan tussen haakjes achter de participatievorm vermeld. De volgende vormen van participatie worden onderkend, te weten:

1. Beleidsparticipatie, ofwel interactieve beleidsvorming (Wmo-beleidsplan 2012-2015)
2. Projectparticipatie (Reconstructie Heerlerweg)
3. Participatie rondom de leefbaarheidprojecten (Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal).

De basis van het onderzoek is gelegen in het dossieronderzoek in relatie tot de gemeentelijke beleidskaders die relevant zijn voor het participatiebeleid. Een belangrijke informatiebron vormden de interviews en enquête met betrokkenen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Ter beoordeling van het participatiebeleid zijn onderzoeksvragen opgesteld. De onderzoeksvragen zijn uitgesplitst in algemene onderzoeksvragen, die betrekking hebben op het participatiebeleid als zodanig (kaders communicatie- en participatiebeleid), en specifieke onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de geselecteerde casussen (participatiebeleid in de praktijk).

## Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

### Kaders communicatie- en participatiebeleid

De rekenkamercommissie constateert dat het participatiebeleid van de gemeente Voerendaal, zoals vastgelegd in de Nota Burgerparticipatie, met als titel

“Participatie geeft inspiratie”, een brede en heldere analyse bevat van de context waarin de gemeente moet opereren, welke doelen gerealiseerd kunnen worden, welke onderwerpen in aanmerking komen voor participatie, het afwegingskader en instrumenten voor de participatieopgave van de gemeente. De nota bevat een aantal belangrijke stappen, die kunnen bijdragen aan een succesvol verloop van burgerparticipatie.

Daarnaast constateren wij dat er in de Visie 2018 en de verschillende programmabegrotingen vanaf 2008 richtinggevende uitspraken zijn gedaan over het belang van burgerparticipatie en communicatie. Deze uitspraken zijn voldoende consistent met het Communicatiemanifest en de Nota Burgerparticipatie. De rekenkamercommissie is van oordeel dat in de belangrijkste beleidskaders de beoogde doelen van het burgerparticipatiebeleid helder zijn omschreven. Hierdoor wordt eenduidige toepassing van de burgerparticipatieregels sterk bevorderd.

De rekenkamercommissie stelt verder vast dat weliswaar intern wordt gewerkt aan de bewustwording van het belang van communicatie, maar tegelijkertijd vindt de commissie het tegen deze achtergrond bevreemdend dat het Communicatiemanifest niet in 2010 is geëvalueerd, zoals in de Programmabegroting 2010-2013 is opgenomen én ook niet zal worden geëvalueerd omdat het als “bestaande werkwijze” wordt gezien. Wij concluderen dat de beoogde doelstellingen in de Nota Burgerparticipatie en het Communicatiemanifest op zich voldoende helder zijn om een uniforme werkwijze te kunnen waarborgen. Echter in het belang van het “intern werken aan de bewustwording van het belang van communicatie, de informatieverstrekking naar de ambtenaren en ondersteuning daar waar nodig is, bijvoorbeeld bij projecten”, acht de rekenkamercommissie het van essentieel belang om niet zonder meer ervan uit te gaan van de aanname dat de “bestaande werkwijze” ook daadwerkelijk synoniem is met voldoende bewustwording in alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. In deze omissie ziet de rekenkamercommissie derhalve aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

#### **Aanbeveling 1**

Voorgesteld wordt om alsnog het Communicatiemanifest te evalueren overeenkomstig het oorspronkelijk opgenomen voorstel in de Programmabegroting 2010-2013.

#### Participatiebeleid in de praktijk

De rekenkamercommissie heeft het toegepaste proces van burgerparticipatie bestudeerd met betrekking tot de 3 geselecteerde casussen, betrekking hebbende op de 3 verschillende participatievormen. Mede aan de hand van de hieronder vermelde specifieke onderzoeksvragen is een oordeel gevormd over de participatieaanpak in deze casussen, met als doel om leermomenten aan te geven voor het in de toekomst toepassen van burgerparticipatie.

- a) Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld?
- b) Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast?
- c) Hoe is de burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid?
- d) Hoe is omgegaan met het krachtenveld?
- e) Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie?
- f) Wat is er met het inhoudelijk resultaat van de burgerparticipatie gebeurd?

De uitkomst van de onderzoeksvragen hebben in de volgende conclusies geresulteerd:

De casussen laten in zijn algemeenheid een geslaagde toepassing van burgerparticipatie zien. Doelen en subdoelen zijn in alle 3 casussen expliciet beschreven en gemotiveerd. Het voornaamste doel daarbij was het creëren van draagvlak en betrokkenheid; een belangrijk doel van de Nota Burgerparticipatie. Geconcludeerd kan worden dat in alle casussen vooraf een expliciete keuze is gemaakt voor de toe te passen vorm van burgerparticipatie en dat de gekozen vormen van burgerparticipatie effectief zijn geweest.

Opvallend is de constatering dat er in geen enkele van de beoordeelde casussen een in de Nota Burgerparticipatie bepleite startnotitie c.q. participatieplan is opgesteld. Indien er wordt gewerkt volgens een uitgewerkt en concreet participatieplan is het duidelijker wat van wie in welke fase wordt verwacht. Of de uitvoering van het participatieproces voldoende in de organisatie is verankerd, kan de rekenkamercommissie niet zonder meer op basis van de uitkomsten van het onderzoek concluderen. De rekenkamercommissie kan evenmin de uit de ambtelijke interviews naar voren gekomen stelling dat "burgerparticipatie intrinsiek aanwezig is bij college, raad en ambtelijke organisatie" zonder meer onderschrijven. Evenmin heeft de commissie op basis van het onderzoek kunnen concluderen dat er duidelijke signalen zijn dat het belang van participatie niet is opgenomen en verankerd in de gemeente. Hoewel de rekenkamercommissie uit het onderzoek concludeert dat in grote lijnen de participatie goed is voorbereid en succesvol is uitgevoerd, stelt zij vast dat het zeer gewenst is voor het welslagen van de burgerparticipatie dat er aan het begin van het interactieve proces een startnotitie c.q. participatieplan wordt opgesteld waarin de doelen, rollen, spelregels en/of randvoorwaarden helder zijn uitgewerkt. Indien de Nota Burgerparticipatie op dit onderdeel strikt wordt nageleefd, wordt ook de initialisatie van bewustwording van het proces van burgerparticipatie bevorderd. Voor de rekenkamercommissie is dit aanleiding tot de volgende aanbeveling.

#### **Aanbeveling 2**

Voorgesteld wordt om aan het begin van ieder burgerparticipatietraject een zogenaamde startnotitie op te stellen conform de richtlijnen van de Nota Burgerparticipatie.

De algemene conclusie is dat in de drie casussen het totale krachtenveld goed in beeld is gebracht en geïdentificeerd. De communicatie met de gekozen participatengroepen heeft planmatig en in het algemeen zorgvuldig plaatsgevonden.

Ten aanzien van de casussen Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal en Reconstructie Heerlerweg concludeert de rekenkamercommissie dat de rollen van de participanten en de exacte status ervan vooraf duidelijk waren en deze hebben ook dusdanig inhoud gekregen. Met betrekking tot de positie van de Wmo-adviesraad is de rekenkamercommissie van mening dat indien de interactieve beleidsvorming met betrekking tot het Wmo-beleidsplan in Voerendaal gestalte moet worden gegeven via de Wmo-adviesraad, deze vorm van burgerparticipatie ook mogelijk gemaakt moet worden door de status van dit adviesorgaan te formaliseren. Hierdoor wordt overigens ook recht wordt gedaan aan de door de Wmo in artikel 12 vereiste verplichte beleidsadvisering. Door nieuwe ontwikkelingen zal de status van de Wmo-adviesraad met ingang van 1 januari 2013 worden geformaliseerd door de inwerkingtreding van de "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal". De Wmo-adviesraad kan alsdan conform artikel 84, eerste lid, van de Gemeentewet, als adviesorgaan

volwaardig betrokken worden bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning.

Naar aanleiding van de nieuwe positie van de WMO-adviesraad, waardoor dit adviesorgaan voldoende gelegenheid wordt geboden zijn rol in het proces van burgerparticipatie tot gelding te brengen, ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding meer tot het doen van aanbevelingen.

De rekenkamercommissie stelt vast dat uit alle 3 casussen duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces zijn gekomen, die vervolgens ook (grotendeels) doorwerking hebben gekregen in de besluitvorming en uitvoering. De adviezen van de Wmo-adviesraad hebben voor een belangrijk deel doorwerking gekregen in het Wmo-beleidsplan 2012-2015 en Wmo-uitvoeringsplan 2012.

#### *Tot slot*

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek is de rekenkamercommissie van oordeel dat het burgerparticipatiebeleid in Voerendaal een overwegend positief beeld laat zien. Maar er zijn ook kanttekeningen die betrekking hebben op de formeel procedurele participatieve aanpak, die vooral in de voorbereiding meer tijd vereist om het proces goed te begeleiden. Dit betekent dat het participatiebeleid meer gericht moet zijn op planmatig en resultaatgericht werken conform de werkwijze zoals neergelegd in de Nota Burgerparticipatiebeleid. Daardoor kan bereikt worden dat er ten opzichte van de huidige manier van werken in alle opzichten meer duidelijkheid ontstaat over de te leveren producten en diensten en dat verwachtingen goed worden gemanaged (wie doet wat, wanneer en hoe). Door het op een kwalitatief goede manier naleven van de richtlijnen van de Nota Participatiebeleid zal de gemeentelijke organisatie op het terrein van het participatiebeleid aan deskundigheid en professionaliteit winnen. Het organiseren van burgerparticipatie is geen geringe klus. Het vraagt om capaciteit, deskundigheid, de juiste houding en commitment van alle betrokkenen in het proces. Burgerparticipatie kan er niet zomaar “even bij gedaan worden”.

Op basis van de algemene slotconclusie komt de rekenkamercommissie - naast de belangrijke aanbeveling 2 om aan het begin van ieder burgerparticipatietraject een startnotitie c.q. participatieplan op te stellen conform de richtlijnen van de Nota Burgerparticipatie - nog tot de volgende aanbevelingen om het proces van burgerparticipatie in Voerendaal te verbeteren voor de gemeentelijke organisatie en burgers.

#### **Aanbeveling 3**

Voorgesteld wordt om:

- a. De Nota Burgerparticipatie meer bekendheid te geven in de gemeentelijke organisatie met het oogmerk om het participatiebeleid in de toekomst consequent te kunnen toepassen in de daarvoor in aanmerking komende casussen.
- b. Vooral in de voorbereiding voldoende tijd te besteden voor bewuste afweging en voldoende menskracht beschikbaar te stellen om het participatieproces te begeleiden.
- c. Het toegepaste burgerparticipatiebeleid jaarlijks te evalueren en daarbij terug te kijken op de verschillende typen participatieprojecten. Bezie daarbij hoe deze zijn gelopen en waar eventueel nieuwe verbeterpunten zitten, maar toon vooral ook de resultaten van succesvol verlopen processen.

Samenvattend kunnen we uit ons onderzoek opmaken, dat de gemeente Voerendaal sedert de invoering van de Nota Burgerparticipatie in 2008 er redelijk in geslaagd is om de uitvoering van het burgerparticipatiebeleid te structureren. De behaalde resultaten in alle drie de casussen geven aan dat de met burgerparticipatie na te streven doelen die de gemeente wil bereiken ook daadwerkelijk bereikt worden.

Naar de mening van de rekenkamercommissie kan gesteld worden dat - met inachtneming van de gedane aanbevelingen - het burgerparticipatiebeleid een effectief en bruikbaar instrument is, waardoor de betrokkenheid van de burger bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid kan worden versterkt. Immers "de belangrijkste 'klant' van de gemeente is de burger" (zinsnede uit de Nota Organisatieontwikkeling, blz. 12).



# 1. Inleiding

De door de gemeenteraad van Voerendaal in 2008 vastgestelde Nota Burgerparticipatie start met de volgende inleidende passage: “1 + 1 = 3” of “Het geheel is meer dan de som der delen”.

Dat is in een paar woorden samengevat het doel van burgerparticipatie in de visie van de gemeente Voerendaal. Het gemeentebestuur wil burgers, georganiseerd en niet-georganiseerd en andere betrokkenen/participanten daar waar mogelijk actief betrekken bij de totstandkoming van het beleid, maar ook helder en duidelijk communiceren over genomen beslissingen.

Burgerparticipatie houdt in de visie van de gemeente in “dat burgers en andere partijen in een vroeg stadium betrokken worden om mee te denken, mee te praten of mee te werken aan mogelijke beleidsoplossingen en -richtingen en de uitvoering daarvan. Deze worden in dat geval gezien als mede-eigenaar en meedenkende creatieve partij in het proces en in de visieontwikkeling. Als participatie op een goede manier wordt ingezet en uitgevoerd dan zal dit instrument uiteindelijk bijdragen aan een betere relatie tussen gemeente(bestuur) en haar publieksgroepen”.

## 1.1. Aanleiding en doel onderzoek

De totstandkoming van het burgerparticipatiebeleid is in feite aangekondigd in de Programmabegroting 2008-2009 waarin op blz. 56 van het Programma Bestuur en bedrijfsvoering staat vermeld: “Het college stuurt verder actief op het verbeteren van het betrekken van burgers in visie- en beleidsontwikkeling”. In hetzelfde programma (blz. 58) wordt met betrekking tot communicatie in algemene zin opgemerkt: “Op basis van het communicatiebeleidsplan (2006) is o.a. een communicatiemanifest opgesteld.... Communicatie is bewust gepositioneerd als een integraal hulpmiddel bij de externe en interne bedrijfsvoering. *In 2008 zal voornamelijk aandacht worden geschonken aan het toepassen van de communicatiehulpmiddelen bij de diverse projecten en activiteiten. Op deze wijze willen we het bewustwordingsproces “Dat communicatie iedere relatie versterkt” verder vorm geven.*”

In het verleden is de communicatie bij een aantal projecten niet goed verlopen. Dat heeft er toe geleid dat er in 2008 een nieuw burgerparticipatiebeleid is opgesteld, waarbij vóóraf nadrukkelijker gekeken wordt naar de rol die de burger bij een bepaald project zou moeten hebben. Daarnaast is er ook een medewerker communicatie aangesteld om dit aspect vorm te geven. Burgerparticipatiebeleid en communicatiebeleid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen dan ook integraal onderdeel uit te maken van het rekenkameronderzoek.

De Nota Participatiebeleid van de gemeente Voerendaal is in 2008 vastgesteld en in werking getreden. Ruim 3 jaar na vaststelling/inwerkingtreding is de rekenkamercommissie benieuwd naar de resultaten van de toepassing van dit nieuwe participatiebeleid. Het onderwerp werd bovendien door het Presidium van de gemeenteraad Voerendaal voorgedragen als mogelijke prioriteit voor 2011. Het participatiebeleid heeft maatschappelijk gezien een behoorlijke impact en mede daarom acht de rekenkamercommissie het van belang de effecten van de toepassing van de nieuwe Nota Participatiebeleid te onderzoeken.

*De rekenkamercommissie beoogt met dit onderzoek na te gaan welke doelen de gemeente met haar (communicatie- en) participatiebeleid nastreeft en op welke wijze ze dit in de praktijk vorm geeft (centrale probleemstelling).*

Om de uitwerking van dit beleid in de praktijk te toetsen, wordt aan de hand van drie geselecteerde casussen nagegaan of de gekozen (communicatie en) participatieaanpak aansluit bij het beleid en doeltreffend is geweest.

Het rekenkameronderzoek brengt onder meer in kaart hoe dit nieuwe beleid de afgelopen jaren in de praktijk heeft gefunctioneerd. Is het sindsdien beter gegaan op dit gebied? Zijn er nog leerpunten? Belangrijk is vooral hoe de burgers het nieuwe participatie- en communicatiebeleid hebben ervaren.

De door de Rekenkamercommissie Voerendaal vastgestelde criteria voor onderzoek scoren als volgt:

Maatschappelijk relevantie:	++
Financieel belang:	-/+
Organisatorisch en bestuurlijk belang:	++
Doeltreffendheid:	++
Doelmatigheid:	-/+
Rechtmatigheid:	-/+
Toegevoegde waarde:	++
RKC geschikt:	++

Doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is na te gaan of er sprake is van een doeltreffend participatie- en communicatiebeleid en het op basis van de gedane bevindingen doen van aanbevelingen voor eventuele aanpassingen in het participatiebeleid. Onder doeltreffendheid of effectiviteit verstaan wij in dit onderzoek: het participatieproces realiseert de doelen die het moest realiseren: de juiste burgers informeren, informatie inwinnen, tot een gedeelde visie komen, etc.

## **1.2. Onderzoeksperiode**

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de jaren 2006 t/m 2012, omdat ook de beleidsontwikkeling van de totstandkoming van het communicatie- en burgerparticipatiebeleid in die periode is onderzocht. Het zwaartepunt van het onderzoek richt zich met name op het participatiebeleid en participatieproces die primair betrekking hebben op de periode vanaf de vaststelling van het participatiebeleid in het jaar 2008, in casu de jaren 2008 t/m 2012.

## **1.3. Opbouw van het rapport**

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 0 bevat een zeer beknopte samenvatting op hoofdlijnen waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek alsmede de aanbevelingen zijn opgenomen.

Hoofdstuk 1 geeft inzicht in de aanleiding en doel van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 belicht de centrale vraagstelling, onderzoeksvragen en normenkader.

Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksaanpak.

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen. Dit is gedaan aan de hand van gehouden interviews, enquêtes en geraadpleegde dossiers en (beleids)documenten.

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies naar aanleiding van de bevindingen per onderzoeksvraag weergegeven en tevens voorzien van aanbevelingen.

## 2. Onderzoeksvragen en normenkader

### 2.1. Centrale vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

*Welke doelen streeft de gemeente na met haar (communicatie- en) participatiebeleid en op welke wijze wordt dit in de praktijk vorm gegeven?*

### 2.2. Onderzoeksvragen

Deze centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in deelvragen. Hierbij worden algemene onderzoeksvragen, die betrekking hebben op het participatiebeleid als zodanig, en specifieke onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de te onderzoeken casussen, onderscheiden.

#### Algemene onderzoeksvragen

1. Wat heeft de gemeente vastgelegd in beleidskaders voor (communicatie- en) burgerparticipatiebeleid?
2. Wat beoogt de gemeente met haar (communicatie- en) participatiebeleid?

#### Specifieke onderzoeksvragen die betrekking hebben op de te onderzoeken casussen

3. Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld?
4. Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast?
5. Hoe is het proces van burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid?
6. Hoe is omgegaan met het krachtenveld?
7. Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie?
8. Wat is er met het inhoudelijk resultaat van de burgerparticipatie gebeurd?

Om de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden zijn drie casussen bestudeerd. Door middel van dossierstudie en gesprekken met de ambtelijke projectleiders heeft een nadere oriëntatie op de drie geselecteerde casussen plaatsgevonden. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen in het bijzonder de beleidsdocumenten “Nota Burgerparticipatie” en het “Communicatiemanifest” worden betrokken.

Per specifieke onderzoeksvraag wordt een beoordelingskader opgesteld dat tot beantwoording van de onderzoeksvragen moet leiden.

### 2.3. Normenkader

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. Daarnaast kan door het vergelijken van resultaten of gevoerd beleid binnen andere gemeentes “best practices” worden geformuleerd die als norm kunnen gelden.

De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn als volgt:

- a. Het participatiebeleid en communicatiebeleid dient overeenkomstig de Nota Participatiebeleid respectievelijk het Communicatiemanifest van de gemeente Voerendaal te worden uitgevoerd. Er is een nauwe relatie met het communicatiebeleid zoals vastgelegd in het Communicatiemanifest, maar het zwaartepunt van onderzoek richt zich op het burgerparticipatiebeleid.
- b. Het participatie- en communicatiebeleid voldoet aan de doelstellingen en overwegingen die beschreven staan in richtinggevende documenten zoals het coalitieakkoord, Visie 2018 en de programmabegrotingen 2010-2013, 2011-2014, 2012-2016 en voor zover van toepassing de Wmo.
- c. Het participatiebeleid voldoet aan de van toepassing zijnde deelvragen van het door de rekenkamercommissie opgestelde beoordelingskader voor de specifieke onderzoeksvragen (opgenomen in par. 4.2.2). Het beoordelingskader is een hulpmiddel voor de juiste toepassing van het beleid.

## 3. Afbakening en aanpak van het onderzoek

Bij het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich gericht op de toepassing van de in 2008 vastgestelde Nota Burgerparticipatie. Deze nota moet de grondslag vormen voor alle burgerparticipatieprojecten die de gemeente uitvoert. Vanaf medio 2008 heeft de gemeente ervaring kunnen opdoen met dit beleidsinstrument.

Uit dit rekenkameronderzoek zal blijken dat het burgerparticipatiebeleid en het communicatiebeleid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Beide beleidsterreinen maken dan ook integraal onderdeel uit van het rekenkameronderzoek, maar het accent van dit onderzoek ligt op het burgerparticipatiebeleid.

### 3.1. Afbakening

In de Nota Participatiebeleid worden in de gemeente Voerendaal 3 vormen van participatie onderkend, te weten:

1. Beleidsparticipatie, ofwel interactieve beleidsvorming
2. Projectparticipatie
3. Participatie rondom de leefbaarheidprojecten

Hoewel de uitwerking van deze participatievormen in de Nota Participatiebeleid in feite alleen betrekking heeft op de beleidsparticipatie en de projectparticipatie, heeft de rekenkamercommissie met het oog op een evenwichtige oordeelsvorming toch alle drie de vormen van participatie bestudeerd en beoordeeld. Van iedere participatievorm, dus inclusief leefbaarheidsprojecten, is door middel van het bestuderen van één casus het toegepaste proces van burgerparticipatie beoordeeld.

De volgende casussen zijn geselecteerd, te weten:

- Opstellen beleidsplan Wmo 2012-2015 (beleidsparticipatie/Programma "Mens & Welzijn")
- Project Dorpsplein Ransdaal in het kader van het Wmo-uitvoeringsplan 2012 (leefbaarheidsproject/Programma "Mens & Welzijn")
- Reconstructie Heerlerweg (projectparticipatie/Programma "Openbare ruimte")

Onder meer aan de hand van de Nota Burgerparticipatie en het Communicatiemanifest kan een oordeel gevormd worden over de drie casussen, met als doel om leermomenten aan te geven voor het in de toekomst toepassen van burgerparticipatie.

Het onderzoek focust op de beleidskaders van communicatie en burgerparticipatie, de toepassing daarvan en (voor zover van toepassing) de externe perceptie van de burger. Het gaat met name in op de mate waarin de gemeente erin slaagt om effectief het burgerparticipatiebeleid uit te voeren en daarover te communiceren. Of de ambtelijke organisatie intern doelmatig opereert, wordt niet onderzocht. Wel kijken we bij de casussen naar hoe de interne organisatie opereert.

Zoals vermeld, dienen het communicatiebeleid en participatiebeleid in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. Echter gelet op het beperkt beschikbare aantal onderzoeksuren, ligt het zwaartepunt van het onderzoek bij het participatiebeleid. Het onderzoek richt zich op de 3 genoemde participatieprojecten omdat die betrekking hebben op de periode na de vaststelling van het participatiebeleid in het jaar 2008.

### **3.2. Aanpak**

Het onderzoek is gestart met een bureaustudie waarbij diverse relevante gemeentelijke (beleids-)documenten en de dossiers van de geselecteerde casussen werden bestudeerd. Indien noodzakelijk werden middels internet de sites van diverse gemeenten, de VNG en Binnenlands Bestuur bekeken om een zo volledig mogelijk beeld te vormen van participatiebeleid.

Vervolgens hebben interviews plaatsgevonden met ambtenaren van de gemeente. Naar aanleiding van de dossierstudie van de drie participatieprojecten, zijn betrokken burgers van de geselecteerde dossiers bij het onderzoek betrokken d.m.v. een enquête en/of interview.

De rekenkamercommissie is van oordeel dat deze selectie van de in paragraaf 3.1 genoemde casussen voldoende representatief is om de effecten van de toepassing van nieuwe Nota Participatiebeleid (doeltreffendheid) van het participatiebeleid op een verantwoorde wijze te beoordelen.

### **3.3. Onderzoeksmethoden**

#### *a Dossieronderzoek*

Bij het dossieronderzoek naar het participatie- en communicatiebeleid zijn alle relevante gemeentelijke (beleids) documenten zoals onder meer B&W-nota's, raadsvoorstellen en raadsbesluiten, en beleidsregels geïnventariseerd en geanalyseerd. Ook zijn de dossiers van de 3 geselecteerde participatievormen bestudeerd. Tevens werden in dat kader oriënterende gesprekken gevoerd met het hoofd van de afdeling Welzijn, het hoofd van de afdeling Openbare Ruimte en de communicatieadviseur van de gemeente Voerendaal.

In bijlage 1 is een lijst van geraadpleegde documenten opgenomen.

#### *b Interviews/enquêtes*

Een belangrijke informatiebron vormden de interviews en enquêtes met betrokkenen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. In deze fase van het onderzoek werden aan de hand van vragenlijsten interviews gehouden met de bij het burgerparticipatiebeleid van de geselecteerde casussen betrokken actoren: (beleids-)ambtenaren en ambtelijk management van de gemeente, alsmede de voorzitter en een lid van de Wmo-adviesraad.

Ook werden enquêtes gehouden met de bewoners van de in het onderzoek betrokken reconstructie van de Heerlerweg. Van de 130 verzonden enquêteformulieren zijn er 27 ingevuld terugontvangen; derhalve een response van circa 20%.

Van de interviews zijn gespreksverslagen opgesteld die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. De gespreksverslagen maken geen deel uit van dit rapport.

## 4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen met betrekking tot de algemene en specifieke onderzoeksvragen gepresenteerd en gerubriceerd. In de paragrafen 4.1. en 4.2. worden respectievelijk de algemene onderzoeksvragen en de bijzondere onderzoeksvragen behandeld.

Het betreft een weergave van de feitelijke waarnemingen en constatering van de rekenkamercommissie op basis van het dossieronderzoek en de gehouden interviews en enquêtes.

### 4.1. Kaders en doelen communicatie-/participatiebeleid

#### 4.1.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de kaders en de doelstellingen van het communicatie- en participatiebeleid geïnventariseerd. Tevens worden de algemene onderzoeksvragen behandeld. In het bijzonder zal gekeken worden naar de wijze waarop de doelstellingen zijn geformuleerd.

#### Algemene onderzoeksvragen

1. Wat heeft de gemeente vastgelegd in beleidskaders voor (communicatie- en) burgerparticipatiebeleid?
2. Wat beoogt de gemeente met haar (communicatie- en) participatiebeleid?

#### 4.1.2. Kaders communicatie-/participatiebeleid

*Onderzoeksvraag 1 : Wat heeft de gemeente vastgelegd in beleidskaders voor (communicatie- en)participatiebeleid ?*

#### *Communicatiebeleid*

De in 2006 vastgestelde Visie 2018 vormt de basis van het gemeentelijk (communicatie)beleid. Vanaf het begin is de bevolking direct betrokken geweest bij het opstellen van de visie. In de Visie 2018 (blz. 5) staat ook vermeld dat de inwoners van Voerendaal blijvend betrokken zullen worden bij de ontwikkelingen die zich gaan voordoen binnen de gemeente. Met een nog op te stellen communicatieplan moet hieraan invulling worden gegeven, aldus de Visie 2018.

Vervolgens is in 2007 door het college van B&W het communicatiemanifest "Verbinden en verrassen" vastgesteld. Het communicatiemanifest is in feite een vertaling van de Visie 2018 naar een gestructureerd communicatiebeleid. Het bevat de rode draad, uitgangspunten en (te maken) afspraken voor zowel interne als externe communicatie van de gemeente. Eén van de (secundaire) doelstellingen van het communicatietraject is "Het waar mogelijk op *interactieve wijze* betrekken van de doelgroepen van het communicatieproces bij de verdere uitwerking en uitvoering van (projecten in het kader van) de Visie 2018" (blz. 43 Visie 2018).

Vastgesteld kan worden dat hierdoor in de Visie 2018 in feite al een verbinding werd gelegd naar het burgerparticipatiebeleid. Dit wordt nog expliciet benadrukt op blz. 8 waar onder sub 5 als visie staat vermeld, dat nieuwe ontwikkelingen binnen de gemeente Voerendaal gericht moeten zijn op: "het centraal stellen van de inwoners; we willen een korte afstand tussen burger en gemeente. Bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van activiteiten betrekken we de visie van de inwoners....".

In het verleden is de *interactieve wijze* van communicatie bij een aantal projecten niet goed verlopen. Dat heeft er toe geleid dat er in 2008 een nieuw burgerparticipatiebeleid is opgesteld, waarbij vóóraf nadrukkelijker gekeken wordt naar de rol die de burger bij een bepaald project zou moeten hebben. Daarnaast is er ook een medewerker communicatie aangesteld om dit aspect vorm te geven.

Geconstateerd kan worden dat eerst vanaf 2008 in alle programmabegrotingen in toenemende mate aandacht wordt besteed aan het belang van communicatie en burgerparticipatie. In de programmabegroting van 2007 speelde het onderwerp nog geen rol. Vanaf het begrotingsprogramma voor 2008 en volgende jaren is de interactie met de burger via communicatie/participatie een serieus onderwerp in het gemeentelijk beleid geworden.

In de programmabegrotingen van 2008 (blz. 56) en 2009 (blz. 28) staat als onderdeel van het programma 'Bestuur en bedrijfsvoering' vermeld: "Het college stuurt verder actief op het betrekken van burgers in de visie- en beleidsontwikkeling."

In de programma's van 2008 en 2009 zien we vooral dat het college zich ten doel stelt om de communicatie tussen de burger en het bestuur te verbeteren.

In de programmabegrotingen van 2010 en 2011 worden de formuleringen explicieter. In paragraaf 4.1.3 wordt hier nader op ingegaan.

Vastgesteld kan worden dat het in 2007 door het college van B&W vastgestelde communicatiemanifest "Verbinden en verrassen" hét beleidskader is voor het communicatiebeleid. Het communicatieplan spreekt zich uit over zowel de interne- als externe communicatie van de gemeente. De interne communicatie ziet op de communicatie binnen de gemeente. Externe communicatie betreft de communicatie van de gemeente met de burgers, bedrijven en belangengroepen van Voerendaal. Voor dit onderzoek zijn alleen de passages die betrekking hebben op externe communicatie relevant en zullen beoordeeld worden.

In het communicatieplan beschrijft de gemeente de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid en de instrumenten om de gemeentelijke communicatie te versterken. Ook wordt er in het communicatiemanifest al aandacht geschonken aan het betrekken van inwoners bij de beleidsvorming.

#### *Burgerparticipatiebeleid*

Evenals bij het onderwerp communicatie is in de Visie 2018 en vanaf 2008 in de diverse programmabegrotingen burgerparticipatie een belangrijk aandachtspunt. Burgers dienen immers betrokken te worden in visie- en beleidsontwikkeling. In 2008 is de Nota Burgerparticipatie door de gemeenteraad vastgesteld en in werking getreden.

Het participatiebeleid van de gemeente Voerendaal zoals vastgelegd in de Nota Burgerparticipatie, met als titel "Participatie geeft inspiratie", bevat een brede analyse van de context waarin de gemeente moet opereren, welke doelen gerealiseerd kunnen worden, welke onderwerpen in aanmerking komen voor participatie, het afwegingskader en instrumenten voor de participatieopgave van de gemeente.

#### Vormen van participatie

In de Nota Burgerparticipatie worden de volgende 3 vormen onderscheiden:

1. Beleidsparticipatie, ofwel interactieve beleidsvorming
2. Projectparticipatie
3. Participatie rondom de leefbaarheidprojecten



De uitwerking van deze participatievormen in de Nota Participatiebeleid heeft alleen betrekking op de beleidsparticipatie en de projectparticipatie. Voor de leefbaarheidprojecten in de kernen was aanvankelijk, in samenwerking met Hogeschool Zuyd, een afzonderlijke methodiek ontwikkeld die later is vervangen door de toepassing van de civil society scan (CSS). Door middel van een civil society scan wordt een zogenaamde foto van een kern gemaakt ofwel een dwarsdoorsnede van behoeften van inwoners op het sociale domein. In gesprekken met betrokkenen wordt gevraagd wat zij zelf of inwoners van de betreffende kern kunnen bijdragen om de leefbaarheid te verbeteren met als doel dat de activering vanuit de kern wordt vergroot. Op deze wijze wordt de leefbaarheid van een kern versterkt (Bron: Programmabegroting 2011-2014, blz. 40).

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat met betrekking tot de leefbaarheidprojecten die in het kader van de civil society scan worden uitgevoerd de Nota Burgerparticipatie zoveel als mogelijk wordt toegepast.

#### Definitie burgerparticipatie

“Burgerparticipatie houdt in dat burgers en andere partijen in een vroeg stadium betrokken worden om mee te denken, mee te praten of mee te werken aan mogelijke beleidsoplossingen en -richtingen en de uitvoering daarvan. Deze worden in dat geval gezien als mede-eigenaar en meedenkende creatieve partij in het proces en in de visieontwikkeling. Als participatie op een goede manier wordt ingezet en uitgevoerd dan zal dit instrument uiteindelijk bijdragen aan een betere relatie tussen gemeente(bestuur) en haar publieksgroepen” (blz. 1 Nota Burgerparticipatie).

De rekenkamercommissie stelt vast dat de Nota Burgerparticipatie voor de gemeente het belangrijkste beleidskader is voor de beoordeling of een (beleids) onderwerp zich leent voor de toepassing van burgerparticipatie.

Uit de interviews met het ambtelijk management is ook naar voren gekomen, dat het huidige college sterk inzet op de toepassing van burgerparticipatie. Hiervoor kan ook steun worden gevonden in het Coalitieakkoord 2010-2014 “Actief en Betrokken”. De volgende passages zijn in dit kader relevant: “De coalitie bouwt samen met de organisatie aan een kwalitatieve, deskundige, slagvaardige en resultaatgerichte organisatie die in control is wat betreft het leveren van de afgesproken producten op de afgesproken tijd, tegen de afgesproken prijs en met de afgesproken kwaliteit. In de komende periode wordt ingezet op het aanboren van capaciteiten en competenties bij de medewerkers passend bij / anticiperend op de veranderende rol van de gemeente, namelijk van buiten naar binnen werken in een rol als partner van het maatschappelijk middenveld. Dat betekent meer samenwerking met burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden (ketenpartners).

Daarnaast wordt gedacht aan de volgende extra ontwikkelingen:

- een interne maandelijkse voortgangscyclus tussen bestuurders en organisatie ondersteund door de afdeling middelen;
- integrale aanpak van majeure projecten;
- als gemeente de regierol oppakken en als regisseur / facilitator partijen om de tafel halen om in gezamenlijkheid de voor de samenleving wenselijke ontwikkelingen in gang te zetten;
- een resultaatgerichte organisatie met de focus op de realisatie van doelstellingen.” (blz. 5, onderdeel Bestuur en Organisatie).”

In de volgende paragrafen zullen de doelstellingen, uitgangspunten en de instrumenten kort worden besproken.

### **4.1.3. De doelstellingen en uitgangspunten**

*Onderzoeksraag 2: Wat beoogt de gemeente met haar (communicatie- en) participatiebeleid (doelstellingen)?*

#### *Communicatiebeleid*

Het Communicatiemanifest (blz. 3) vermeldt dat het communicatiebeleid van de gemeente Voerendaal als doel heeft dat:

- “1. het gemeentelijk beleid – de Visie en onderliggende programma’s – zichtbaar wordt in de uitingen van de gemeente
2. er een (communicatief) platform voor gemeentelijke activiteiten is, zodat lopende en nieuwe projecten een herkenbare en vergelijkbare uitstraling hebben
3. de gemeentelijk medewerkers hun activiteiten herkennen in deze lijn en deze ondersteunen (houding/gedrag)
4. mensen die in Voerendaal wonen en werken zich meer bewust zijn van het unieke karakter van de gemeente (bewustwording)
5. die mensen een groter besef van trots ervaren en dat ook uitdragen (houding/gedrag)
6. daardoor Voerendaal zich kan blijven ontwikkelen in de lijn van haar Visie
7. dit op haar beurt weer een positief effect heeft op de perceptie die men van Voerendaal heeft, in de kernen zelf, in de regio, in de provincie en mogelijk ook in de rest van het land.”

Ingevolge het Communicatiemanifest (blz. 9) is voor wat betreft de externe communicatie het uitdragen van het gemeentelijke beleid (de Visie 2018 en programma’s) het hoofddoel van de communicatie. In veel gevallen betreft het berichtgeving van “algemene” aard, voor meerdere doelgroepen. Ook zijn er aanbevelingen voor communicatie die specifiek gerelateerd is aan bepaalde doelgroepen.

In het Communicatiemanifest (blz. 5) wordt ingegaan op de communicatie in het proces van besluitvorming en realisatie van projecten. Van belang voor dit onderzoek is dat hierbij expliciet wordt vermeld dat het draagvlak door middel van participatie moet worden verkregen (zie schema blz. 9 Communicatiemanifest).

Op blz. 12 en 13 staan dan de volgende passages over participatie vermeld: “Voerendaal kiest ervoor, inwoners te betrekken bij beleidsvorming- verbinding is hierbij het doel. We raden participatie, of interactieve beleidsvorming, zeker aan: wanneer het effectief gebeurt, zorgt het voor de gewenste verbinding. Daarnaast zorgt het voor verrassing aan het *begin* van een traject, en niet – zoals nog vaak gebeurt – voor “verrassingen” achteraf, als besluiten onomkeerbaar zijn. We benadrukken echter, dat de mate van participatie per situatie of project afzonderlijk moet worden georganiseerd. Maak zorgvuldige keuzes: elk participatietraject schept verwachtingen...”.

Vervolgens wordt schematisch een globale verdeling van uitgangspunten weergegeven voor welke onderwerpen participatie al dan niet gewenst is. Ook wordt een aantal aandachtspunten voor participatietrajecten opgesomd. Deze uitgangspunten voor participatie komen ook terug in de Nota Burgerparticipatie en komen hieronder bij het burgerparticipatiebeleid aan de orde.

Niet alleen in het Communicatiemanifest maar ook in de programmabegrotingen vanaf 2010 zijn doelstellingen van communicatie opgenomen.

Zo staan er in de Programmabegroting 2010-2013 (blz. 42) als doelstellingen vermeld: “

- we willen dat het gemeentelijk beleid zichtbaar wordt in de uitingen van de gemeente;
- dat lopende en nieuwe projecten qua aanpak een herkenbare en vergelijkbare uitstraling hebben (magazine, website, nieuwsbladen etc.);
- mensen die in Voerendaal wonen en werken zich meer bewust zijn van het unieke karakter van de gemeente;
- dat mensen van Voerendaal trots zijn op Voerendaal.”

Over de wijze van communiceren staat verder vermeld:

“We communiceren zoals we zijn: toegankelijk, transparant, proactief, kleinschalig, herkenbaar, rechtstreeks (en persoonlijk waar dat haalbaar is), professioneel en attent. We betrekken mensen (waar nodig) in de beleidsvorming, denk hierbij aan de door uw raad vastgestelde nota burgerparticipatie. We voeren een proactief persbeleid, waarbij de uitgangspunten zijn dat we actief persberichten uitsturen, persmomenten plannen, regulier contact met de pers hebben, bestuurders woordvoerders zijn. Alle contacten met de pers lopen via de communicatieadviseur.

Intern werken we aan de bewustwording van het belang van communicatie, de informatieverstrekking naar de ambtenaren en ondersteunen daar waar nodig is, bijvoorbeeld bij projecten.

Het communicatiemanifest zal in 2010 geëvalueerd worden. Wat waren de afspraken, wat is bereikt, hoe is de besluitvorming en hoe is de realisatie verlopen. Verder zal in 2010 een interne enquête plaatsvinden, die de tevredenheid over de interne informatieverstrekking en communicatie meet.”

Uit de interviews met de communicatieadviseur is naar voren gekomen dat het communicatiemanifest niet in 2010 is geëvalueerd en ook niet zal worden geëvalueerd omdat het als “bestaande werkwijze” wordt gezien. Uit het jaarverslag 2010 is niet gebleken dat de interne enquête is uitgevoerd, hetgeen eveneens in het interview is bevestigd.

In de programmabegroting 2011-2014 staat verder op blz. 50 met betrekking tot communicatie vermeld: “Het is belangrijk om de doelen die de gemeente (raad en college) zich heeft gesteld ook ‘daadwerkelijk’ te bereiken.....”.

De genoemde communicatiedoelstellingen zijn overigens dezelfde als opgenomen in de programmabegroting 2010-2013 met dien verstande dat de volgende doelstelling nog is toegevoegd: “- dat de burger op een duidelijke en transparante manier geïnformeerd wordt met betrekking tot de ontwikkeling en implementatie van het gemeentelijk beleid.”

In de Programmabegroting 2011-2014 staat op blz. 50 met betrekking tot de wijze van communiceren vermeld: “De gemeente streeft ernaar om naar de burger te communiceren door toegankelijk, transparant, pro-actief, kleinschalig, herkenbaar, rechtstreeks (en persoonlijk waar dat haalbaar is), professioneel en attent te zijn. *We betrekken mensen (waar nodig) in de beleidsvorming, denk hierbij aan de door uw raad vastgestelde nota burgerparticipatie....”.*

In de programmabegroting 2012-2016 worden communicatie en interactie met burgers als onderdeel van het Programma Bestuur en Dienstverlening expliciet vermeld (blz. 93 en 97) maar overigens niet in het kader van doelstellingen of activiteiten vertaald.

In het Communicatiemanifest worden verscheidene communicatiemiddelen genoemd die gehanteerd kunnen worden ter uitvoering van de doelstellingen van het communicatiebeleid. Genoemd worden de communicatiemiddelen burgerspreekuur, informatiebulletin, website en informatieavonden. Het opnemen van een communicatieparagraaf in beleidsnotities en projectplannen met aandacht voor externe communicatie. Het realiseren van een doelgerichte aanpak door goed overleg tussen de portefeuillehouder, sector en beleidsmedewerker communicatie is een belangrijk aandachtspunt volgens het Communicatiemanifest.

#### *Burgerparticipatiebeleid*

Op blz. 2 van de Nota Burgerparticipatie wordt vermeld:

“Met (burger)participatie zijn de volgende doelen te realiseren:

- Inhoudelijke verbetering van een plan, visie of beleid;
- Het realiseren van meer, beter of sneller beleid (of projecten) doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld;
- Het verbeteren van het proces en de wisselwerking tussen en met andere partijen;
- Het vergroten van draagvlak en betrokkenheid (en van de uitvoerbaarheid van het plan, de visie of het beleid);
- Het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij;
- Verbetering van de interne organisatie. Door van buiten naar binnen te kijken, wordt de organisatie ook bewuster van de omgeving, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van product en dienstverlening.”

In de Nota (blz. 2) wordt aangegeven dat de gemeente ervoor kiest om inwoners en andere partijen te betrekken bij beleidsvorming. De wijze van participatie moet per situatie of project afzonderlijk worden georganiseerd. Ter beoordeling of participatie al dan niet gewenst is in de Nota een afwegingskader opgenomen (blz. 3). Zie hieronder schema 1.

#### **Schema 1: Afwegingskader**

<b>Onderwerp leeft</b>			
<b>Belangrijk</b>	1. Participatie is gewenst: laat mensen meedenken, meepraten en (binnen kaders) meebeslissen	2. Geen interactieve beleidsvorming, wel informeren en indien nodig doorverwijzen naar intermediairs/verantwoordelijke instantie.	<b>Niet belangrijk</b>
	3. Eerst onderwerp op de agenda zetten: mensen bewust maken van belang/noodzaak van het onderwerp. Dan laagdrempelige participatie	4. Participatie is niet nodig en niet gewenst. Informeren volstaat	
<b>Onderwerp leeft niet</b>			

De gemeente Voerendaal werkt met de participatieladder, waarin 5 treden zijn opgenomen. Per trede wordt aangegeven hoe groot de mate van betrokkenheid is of hoeveel invloed betrokkenen (burgers, instellingen en bedrijven) hebben. Hieronder volgt een schematische beschrijving van de verschillende treden.

#### **Schema 2: Participatieladder**

Trede 1	Informeren
Trede 2	Raadplegen
Trede 3	Adviseren
Trede 4	Coproduceren
Trede 5	Meebeslissen

De participatieladder geeft per trede aan hoe groot de mate van betrokkenheid is of hoeveel invloed betrokkenen (burgers, instellingen en bedrijven) hebben. In de Nota worden de verschillende treden beschreven (blz. 4). Bij de treden 3 t/m 5 is sprake van interactieve beleidsvorming.

De onderdelen c.q. treden uit de participatieladder zijn toepasbaar bij zowel beleidsparticipatie alsook bij projectparticipatie. Beleidsontwikkeling vindt zijn verankering in de visie 2018 en wordt in alle gevallen met interactieve beleidsvorming/beleidsparticipatie opgesteld. Het beleidsproces wordt daarbij nadrukkelijk gezien als verantwoordelijkheid van de raad; projectparticipatie is primair een verantwoordelijkheid van het college. Projecten vinden dan ook hun verankering in de ingevoerde programmastructuur en het projectenboek. In deze gevallen zal facultatief en afgestemd op de situatie projectparticipatie ingezet worden, aldus de toelichting op blz. 5 van de Nota Burgerparticipatie.

Uit de interviews is overigens gebleken dat het projectenboek als zodanig niet meer wordt gehanteerd, omdat er vanaf 2011 een bredere programmabegroting is ingevoerd die in feite beschouwd kan worden als een (mini) projectplan.

#### 4.1.4. Instrumenten en fasen in de beleidsvorming

Deze paragraaf heeft uitsluitend betrekking op het burgerparticipatiebeleid, het zwaartepunt van dit rekenkameronderzoek.

In de Nota Burgerparticipatie worden verscheidene instrumenten genoemd (blz. 5/6) die gehanteerd kunnen ter uitvoering van de doelstellingen van het participatiebeleid. Zie hierna schema 3 Instrumenten burgerparticipatie.

##### Schema 3: Instrumenten burgerparticipatie

Informatieavond/Inloopbijeenkomst
Debat, panel
Enquête
Werkgroep, klankbordgroep
Kernenschouw, dorpsgesprek
Referendum

De systematiek in de Nota Burgerparticipatie bestaat erin dat de gradaties van participatie zoals beschreven in participatieladder (schema 2) worden gecombineerd met de instrumenten van burgerparticipatie (schema 3) de volgende matrix te zien geeft.

##### Matrix: gradaties en instrumenten

Mate van participatie	<b>RAAD</b> Beleidsparticipatie/gebieds-ontwikkeling/interactieve beleidsvorming	<b>B&amp;W</b> Projectparticipatie	<b>AMBTELIJK</b>
Informeren		- Informatie-avond/ Inloopbijeenkomst	- Informatie-avond/ Inloopbijeenkomst
Raadplegen	- Debat/panel - Enquête - Kernenschouw/dorpsgesprek	- Debat/panel - Enquête	
Adviseren	- Debat/panel - Kernenschouw/dorpsgesprek	- Debat/panel - Werk-/klankbordgroep	- Werk-/klankbord- groep
Coproduceren		- Werk-/klankbordgroep	- Werk-/klankbordgroep
Meebeslissen	- Referendum		

In de matrix is ook een taak- c.q. verantwoordelijkheidsverdeling verwerkt tussen Raad, College en Ambtelijke staf. In de Nota Burgerparticipatie (blz. 8) staat vermeld: "Belangrijk bij interactie en participatie is dat ook de bestuurders betrokken zijn bij het resultaat. Ongeacht de wijze waarop inwoners of organisaties invloed hebben op beleid of bijdragen in projecten, de politiek is en blijft de beslisser. Met *de politiek* wordt dan bedoeld de gemeenteraad en het college van B&W, die op hun beurt goede afspraken maken over hun verschillende, maar aanvullende rollen."

In de Nota (blz. 8 t/m 10) worden vervolgens de rollen van college, raad en ambtelijke organisatie beschreven. De rekenkamercommissie leest in de Nota dat: "Voor een goede invulling en uitvoering van burgerparticipatie is de ambtelijke organisatie onontbeerlijk. De ambtenaren hebben een belangrijke signalerende en adviserende rol bij de beleidsontwikkeling en projectuitvoering en moeten in een vroegtijdig stadium een goede inschatting maken van de meest adequate wijze van burgerparticipatie. Zij geven als het ware een gemotiveerde "voorzet" in deze. Daar waar het beleidsproces primair de verantwoordelijkheid is van de raad en projecten onder verantwoordelijkheid van b&w vallen, is in beide gevallen de ambtelijk organisatie ondersteuner van de processen."

De Nota (blz. 9) beschrijft verder: "dat het vooraf duidelijk bepalen of en zo ja in welk stadium van de (beleids-) cyclus welk participatie-instrument wordt ingezet van belang is voor de gekozen participatievorm. Daarmee worden vooraf uitdrukkelijk kaders en randvoorwaarden vastgesteld waarbinnen betrokkenen kunnen/mogen meepraten, meebeslissen of meedoen.

Het stellen van deze kaders en randvoorwaarden kan als onderdeel van een bestuursopdracht of door middel van een zogenaamde startnotie. Deze wordt dan aan het begin van een project in de raad(scommissie) besproken. In bijlage 2 is een checklist bij het opstellen van een startnotitie opgenomen".

Het opstellen van een checklist is behulpzaam bij het onderzoeken van de mogelijkheden tot participatie.

In de Nota worden vijf verschillende fasen in de beleidscyclus onderscheiden die ieder de inzet van een ander participatie-instrument (kunnen) behoeven. De volgende matrix geeft de fase in de beleidscyclus met het daarbij behorende participatie-instrument weer.

**Matrix: Fasen en instrumenten**

Fase in de beleidscyclus	Instrumenten
Analysefase	Enquête, debat/panel, werk-/klankbordgroep, kernenschouw
Oplossingsfase	Enquête, debat/panel, werk-/klankbordgroep, referendum
Besluitvormingsfase	Debat/panel, werk-/klankbordgroep, referendum
Implementatiefase	Informatieavond/inloopbijeenkomst, werk-/klankbordgroep
Evaluatiefase	Enquête, werk-/klankbordgroep, informatieavond/inloopbijeenkomst

Uit de matrix en toelichting daarop blijkt dat de analysefase en oplossingsfase in feite betrekking hebben op de beleidsvoorbereidingsfase, waarin burgers en bedrijven in staat moeten worden gesteld een eigen mening te vormen. De besluitvormingsfase betreft de vaststelling van beleid. In de implementatiefase, de beleidsuitvoering, mag burgerparticipatie niet uitgesloten worden. Hoewel deze

fase voornamelijk gericht zal zijn op informeren, wordt participatie nadrukkelijk genoemd om de uitvoering samen met doelgroepen aan te pakken. De vijfde fase, tenslotte, is de beleidsevaluatie en omvat terugkoppeling naar de bevolking om samen de resultaten van het beleid te bekijken en eventueel bij te stellen als dat nodig is.

## 4.2. Participatiebeleid in de praktijk

### 4.2.1. Inleiding

Om de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende drie casussen bestudeerd:

- Opstellen beleidsplan WMO 2012-2015 (beleidsparticipatie)
- Project Dorpsplein Ransdaal in het kader van het WMO-uitvoeringsplan 2012 (leefbaarheidsproject)
- Reconstructie Heerlerweg (projectparticipatie).

In bijlage 2 is een korte samenvatting van de 3 casussen opgenomen. Door middel van dossierstudie en gesprekken met de griffier en de ambtelijke projectleiders heeft een oriëntatie op de voor burgerparticipatie relevante onderwerpen plaatsgevonden. Mede op basis van deze oriëntatie heeft de rekenkamercommissie gekozen voor de beoordeling van de genoemde drie geselecteerde casussen.

### 4.2.2. Beoordelingskader

In onderstaand schema is het beoordelingskader weergegeven. Hierin zijn de specifieke onderzoeksvragen verder uitgewerkt in deelvragen, waaraan de casussen kunnen worden getoetst. Niet alle deelvragen hoeven bij iedere casus beantwoord te worden. Bij de beantwoording van de specifieke onderzoeksvragen zijn vooral ook de verkregen informatie uit de interviews en de Nota Burgerparticipatie "Participatie geeft inspiratie" als leidend beleidsdocument betrokken.

**Schema 4: Beoordelingskader**

Onderzoeksvragen	Kader
3. <i>Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld? (gestelde doelen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een expliciete keuze voor bepaalde doelen gemaakt?</li> <li>• Zijn de doelen en subdoelen duidelijk beschreven en gemotiveerd?</li> <li>• Zijn de doelen en subdoelen vastgesteld?</li> <li>• Zijn deze doelstellingen voldoende helder, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd?</li> </ul>
4. <i>Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast? (keuze voor bepaalde vorm en reden)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het object van burgerparticipatie duidelijk benoemd en begrensd?</li> <li>• Moet je burgerparticipatie op dit object toepassen?</li> <li>• Zijn er randvoorwaarden benoemd?</li> <li>• Is de keuze voor de vorm(en) van burgerparticipatie bewust</li> </ul>

	gemaakt?
5. Hoe is het proces van burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid? (voorbereiding en organisatie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligt er een concreet participatieplan?</li> <li>• Is de uitvoering van dit participatieproces in de organisatie verankerd?</li> <li>• Is het college c.q. de bestuurder betrokken bij het participatieproces?</li> <li>• Is de gemeenteraad betrokken bij het participatieproces?</li> </ul>
6. Hoe is omgegaan met het krachtenveld? (krachtenveld)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het totale krachtenveld geïdentificeerd?</li> <li>• Is er een expliciete, bewuste keuze gemaakt voor doelgroepen?</li> <li>• Is er bewust en planmatig gecommuniceerd met de doelgroepen?</li> </ul>
7. Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie? (rol van de participanten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bleek achteraf dat de rollen duidelijk waren?</li> <li>• Hebben de partijen hun rol goed inhoud weten te geven?</li> <li>• Is er sprake geweest van rolvastheid?</li> </ul>
8. Wat is er met het inhoudelijk resultaat van burgerparticipatie gebeurd? (doorwerking uitkomsten proces)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het proces gekomen?</li> <li>• Hebben de resultaten van het proces een doorwerking gehad?</li> </ul>

#### 4.2.3. Beoordeling casussen

Hierna worden de specifieke onderzoeksvragen met betrekking tot de drie casussen besproken aan de hand van het beoordelingskader. Voor de juiste interpretatie van de weergegeven bevindingen inzake de beoordeling van de casussen, dient de casusbeschrijving in bijlage 2 in acht te worden genomen.

*Onderzoeksvraag 3: Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld? (gestelde doelen)*

Casus	Gestelde doelen t.a.v. burgerparticipatie
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<p>Belangrijke doelen die conform de Nota Burgerparticipatie zijn gesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inhoudelijke verbetering beleid</li> <li>- het vergroten van draagvlak en betrokkenheid.</li> </ul> <p>Daartoe zijn de volgende (participatie)doelen op de Heidag c.q. studiedag van 5-10-2011 beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeenschappelijk zoeken afstemming Wmo-adviesraad en gemeente</li> <li>- zorgen dat de invloed van de Wmo-raad nog tijdig landt in de</li> </ul>



	<p>plannen van de gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- handvatten geven hoe Wmo-raad de belangen van de zorgvragers zo goed mogelijk opgenomen kan krijgen in het Wmo-beleidsplan en deze in de toekomst kan bewaken.</li> </ul>
<b>Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal</b>	<p>Belangrijk doel dat conform de Nota Burgerparticipatie is gesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het vergroten van draagvlak en betrokkenheid in de kern Ransdaal.</li> <li>- Op basis van de resultaten van de Civil Society Scan (CSS) en de uitkomsten van het leefbaarheidproject Ransdaal is gebleken dat een centrale ontmoetingsplek in de kern wordt gemist. Het uitvoeren van deze scan is met geïnterviewd en betrokken bij een zogenaamde valideringssessie om de bevindingen te toetsen en te verfijnen. Naar aanleiding van de resultaten van de scan in Ransdaal zijn 3 projectvoorstellen geformuleerd. Deze projecten zijn opgenomen in het Wmo-uitvoeringsprogramma 2012, prestatieveld 1 'uitvoering projecten Civil Society Scan Ransdaal', alinea 'activiteiten en planning'. Eén van de genoemde projecten is het Dorpsplein.</li> <li>- Gesteld kan worden dat het project Dorpsplein d.m.v. intensieve burgerparticipatie tot stand is gekomen.</li> <li>- Door de expliciete keuze voor dit project wil de gemeente enerzijds bereiken dat de leefbaarheid en sociale cohesie in de kern wordt versterkt en anderzijds dat de inrichting van de openbare ruimte op en rondom het Dorpsplein kwalitatief wordt verbeterd.</li> <li>- De doelen en subdoelen zijn omschreven in projectplan 'Ontmoeting en jeugd in Ransdaal'. Belangrijk doel is dat verschillende doelgroepen op een centrale plek in de kern kunnen verblijven en elkaar kunnen ontmoeten op basis waarvan een interactie tussen de verschillende doelgroepen ontstaat.</li> <li>- Deze doelstellingen zijn voldoende helder, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd in de projectbeschrijving.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<p>Belangrijke doelen die conform de Nota Burgerparticipatie zijn gesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het sneller realiseren van het reconstructieproject</li> <li>- het vergroten van draagvlak en betrokkenheid.</li> <li>- primair doel was om samen met de bewoners / ondernemers de Heerlerweg opnieuw in te richten, uiteraard met inachtneming van de gegeven (wettelijke) kaders. Hierbij werd het creëren van draagvlak van groot belang geacht.</li> <li>- expliciet is gekozen voor het aandragen van ideeën, de bewoners/ondernemers goed op de hoogte houden van de ontwikkelingen, de overlast beperken voor inwoners / ondernemers, vooral m.b.t. bedrijfsuitoefening ondernemers van belang. Daarom 2 aparte informatie-bijeenkomsten extra voor de doelgroep ondernemers voor het bespreken van verkeersomleidingen, optimale bereikbaarheid bedrijven en faseringen in uitvoering.</li> <li>- de doelen en subdoelen zijn duidelijk beschreven en gemotiveerd en prestatie-indicatoren zijn geformuleerd in het raadsvoorstel van 29 maart 2009 en uiteindelijk vastgesteld in raadsbesluit van 18 mei 2009.</li> <li>- doelstellingen zijn voldoende helder, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd in genoemd raadsvoorstel/besluit waarin ook een concreet tijdspad is opgenomen.</li> </ul>

Onderzoeksvraag 4 : Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast? (keuze voor bepaalde vorm en reden)

Casus	Keuze voor bepaalde vorm van burgerparticipatie
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gekozen is voor de vorm zoals omschreven in trede 1 t/m 3 participatieladder Nota Burgerparticipatiebeleid. De adviesfunctie van de WMO-adviesraad is bij trede 3 van groot belang.</li> <li>- Er is op 5 oktober 2011 door de gemeente tijdens een zogenaamde Heidag met de WMO-adviesraad duidelijk aangegeven wat de mogelijkheden en verwachtingen van de burgerparticipatie m.b.t. deze casus zijn.</li> <li>- Beleidsontwikkeling leent zich voor deze vorm van burgerparticipatie; bovendien is inbreng van burgers en WMO-adviesraad bij de totstandkoming van het beleid wettelijk voorgeschreven.</li> <li>- Voor de Heidag is een agenda opgesteld en is ter voorbereiding een aantal documenten naar de leden van de Wmo-adviesraad gestuurd waaronder de 'visie maatschappelijke ondersteuning gemeente Voerendaal' . Deze visie is in hoofdstuk 3 van het Wmo Beleidsplan 2012-2015 verwerkt.</li> <li>- Er is bewust gekozen voor de inbreng van de WMO-adviesraad aan het begin van het proces van beleidsontwikkeling.</li> </ul>
<b>Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gekozen is voor de vorm van burgerparticipatie zoals omschreven in trede 1 t/m 4 participatieladder Nota Burgerparticipatiebeleid.</li> <li>- Het object van burgerparticipatie is een duidelijk benoemd en begrensd project, waarmee de gemeente enerzijds wil bereiken dat de leefbaarheid en sociale cohesie in de kern wordt versterkt en anderzijds dat de inrichting van de openbare ruimte op en rondom het Dorpsplein kwalitatief wordt verbeterd.</li> <li>- Projectontwikkeling leent zich voor burgerparticipatie. Inbreng van burgers is van belang voor draagvlak in een kern die zodanig wordt ingericht dat bepaalde doelgroepen daar kunnen verblijven dan wel elkaar kunnen ontmoeten. Dit kan door de directe omwonenden als overlast worden ervaren. Bij de planontwikkeling kan dit vooraf leiden tot bezwaarprocedures van belanghebbenden c.q. omwonenden.</li> <li>- De randvoorwaarden zijn in de projectbeschrijving benoemd.</li> <li>- Er is bewust gekozen voor de inbreng van burgers in het begin van het proces van projectontwikkeling. Dit is inherent aan een leefbaarheidsonderzoek in de vorm van een CSS.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gekozen vorm van burgerparticipatie is omschreven in trede 1 t/m 3 van de participatieladder in de Nota Burgerparticipatiebeleid.</li> <li>- In de 1<sup>e</sup> bijeenkomst van 17 februari 2009 is door de gemeente duidelijk aangegeven wat de mogelijkheden en verwachtingen van de burgerparticipatie m.b.t. deze casus zijn. In de 2<sup>e</sup> informatiebijeenkomst is aangegeven hoe de inbreng, mits inpasbaar binnen de kaders, in het totale project is geïntegreerd.</li> <li>- De casus leent zich voor burgerparticipatie, weliswaar beperkt door het (wettelijk) kader van het project.</li> <li>- De randvoorwaarden van de participatie worden deels door de wettelijke kaders van het project gegeven en de geboden mogelijkheden moeten op verantwoorde wijze binnen de kaders uitgevoerd kunnen worden.</li> </ul>

Onderzoeksvraag 5: Hoe is het proces van burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid?  
(voorbereiding en organisatie)

Casus	Voorbereiding en organisatie burgerparticipatie
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is ook geen communicatieplan opgesteld. Wel is een agenda voor de Heidag opgesteld en zijn een aantal documenten ter voorbereiding toegestuurd. Een van deze documenten betreft de offerte van EMOL ten behoeve van de ondersteuning van de Wmo-adviesraad bij de Heidag. In deze offerte is aangegeven wat de doelen van de studiedag zijn.</li> <li>- In het algemeen kan gesteld worden dat participatie ook intrinsiek aanwezig is bij college, raad en ambtelijke organisatie.</li> <li>- Namens het college was de wethouder gedeeltelijk bij heidag aanwezig.</li> <li>- De gemeenteraad is op verschillende momenten in commissieverband mondeling geïnformeerd. Er waren geen raadsleden aanwezig op de heidag.</li> </ul>
<b>Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor het proces van burgerparticipatie is in eerste instantie voor het project een algemene informatiebijeenkomst georganiseerd. Er is vanuit de gemeente een toelichting gegeven op het project. Vervolgens is voor het project een projectgroep samengesteld. Voor het project Dorpsplein bestond deze projectgroep uit een afvaardiging van omwonenden en een afvaardiging van verschillende doelgroepen/verenigingen die gebruik maken of gaan maken van het Dorpsplein. Samen met hen is ook eerst een inventarisatie gemaakt, vervolgens een programma van wensen en eisen en tot slot een ontwerp opgesteld. Dit ontwerp is in februari 2012 gepresenteerd aan de inwoners van Ransdaal. De resultaten waren uiterst positief. De aanlegvergunning voor de herinrichting van het Dorpsplein is inmiddels afgegeven. Met de uitvoering is in mei 2012 gestart.</li> <li>- Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is ook geen communicatieplan opgesteld. Het betreft een afzonderlijk traject, de CSS. Zie hiervoor eindrapportage CSS Ransdaal.</li> <li>- In het algemeen kan gesteld worden dat participatie ook intrinsiek aanwezig is bij college, raad en ambtelijke organisatie.</li> <li>- Het college c.q. de portefeuillehouder is betrokken bij het participatieproces.</li> <li>- De gemeenteraad is op verschillende momenten betrokken bij het participatieproces en is in commissieverband geïnformeerd. Ook zijn de commissie- en raadsleden uitgenodigd voor de presentatie van het ontwerp in februari 2012.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is wel een projectbeschrijving opgesteld.</li> <li>- De uitvoering van dit participatieproces is in de organisatie verankerd/en intrinsiek aanwezig bij college, raad en ambtelijke organisatie.</li> <li>- Wethouder/portefeuillehouder was ook bij informatiebijeenkomsten aanwezig.</li> <li>- De gemeenteraad was betrokken bij het participatieproces en de raad is op verschillende momenten geïnformeerd. Er waren ook raadsleden aanwezig tijdens de informatiebijeenkomsten met bewoners/inwoners/ondernemers.</li> </ul>

Onderzoeksvraag 6: Hoe is omgegaan met het krachtenveld? (krachtenveld)

Casus	Omgang met het krachtenveld
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alleen de Wmo-adviesraad is bij de beleidsontwikkeling betrokken.</li> <li>- Inwoners/burgers werden niet rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van het beleid, bijvoorbeeld d.m.v. inspraakbijeenkomst, expertmeeting of voorlichtingsbijeenkomst. Opgemerkt dient te worden dat de leden van de Wmo-adviesraad allen inwoners uit de gemeente Voerendaal zijn (niet zijnde professionals) waardoor zij ook goed kunnen aangeven welke lokale behoeften er zijn.</li> <li>- Er is expliciet gekozen voor de Wmo-adviesraad. Er is geen Wmo- of inspraakverordening (zie art. 11 lid 1 Wmo).</li> <li>- Er is bewust en planmatig alleen met Wmo-adviesraad gecommuniceerd. De gemeente heeft de burgers niet betrokken, zoals voorgeschreven in art. 11 lid 1 Wmo. De WMO-adviesraad vertegenwoordigt doelgroepen, waarin de burger in feite getrapd vertegenwoordigd wordt.</li> </ul>
<b>Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het totale krachtenveld is geïdentificeerd in de projectbeschrijving Dorpsplein.</li> <li>- Er is een expliciete, bewuste keuze gemaakt voor doelgroepen in de projectbeschrijving.</li> <li>- Planmatige communicatie met de doelgroepen heeft plaatsgevonden zoals omschreven in de projectbeschrijving en het eindrapport CSS Ransdaal.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het totale geïdentificeerde krachtenveld bestaat uit bewoners/ ondernemers Heerlerweg en overige inwoners Voerendaal i.v.m. verkeersomleidingen.</li> <li>- Er is een expliciete, bewuste keuze gemaakt voor de doelgroepen ondernemers en bewoners van de Heerlerweg.</li> <li>- Met deze doelgroepen is veelvuldig bewust en planmatig gecommuniceerd.</li> </ul>

Onderzoeksvraag 7: Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie? (rol van de participanten)

Casus	Rol van de participanten in het proces
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wmo-adviesraad heeft adviserende rol, waarbij de adviezen gemotiveerd door het college kunnen worden verworpen.</li> <li>- Ook achteraf bleek dat de rollen duidelijk waren.</li> <li>- De Wmo-adviesraad heeft zijn adviesrol goed inhoud weten te geven door te adviseren over onderdelen van het Wmo-beleidsplan. Daarbij was sprake van rolvastheid.</li> </ul>
<b>WMO-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie is ingebed in methodiek CSS.</li> <li>- De rollen van de partijen waren duidelijk en partijen hebben hun rol goed inhoud weten te geven.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De rol van de geïdentificeerde doelgroepen in het proces van burgerparticipatie was vooral gericht op het meedenken, suggesties en ideeën inbrengen. Deze rol is in de informatiebijeenkomsten duidelijk gemaakt.</li> <li>- De doelgroepen hebben hun rol goed inhoud weten te geven.</li> </ul>

Onderzoeksvraag 8: Wat is er met het inhoudelijk resultaat van burgerparticipatie gebeurd? (doorwerking uitkomsten proces)

Casus	Doorwerking uitkomsten van het proces
<b>Beleidsplan Wmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De adviezen van de Wmo-adviesraad zijn deels in de beleidsontwikkeling meegenomen (zie hiervoor resultaten heidag).</li> <li>- De aanbevelingen en opmerkingen die tijdens de heidag zijn meegegeven, hebben op verschillende onderdelen van de Wmo betrekking, te weten: op de visie, op wet- en regelgeving of op de dagelijkse uitvoering.</li> <li>- Met name de aanbeveling dat sterker ingezet moet worden op de onderlinge samenhang oftewel het meer voor elkaar betekenen is in de Wmo-beleidsnota vertaald (zie hoofdstuk 3 en 4 van de Wmo-beleidsnota) zoals het realiseren van wijksteunpunten per kern. Verder maakte de Wmo-adviesraad een opmerking over de toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen. Bij de renovatie van een viertal gemeentelijke gebouwen wordt rekening gehouden met de toegankelijkheid. Ook bij toekomstige renovaties wordt hier zeker rekening mee gehouden.</li> <li>- Zoals hierboven al is aangegeven hebben de inhoudelijke resultaten enerzijds betrekking op een visie en anderzijds op concrete uitvoering (zoals communicatie ten aanzien van de Seniorenwijzer en het toegankelijk maken van gemeentelijke gebouwen).</li> <li>- De resultaten van het proces zijn of in de visie verwerkt of zijn in andere plannen (zoals renovatieplannen) meegenomen.</li> </ul>
<b>Wmo-uitvoeringsplan / Dorpsplein Ransdaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het project Dorpsplein is geaccordeerd door de gemeenteraad op 26 mei 2011 en is opgenomen in Wmo-uitvoeringsplan 2012 onder prestatieveld 1: Leefbaarheid en sociale samenhang.</li> <li>- Het project Dorpsplein is een duidelijk en herkenbaar inhoudelijk resultaat uit het proces.</li> <li>- Het project Dorpsplein is opgenomen in Wmo-uitvoeringsplan 2012.</li> </ul>
<b>Reconstructie Heerlerweg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De resultaten van de participatie zijn deels in de uitvoering meegenomen voor zover dit binnen de kaders ingepast kon worden. Indien dit niet mogelijk was is dit door de gemeente gemotiveerd aangegeven.</li> <li>- Er zijn duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het proces gekomen. Enkele voorbeelden: gewijzigde locaties voor bushaltes, 2 oversteekplaatsen i.p.v. één geplande, verplaatsing geplande lantaarnpalen. Ophoging en verbreding trottoirs en aanleg van een nieuw riool, alsmede verschuiving parkeerplaatsen en het toepassen van een geluidsreducerende deklaag.</li> <li>- Resultaten van het proces hebben doorwerking gehad (zie hierboven) en zijn opgenomen in raadsvoorstel 29 maart 2009.</li> </ul>

*Enquête reconstructie Heerlerweg*

Ten behoeve van de casus "Reconstructie Heerlerweg" is door de rekenkamercommissie een enquête gehouden met het doel inzicht te krijgen in de ervaringen van direct bij het proces van burgerparticipatie betrokken burgers. De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek m.b.t. de reconstructie van de Heerlerweg alle bewoners, die wonen aan dat gedeelte van de Heerlerweg uitgenodigd deel te nemen aan een enquête. De rekenkamercommissie hoopte d.m.v. de enquête na te gaan hoe het proces van burgerparticipatie is verlopen en is ervaren door de betrokken bewoners/ondernemers van de Heerlerweg.

In totaal werden er 130 enquêteformulieren verzonden, waarvan er in totaal 27 ingevuld werden geretourneerd; derhalve een response van circa 20%. In het enquêteformulier werden de volgende vragen voorgelegd:

Vindt u dat u als bewoner voldoende werd geïnformeerd over de reconstructie van de Heerlerweg?

1. Vindt u dat de informatie en de wijze van informeren is afgestemd op de doelgroepen (bewoners en/of ondernemers)?
2. Is uw rol als participant en de mate van betrokkenheid in het participatieproces overeenkomstig de verwachtingen die bij u als bewoner/ondernemer zijn gewekt?
3. Vindt u dat de gemeente gedurende het participatieproces voldoende verantwoording heeft afgelegd aan u als participerende burger/ondernemer over de gemaakte keuzes?
4. Heeft u als bewoner/ondernemer het gevoel dat u ook echt heeft kunnen meepraten (participeren) en dat er geen sprake was van éénrichtingsverkeer?
5. Heeft u naast bovengenoemde vragen nog opmerkingen over het participatieproject reconstructie Heerlerweg?

De reacties zijn vertrouwelijk behandeld door de rekenkamercommissie, zodat de uitkomsten van de enquêtes niet herleidbaar zijn tot personen of organisaties. De rekenkamercommissie beoordeelt mede op basis van deze informatie op welke wijze burgerparticipatie is toegepast. De resultaten van de enquête zijn in tabel 1 weergegeven.

<b>Tabel 1 Resultaten enquête reconstructie Heerlerweg</b> (Respons totaal: 27 van de 130 = 20%)						
Vraag	Ja absoluut	Ja percentage	Nee absoluut	Nee Percentage	Blanco absoluut	Blanco percentage
1	24	89 %	3	11 %	0	0 %
2	21	78 %	4	15 %	2	7 %
3	20	74 %	5	19 %	2	7 %
4	22	82 %	3	11 %	2	7 %
5	19	70 %	5	19 %	3	11 %
6	15	56 %	10	37 %	2	7 %

Uit de enquête is naar voren gekomen dat het overgrote deel van de geënquêteerde bewoners/ondernemers vinden dat ze voldoende werden geïnformeerd over de ontwikkelingen m.b.t. de reconstructie (89%). Ook de informatieverstrekking en wijze van informeren afgestemd op de doelgroepen (inwoners, ondernemers) werd in het algemeen voldoende bevonden (78%). De mate van betrokkenheid in het participatieproces en de verwachtingen daaromtrent werd redelijk positief beoordeeld (74%). Dat de gemeente tijdens het participatieproces voldoende verantwoording heeft afgelegd over de gemaakte keuzes werd door het merendeel van de geënquêteerden onderschreven (82%). Een ruime meerderheid van de bewoners/ondernemers hadden voldoende het gevoel dat men ook echt heeft kunnen meepraten (participeren) en dat er geen sprake was van éénrichtingsverkeer (70%).

Iets meer dan de helft van de geënquêteerden (56%) had nog opmerkingen van diverse aard, variërend van complimenten voor het proces tot aanvullende vragen richting gemeente. De laatste categorie van vragen aan de gemeente zijn door de rekenkamercommissie (anoniem) doorgeleid aan de gemeente.

De rekenkamercommissie plaatst bij deze uitgevoerde enquête de kanttekening dat het om een kwantitatieve onderzoeks aanpak gaat, die zich niet leent voor het doen van absolute uitspraken over de kwaliteit van de uitvoering door de gemeente. Met een respons van 20% is de enquête ook niet representatief, maar deze enquête levert wél een beeld op over de ervaringen van inwoners/ondernemers met de gemeente.

### *Interview Wmo-adviesraad*

Ten behoeve van de casus "Beleidsplan Wmo" is door de rekenkamercommissie een interview gehouden met de Wmo-adviesraad met het doel inzicht te krijgen in de ervaringen van dit direct bij het proces van burgerparticipatie betrokken adviesorgaan. De rekenkamercommissie beoogde d.m.v. dit interview na te gaan hoe het proces van burgerparticipatie is verlopen en is ervaren door dit adviesorgaan. Het interview had derhalve specifiek betrekking op de positie van de Wmo-adviesraad in relatie tot zijn inbreng in de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan 2012-2015.

Uit het interview is naar voren gekomen dat de Wmo-adviesraad zijn inbreng bij de beleidsontwikkeling van het Wmo-Beleidsplan vooral tijdens de zogenaamde Heidag/brainstormsessie op 5 oktober 2011 gestalte heeft kunnen geven. Door de gemeente is met de Wmo-adviesraad duidelijk gecommuniceerd wat de mogelijkheden en verwachtingen van de burgerparticipatie m.b.t. deze casus zijn. Voor deze "heidag" is een agenda opgesteld en is ter voorbereiding een aantal documenten naar de leden van de Wmo-adviesraad gestuurd waaronder de "Visie maatschappelijke ondersteuning gemeente Voerendaal". Deze visie is in hoofdstuk 3 van het Wmo-beleidsplan 2012-2015 verwerkt.

De Wmo-adviesraad is van mening dat hij geen status heeft, omdat hij geen adviescommissie ex artikel 84 van de gemeentewet meer is doordat met ingang van 1 januari 2012 het reglement van de Wmo-adviesraad Voerendaal door het college van B&W is ingetrokken. In dit reglement dat per 1 januari 2011 door het college werd vastgesteld kreeg de Wmo-adviesraad een formele status als adviescommissie zoals bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet.

De rekenkamercommissie plaatst naar aanleiding van dit interview de volgende kanttekening:

De ingestelde Wmo-adviesraad, bestaande uit inwoners van Voerendaal, adviseert het college gevraagd en ongevraagd over voorgenomen besluiten en fungeert in feite als klankbord voor het college. De Wmo-raad functioneert als communicatiemedium tussen de gemeente en burgers en met name de doelgroepen van de Wmo.

Ingevolge artikel 12 van de Wmo is het college verplicht advies te vragen bij de voorbereiding van een besluit of een beleid dat de Wmo betreft. Daarnaast informeert het college de adviesraad over alle officiële en niet-officiële documenten die de adviesraad nodig heeft om tot een advies te komen. Het college is niet verplicht om een advies van de adviesraad over te nemen, maar zal de adviesraad hiervan wel op de hoogte moeten stellen.

De rekenkamercommissie constateert dat dit interview het beeld oplevert dat de Wmo-adviesraad van oordeel is dat hij zijn adviestaak niet goed kan uitoefenen, doordat met het intrekken van het reglement zijn formele status ex artikel 84 van de Gemeentewet door het college is ontnomen.

### *Nieuwe ontwikkelingen Wmo-adviesraad*

Naar aanleiding van de ontstane situatie dat de Wmo-adviesraad vanaf 1 januari 2012 geen formele status als adviescommissie ex artikel 84 van de Gemeentewet meer had, is in de raadsvergadering van 29 maart 2012 unaniem een motie aangenomen waarin werd voorgesteld om een werkgroep samen te stellen die een voorstel zou voorbereiden rondom de status van de Wmo-adviesraad. De werkgroep, bestaande uit twee raadsleden, de voorzitter van de Wmo-adviesraad en de griffier is met deze raadsopdracht aan de slag gegaan. De uitwerking van de motie kreeg gestalte in een voorstel voor een verordening, waarin status, overlegstructuur, budget, samenstelling e.d. van de Wmo-adviesraad worden

geformaliseerd. Vervolgens heeft de raad in zijn vergadering van 1 november 2012 de zogenoemde "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal" vastgesteld. De verordening treedt, na publicatie, in werking op 1 januari 2013.

De rekenkamercommissie stelt vast dat met de inwerkingtreding van de "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal" met ingang van 1 januari 2013 de positie van de Wmo-adviesraad als adviesorgaan is geformaliseerd conform artikel 84, eerste lid, van de Gemeentewet, waardoor dit adviesorgaan volwaardig betrokken kan worden bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning.



## 5. Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel na te gaan of er sprake is van een doeltreffend burgerparticipatiebeleid. Op basis van de bevindingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan in haar onderzoek zullen in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Per onderzoeksvraag worden de conclusies weergegeven en daarbij worden - voor zover van toepassing - tevens de aanbevelingen vermeld. De algemene onderzoeksvragen hebben alleen betrekking op de algemene beleidsdocumenten, terwijl de specifieke onderzoeksvragen uiteraard betrekking op de toegepaste praktijk in de drie geselecteerde casussen (zie ook de casusbeschrijvingen in bijlage 2).

### 5.1. Onderzoeksvraag 1

*Wat heeft de gemeente vastgelegd in beleidskaders voor participatiebeleid?*

In 2008 is de Nota Burgerparticipatie: "Participatie geeft inspiratie" door de raad vastgesteld. Deze nota is het belangrijkste beleidskader voor de beoordeling of een (beleids-) onderwerp zich leent voor de toepassing van burgerparticipatie.

In essentie geeft de nota de volgende stappen aan voor burgerparticipatie:

1. Stel de doelen van burgerparticipatie vast.
2. Bepaal of burgerparticipatie wel of niet zinvol c.q. mogelijk is (in de nota wordt deze keuze bepaald aan de hand van een afwegingskader).
3. Stel de spelregels en/of randvoorwaarden vast (participatieladder).
4. Bepaal de rollen van de participanten tijdens het participatieproces.
5. Bepaal de inzet van communicatie op basis van het communicatiemanifest.
6. Maak een startnotitie of participatieplan.

Van groot belang voor het welslagen van de burgerparticipatie is dat er aan het begin van het interactieve proces een startnotitie c.q. participatieplan wordt opgesteld waarin de doelen, rollen, spelregels en/of randvoorwaarden helder zijn uitgewerkt. De Nota Burgerparticipatie bepleit het opstellen van een dergelijke startnotitie; in bijlage 2 van de participatienota is daartoe een "checklist startnotitie" opgenomen met een opsomming van bouwstenen die onderdeel (kunnen) zijn van de startnotitie.

Uit de interviews met het ambtelijk management is ook naar voren gekomen, dat het huidige college sterk inzet op de toepassing van burgerparticipatie. Hiervoor kan ook steun worden gevonden in het Coalitieakkoord 2012-2014 "Actief en Betrokken".

De rekenkamercommissie constateert dat het participatiebeleid van de gemeente Voerendaal zoals vastgelegd in de Nota Burgerparticipatie, met als titel "Participatie geeft inspiratie", een brede en heldere analyse bevat van de context waarin de gemeente moet opereren, welke doelen gerealiseerd kunnen worden, welke onderwerpen in aanmerking komen voor participatie, het afwegingskader en instrumenten voor de participatieopgave van de gemeente.

De nota bevat een aantal belangrijke stappen, die kunnen bijdragen aan een succesvol verloop van burgerparticipatie. Daarnaast constateren wij dat er in de Visie 2018 en de verschillende programmabegrotingen vanaf 2008 richtinggevende uitspraken zijn gedaan over het belang van burgerparticipatie en

communicatie. Deze uitspraken zijn voldoende consistent met het communicatiemanifest en de nota burgerparticipatiebeleid.

De rekenkamercommissie ziet bij deze onderzoeksvraag geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

## 5.2. Onderzoeksvraag 2

*Wat beoogt de gemeente met haar (communicatie- en) participatiebeleid (doelstellingen)?*

De doelstellingen en uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in Nota Burgerparticipatie en het Communicatiemanifest en de verschillende programmabegrotingen kunnen als volgt omschreven worden:

- het zo breed en tijdig mogelijk informeren van inwoners en andere doelgroepen;
- het vergroten van draagvlak voor en betrokkenheid bij gemeentelijke beleidsvorming en uitvoering ter bevordering van de effectiviteit van het beleid en de beleidsprocessen;
- kernwaarden bij deze uitgangspunten zijn onder meer: transparantie en zichtbaarheid, toetsbaarheid, toegankelijkheid en beïnvloedbaarheid van beleid en uitvoering.

Ten behoeve van de participatie van burgers bieden beide beleidsdocumenten voldoende afwegingskaders en instrumenten om in de verschillende fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering de burgers echt proactief en interactief te betrekken bij het beleidsproces. De doelstellingen in deze beleidsdocumenten en verschillende programmabegrotingen vanaf 2010 zijn over het algemeen – hoewel per definitie abstract, omdat doelstellingen eerst in de casuïstiek concreet dienen te worden uitgewerkt – helder geformuleerd. De doelstellingen uit de Nota Burgerparticipatie, het Communicatiemanifest en de verschillende programmabegrotingen zijn onderling ook voldoende consistent.

Een belangrijke doelstelling uit de Nota Burgerparticipatie en het Communicatiemanifest is dat de bevolking of groepen daaruit in beginsel worden betrokken bij beleidsvoorbereiding. Het betekent dat op alle fronten meer direct contact tussen bestuurders en burgers zal plaatsvinden. De gemeente voert derhalve een proactief persbeleid, waarbij de uitgangspunten zijn dat actief persberichten worden uitgestuurd, persmomenten worden gepland, regulier contact met de pers wordt georganiseerd en bestuurders als woordvoerders fungeren. Alle contacten met de pers lopen via de communicatieadviseur. Intern wordt gewerkt aan de bewustwording van het belang van communicatie en de informatieverstrekking naar de ambtenaren.

Tegen deze achtergrond vindt de rekenkamercommissie het bevreemdend dat het communicatiemanifest niet in 2010 is geëvalueerd, zoals in de Programmabegroting 2010-2013 is opgenomen én ook niet zal worden geëvalueerd. Uit de interviews met het ambtelijk management wordt als argument aangevoerd dat het communicatiemanifest niet (meer) zal worden geëvalueerd omdat het als “bestaande werkwijze” wordt gezien.

In deze ommissie ziet de rekenkamercommissie bij deze onderzoeksvraag aanleiding tot het doen van een aanbeveling. Wij concluderen dat de beoogde doelstellingen in de Nota Burgerparticipatie en het Communicatiemanifest op zich voldoende helder zijn om een uniforme werkwijze te kunnen waarborgen. Echter in het belang van het “intern werken aan de bewustwording van het belang van communicatie, de informatieverstrekking naar de ambtenaren en

ondersteuning daar waar nodig is, bijvoorbeeld bij projecten” acht de rekenkamercommissie het van essentieel belang om niet zonder meer ervan uit te gaan van de aanname dat de “bestaande werkwijze” ook daadwerkelijk synoniem is met voldoende bewustwording in alle geledingen van de gemeentelijke organisatie.

#### **Aanbeveling 1**

Voorgesteld wordt om alsnog het Communicatiemanifest te evalueren overeenkomstig het oorspronkelijk opgenomen voorstel in de Programmabegroting 2010-2013.

### **5.3. Onderzoeksvraag 3**

*Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld?*

#### Casus Beleidsplan Wmo

Expliciet blijkt uit de agenda van de Heidag c.q. Studiedag van 5-10-2011 dat de belangrijkste doelen waren de inhoudelijke verbetering van het beleid en het vergroten van draagvlak en betrokkenheid door de inbreng van de Wmo-adviesraad. Deze doelen zijn conform de Nota Burgerparticipatiebeleid. Een belangrijk beschreven subdoel was het geven van handvatten hoe Wmo-adviesraad de belangen van de zorgvragers zo goed mogelijk opgenomen kan krijgen in het Wmo-beleidsplan en deze ook in de toekomst kan bewaken. Conclusie is dat de (sub) doelen expliciet zijn gekozen en beschreven.

#### Casus WMO-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

Belangrijk doel van de burgerparticipatie was het vergroten van draagvlak en betrokkenheid voor het uitvoeren van de Civil Society Scan (CSS) in de kern Ransdaal en het verkrijgen van draagvlak voor het te kiezen project, hetgeen geheel in lijn is met de Nota Burgerparticipatie. Gesteld kan worden dat het project Dorpsplein d.m.v. intensieve burgerparticipatie tot stand is gekomen. De doelen en subdoelen zijn omschreven in projectplan “Ontmoeting en jeugd in Ransdaal”. - Deze doelstellingen zijn voldoende helder, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd in de projectbeschrijving.

#### Casus Reconstructie Heerlerweg

Belangrijke doelen van burgerparticipatie in deze casus waren:

- het sneller realiseren van het reconstructieproject
- het vergroten van draagvlak en betrokkenheid.

Belangrijk uitgangspunt hierbij was om samen met de bewoners/ondernemers de Heerlerweg opnieuw in te richten, uiteraard met inachtneming van de gegeven (wettelijke) kaders. Hierbij werd het creëren van draagvlak van groot belang geacht. De doelen zijn duidelijk beschreven en gemotiveerd en prestatie-indicatoren zijn geformuleerd in het raadsvoorstel van 29 maart 2009 en uiteindelijk vastgesteld in raadsbesluit van 18 mei 2009.

De doelstellingen zijn voldoende helder, tijdgebonden en meetbaar geformuleerd in genoemd raadsvoorstel/besluit waarin ook een concreet tijdpad is opgenomen.

#### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 3*

Doelen en subdoelen zijn in alle 3 casussen expliciet beschreven en gemotiveerd. Het voornaamste doel daarbij was het creëren van draagvlak en betrokkenheid; een belangrijk doel van de Nota Burgerparticipatie. De rekenkamercommissie ziet bij deze onderzoeksvraag geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

## 5.4. Onderzoeksvraag 4

*Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast?*

### Casus Beleidsplan Wmo

De gekozen participatievorm valt binnen de treden 1 t/m 3 van de participatieladder van de Nota Burgerparticipatiebeleid. Daarbij is bewust gekozen voor de inbreng van de Wmo-adviesraad aan het begin van het proces van beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling leent zich voor deze vorm van burgerparticipatie; bovendien is inbreng van burgers/Wmo-adviesraad bij de totstandkoming van het Wmo-beleid wettelijk voorgeschreven. De adviesfunctie van de Wmo-adviesraad is bij trede 3 van groot belang en zou een volwaardige rol moeten spelen bij de ontwikkeling van beleid. Zoals uit het interview met de Wmo-adviesraad is gebleken, was dit adviesorgaan van mening dat hij niet een volwaardige rol kan spelen in de interactieve beleidsvorming, omdat zijn formele status van adviescommissie ex artikel 84 van de gemeentewet per 1 januari 2012 is komen te vervallen. Met de beoogde inwerkingtreding van de nieuwe verordening "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal" per 1 januari 2013 wordt de positie van de Wmo-adviesraad als adviescommissie ex artikel 84 Gemeentewet wederom geformaliseerd.

Overigens is het object van burgerparticipatie door de gemeente tijdens de Heidag met de Wmo-adviesraad op 5 oktober 2011 duidelijk benoemd en begrensd.

### Casus Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

De gekozen vorm van burgerparticipatie is vooral van toepassing op 4 van de participatieladder in de Nota Burgerparticipatiebeleid, omdat er bewust gekozen is voor de inbreng van burgers in het begin van het proces van projectontwikkeling. De partijen zoeken samen met de gemeente naar resultaten en oplossingen met het doel om draagvlak bij de betrokken burgers/direct omwonenden voor het resultaat te krijgen. Dit is ook inherent aan een leefbaarheidsonderzoek in de vorm van een CSS. De randvoorwaarden zijn in de projectbeschrijving benoemd.

### Casus Reconstructie Heerlerweg

De gekozen vorm van burgerparticipatie in deze casus heeft betrekking op de treden 1, 2 en 3 van de participatieladder van de Nota Burgerparticipatiebeleid. Burgerparticipatie in deze vorm had betrekking op informeren door de gemeente, raadplegen van de bewoners en ondernemers van de Heerlerweg en de uitnodiging tot het doen van suggesties, voor zover inpasbaar binnen de (wettelijke) kaders van het project. Het object van participatie is expliciet benoemd en afgebakend.

### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 4*

De algemene conclusie is dat in alle casussen vooraf een expliciete keuze is gemaakt voor de toe te passen vorm van burgerparticipatie en dat de gekozen vormen van burgerparticipatie effectief zijn geweest.

Om die reden ziet de rekenkamercommissie bij deze onderzoeksvraag geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

## 5.5. Onderzoeksvraag 5

*Hoe is het proces van burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid?*

### Casus Beleidsplan Wmo

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie, evenmin is er een communicatieplan opgesteld. Volstaan is met het opstellen van

een agenda voor de Heidag, waarin is aangegeven wat de doelen van de studiedag/brainstormbijeenkomst zijn.

Ter voorbereiding van de studiedag is een aantal (visie) documenten toegestuurd, waaronder de offerte van EMOL ten behoeve van de ondersteuning van de WMO-adviesraad. Namens het college was de wethouder/portefeuillehouder (gedeeltelijk) bij heidag aanwezig. De betrokkenheid van de gemeenteraad is op verschillende momenten in commissieverband gestalte gegeven d.m.v. mondelinge informatieverstrekking.

#### Casus Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie, omdat het een afzonderlijk traject, de CSS, betreft. Dit proces van burgerparticipatie is goed georganiseerd. Het uiteindelijke resultaat (een programma van wensen en eisen en tot slot een ontwerp) is in februari 2012 gepresenteerd aan de inwoners van Ransdaal en positief ontvangen.

Het college c.q. de portefeuillehouder is betrokken bij het participatieproces. Ook is de gemeenteraad op verschillende momenten betrokken bij het participatieproces en is in commissieverband geïnformeerd. Ook zijn de commissie- en raadsleden uitgenodigd voor de presentie van het ontwerp in februari 2012.

#### Casus Reconstructie Heerlerweg

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie, wel is er een projectbeschrijving opgesteld.

De uitvoering van dit participatieproces is goed verlopen en de resultaten positief ontvangen door de bewoners/ondernemers (zie ook resultaten enquête hieronder). De betrokkenheid van het bestuur (college en gemeenteraad) is goed te noemen.

#### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 5*

Opvallend is de constatering dat er in geen enkele van de beoordeelde casussen een in de Nota Burgerparticipatie bepleite startnotitie c.q. participatieplan is opgesteld. Indien er wordt gewerkt volgens een uitgewerkt en concreet participatieplan is het duidelijk wat van wie in welke fase wordt verwacht. Of de uitvoering van het participatieproces in de organisatie is verankerd, kan de rekenkamercommissie niet zonder meer op basis van de uitkomsten van het onderzoek concluderen. De rekenkamercommissie kan evenmin de uit de ambtelijke interviews naar voren gekomen stelling dat "burgerparticipatie intrinsiek aanwezig is bij college, raad en ambtelijke organisatie" onderschrijven. Op basis van het onderzoek heeft de commissie evenmin kunnen concluderen dat er duidelijke signalen zijn dat het belang van participatie niet is opgenomen en verankerd in de gemeente.

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de participatie in grote lijnen goed is voorbereid en succesvol is uitgevoerd. Toch stelt zij vast dat het zeer gewenst is voor het welslagen van de burgerparticipatie dat er aan het begin van het interactieve proces een startnotitie c.q. participatieplan wordt opgesteld waarin de doelen, rollen, spelregels en/of randvoorwaarden helder zijn uitgewerkt. Hierin kan ook de rol van de Wmo-adviesraad duidelijker worden. Indien de Nota Burgerparticipatie op dit onderdeel strikt wordt nageleefd, wordt ook de initialisatie van bewustwording van het proces van burgerparticipatie bevorderd.

#### **Aanbeveling 2**

Voorgesteld wordt om aan het begin van ieder burgerparticipatietraject een zogenaamde startnotitie op te stellen conform de richtlijnen van de Nota Burgerparticipatie.

## 5.6. Onderzoeksvraag 6

*Hoe is omgegaan met het krachtenveld?*

### Casus Beleidsplan WMO

Het definiëren van het krachtenveld is beperkt tot de Wmo-adviesraad. Er is vanuit die optiek ook alleen bewust en planmatig met Wmo-adviesraad gecommuniceerd. Inwoners/burgers werden niet rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Bijvoorbeeld d.m.v. inspraakbijeenkomst, expertmeeting of voorlichtingsbijeenkomst. De rekenkamercommissie heeft niet onderzocht in hoeverre dit op gespannen voet staat met art. 11 lid 1 Wmo, waarin dit voorschrift is opgenomen, omdat in dit onderzoek de rechtmatigheid niet wordt beoordeeld. Of de handelwijze, de exclusieve keuze voor de Wmo-adviesraad, geheel in overeenstemming is met de geldende Wmo-regels blijft derhalve buiten beschouwing. Wel is het zo dat de Wmo-adviesraad doelgroepen vertegenwoordigt, waarin de inwoners van Voerendaal in feite getrappt vertegenwoordigd worden.

### Casus Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

Er heeft in deze casus een bewuste identificatie van het totale krachtenveld en selectie van participantengroepen plaatsgevonden. De communicatie is planmatig en bewust opgezet en gecoördineerd in het kader van de CSS.

### Casus Reconstructie Heerlerweg

De keuze voor de participantengroep is bewust en expliciet gericht op het totale geïdentificeerde krachtenveld bestaande uit bewoners/ondernemers van de Heerlerweg en overige inwoners Voerendaal i.v.m. verkeersomleidingen. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat met deze doelgroepen veelvuldig bewust en planmatig is gecommuniceerd, vooral ook werd veel aandacht geschonken aan de terugkoppelingsmomenten.

### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 6*

De algemene conclusie is dat in de drie casussen het totale krachtenveld goed in beeld is gebracht en geïdentificeerd. De communicatie met de gekozen participantengroepen heeft planmatig en zorgvuldig plaatsgevonden. Om die reden ziet de rekenkamercommissie bij deze onderzoeksvraag geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

## 5.7. Onderzoeksvraag 7

*Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie?*

### Casus Beleidsplan Wmo

De status van de adviserende rol van de Wmo-adviesraad was voor de gemeente duidelijk. De adviezen kunnen gemotiveerd door het college worden verworpen. De Wmo-adviesraad heeft zijn adviesrol goed inhoud weten te geven in een aantal adviezen over onderdelen van het Wmo-beleidsplan. Daarbij was sprake van rolvastheid. Uit het interview met de Wmo-adviesraad is echter gebleken dat het gevoel van dit adviesorgaan was dat hij onvoldoende positie heeft, omdat er geen verordening en/of reglement ter zake is vastgesteld waaraan hij de formele status van adviescommissie ex artikel 84 van de gemeentewet kan ontlenen. Inmiddels heeft de gemeenteraad op 1 november 2012 de "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal" vastgesteld. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2013 waardoor de Wmo-adviesraad wederom de status van adviescommissie ex artikel 84 van de gemeentewet zal verkrijgen.

### Casus Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

De status van de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie is ingebed in methodiek CSS en vooraf duidelijk. De participerende partijen hebben hun rol goed inhoud weten te geven.

### Casus Reconstructie Heerlerweg

De rol van de geïdentificeerde doelgroepen in het proces van burgerparticipatie was vooral gericht op het meedenken, suggesties en ideeën inbrengen. Deze rol is in de informatiebijeenkomsten duidelijk gemaakt en was helder gedefinieerd en er is conform gehandeld door alle partijen.

### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 7*

Ten aanzien van de casussen WMO-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal en Reconstructie Heerlerweg concludeert de rekenkamercommissie dat de rollen van de participanten en de exacte status ervan vooraf duidelijk waren en deze hebben ook dusdanig inhoud gekregen.

Met betrekking tot de positie van de Wmo-adviesraad stelt de rekenkamercommissie vast dat indien de interactieve beleidsvorming met betrekking tot het Wmo-beleidsplan in Voerendaal gestalte moet worden gegeven via de Wmo-adviesraad, dan moet deze vorm van burgerparticipatie ook mogelijk gemaakt worden door de status van dit adviesorgaan te formaliseren. Hierdoor wordt overigens ook recht wordt gedaan aan de door de WMO in artikel 12 vereiste verplichte beleidsadvisering.

Door nieuwe ontwikkelingen zal de status van de Wmo-adviesraad met ingang van 1 januari 2013 worden geformaliseerd door de inwerkingtreding van de "Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal". De Wmo-adviesraad kan alsdan conform artikel 84, eerste lid, van de Gemeentewet, als adviesorgaan volwaardig betrokken worden bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning. Naar aanleiding van de nieuwe positie van de Wmo-adviesraad, waardoor dit adviesorgaan voldoende gelegenheid wordt geboden zijn rol in het proces van burgerparticipatie tot gelding te brengen, ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding meer tot het doen van aanbevelingen.

## **5.8. Onderzoeksvraag 8**

*Wat is er met het inhoudelijk resultaat van burgerparticipatie gebeurd?*

### Casus Beleidsplan Wmo

De vastgestelde Wmo-beleidsnota verwoordt de resultaten van de ingebrachte adviezen van de Wmo-adviesraad. Met name de aanbeveling dat sterker ingezet moet worden op de onderlinge samenhang oftewel het meer voor elkaar betekenen is in de Wmo-beleidsnota vertaald (zie hoofdstuk 3 en 4 van de Wmo-beleidsnota) zoals het realiseren van wijksteunpunten per kern.

De meeste adviezen van de Wmo-adviesraad hebben aanwijsbaar doorwerking gekregen in de Wmo-beleidsnota, andere plannen (zoals renovatieplannen) of via concrete uitvoering (zoals communicatie ten aanzien van de Seniorenwijzer en het toegankelijk maken van gemeentelijke gebouwen).

### Casus Wmo-uitvoeringsplan/Dorpsplein Ransdaal

Het project Dorpsplein is geaccordeerd door de gemeenteraad op 26 mei 2011 en is opgenomen in Wmo-uitvoeringsplan 2012 onder prestatieveld 1: Leefbaarheid en sociale samenhang.

Het Dorpsplein is een aanwijsbare en herkenbare uitkomst van het participatieproces en heeft derhalve duidelijk doorwerking gehad.

### Casus Reconstructie Heerlerweg

De resultaten van de participatie zijn (deels) in de concrete uitvoering meegenomen voor zover dit binnen de kaders ingepast kon worden. De resultaten van het participatieproces hebben concreet doorwerking gehad in het reconstructieproject.

#### *Algemene conclusie onderzoeksvraag 8*

De rekenkamercommissie stelt vast dat uit alle 3 casussen duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces zijn gekomen, die vervolgens ook (grotendeels) doorwerking hebben gekregen in de besluitvorming en uitvoering. De adviezen van de Wmo-adviesraad hebben voor een belangrijk deel doorwerking gekregen in het Wmo-beleidsplan 2012-2015 en Wmo-uitvoeringsplan 2012. Er is bij deze onderzoeksvraag geen aanleiding voor het doen van aanbevelingen.

#### *Algemene conclusie uitgevoerde enquête Reconstructie Heerlerweg*

De uitgevoerde enquête heeft een respons van circa 20% en kan om die reden niet representatief genoemd worden. De rekenkamercommissie is evenwel van oordeel dat de enquête aangeeft dat het proces van burgerparticipatie zoals die ervaren is door de betrokken bewoners/ondernemers van de Heerlerweg aansluit bij de eigen oordeelsvorming op basis van dossierstudie en interviews en een overwegend positief beeld laat zien.

### **Algemene slotconclusie/Afsluitende conclusie**

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek is de rekenkamercommissie van oordeel dat het burgerparticipatiebeleid in Voerendaal een overwegend positief beeld laat zien. Maar er zijn ook kanttekeningen die betrekking hebben op de formeel procedurele participatieve aanpak, die vooral in de voorbereiding meer tijd vereist om het proces goed te begeleiden. Dit betekent dat het participatiebeleid meer gericht moet zijn op planmatig en resultaatgericht werken conform de werkwijze zoals neergelegd in de Nota Burgerparticipatiebeleid. Daardoor kan bereikt worden dat er ten opzichte van de huidige manier van werken in alle opzichten meer duidelijkheid ontstaat over de te leveren producten en diensten en dat verwachtingen goed worden gemanaged (wie doet wat, wanneer en hoe). Door het op een kwalitatief goede manier naleven van de richtlijnen van de Nota Participatiebeleid zal de gemeentelijke organisatie op het terrein van het participatiebeleid aan deskundigheid en professionaliteit winnen. Op basis van de algemene slotconclusie komt de rekenkamercommissie - naast de belangrijke aanbeveling 2 om aan het begin van ieder burgerparticipatietraject een startnotitie c.q. participatieplan op te stellen conform de richtlijnen van de Nota Burgerparticipatie - nog tot de volgende aanbevelingen om het proces van burgerparticipatie in Voerendaal te verbeteren voor de gemeentelijke organisatie en burgers.

#### **Aanbeveling 3**

Voorgesteld wordt om:

- a. De Nota Burgerparticipatie meer bekendheid te geven in de gemeentelijke organisatie met het oogmerk om het participatiebeleid in de toekomst consequent te kunnen toepassen in de daarvoor in aanmerking komende casussen.
- b. Vooral in de voorbereiding voldoende tijd te besteden voor bewuste afweging en voldoende menskracht beschikbaar te stellen om het participatieproces te begeleiden.
- c. Het toegepaste burgerparticipatiebeleid jaarlijks te evalueren en daarbij terug te kijken op de verschillende typen participatieprojecten. Bezie daarbij hoe deze zijn gelopen en waar eventueel nieuwe verbeterpunten zitten, maar toon vooral ook de resultaten van succesvol verlopen processen.



Samenvattend kunnen we uit ons onderzoek opmaken, dat de gemeente Voerendaal sedert de invoering van de Nota Burgerparticipatie in 2008 er redelijk in geslaagd is om de uitvoering van het burgerparticipatiebeleid te structureren. De behaalde resultaten in alle drie de casussen geven aan dat de met burgerparticipatie na te streven doelen die de gemeente wil bereiken ook daadwerkelijk bereikt worden. Naar de mening van de rekenkamercommissie kan gesteld worden dat - met inachtneming van de gedane aanbevelingen - het burgerparticipatiebeleid een effectief en bruikbaar instrument is, waardoor de betrokkenheid van de burger bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid kan worden versterkt. Immers "de belangrijkste 'klant' van de gemeente is de burger" (zinsnede uit de Nota Organisatieontwikkeling, blz. 12).

## Bijlage 1: Literatuurlijst

Visie 2018 "Voerendaal, een verrassende ontmoeting" (2006)  
Communicatiemanifest "Verbinden en verrassen" (2007)  
Nota Burgerparticipatie "Participatie geeft inspiratie" (2008)  
Programmabegroting 2007-2010  
Programmabegroting 2008-2011  
Programmabegroting 2009-2012  
Programmabegroting 2010-2013  
Programmabegroting 2011-2014  
Programmabegroting 2012-2016  
Jaarverslag 2008  
Jaarverslag 2009  
Jaarverslag 2010  
Jaarverslag 2011 & Jaarrekening 2011  
Gemeentegids Voerendaal 2011-2012  
Gemeentegids Voerendaal 2012-2013  
Coalitieakkoord 2010-2014 "Betrokken en Actief"  
Nota Organisatieontwikkeling (2012)  
Wmo-beleidsplan 2012-2015  
Wmo-uitvoeringsplan 2012  
Eindrapportage css Ransdaal (2012)  
Raadsvoorstel Reconstructie Heerlerweg en projectbeschrijving (2009)  
Dossier Beleidsplan Wmo 2012-2015 (beleidsparticipatie/Programma "Mens & Welzijn")  
Dossier Project Dorpsplein Ransdaal in het kader van het Wmo-uitvoeringsplan 2012 (leefbaarheidsproject/Programma "Mens & Welzijn")  
Dossier Reconstructie Heerlerweg (projectparticipatie/Programma "Openbare ruimte")  
Raadsvoorstel d.d. 20 september 2012, nummer 2012/7/11, inzake status adviesraad Wmo  
Participatieverordening Wmo gemeente Voerendaal, vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 1 november 2012.

# Bijlage 2: Beknopte beschrijving geselecteerde casussen

## Casus: Opstellen beleidsplan WMO 2012-2015 (beleidsparticipatie)

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en delen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Voor dit onderzoek is als casus de totstandkoming van het Wmo-beleidsplan voor de periode 2012-2015 genomen. In 2011 is de gemeente gestart met de beleidsvoorbereiding van dit Wmo-beleidsplan.

Hoofddoel van de Wmo is dat burgers zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de samenleving. Uitgangspunt hierbij is dat burgers meer eigen verantwoordelijkheden krijgen ten aanzien van zorg. De overheid treedt terug op bepaalde terreinen en laat zorg zoveel mogelijk over aan private partijen. Een tweede uitgangspunt is dat overheidsverantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd. Gemeenten krijgen veel vrijheid om te bepalen hoe ze de zorg in hun gemeente vorm gaan geven. Een derde uitgangspunt dat is dat burgers worden betrokken bij beleidsvorming. Dit hangt samen met het eerste uitgangspunt, namelijk dat burgers een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen. Zij moeten daarom ook inspraak krijgen in hoe deze zorg wordt vormgegeven.

Gezien de prominente rol die de wetgever heeft toebedeeld aan de burger en de toegenomen verantwoordelijkheden van gemeenten is goede communicatie tussen burger en gemeente cruciaal voor uitvoering van de Wmo. De communicatie wordt tegen deze achtergrond dan niet beperkt tot eenrichtingsverkeer vanuit de gemeente, maar zij is voor een belangrijk deel interactief van karakter.

In de memorie van toelichting bij de Wmo geeft de wetgever aan dat "samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente" de belangrijkste doelstelling van deze wet is.

De uitvoering van de Wmo ligt dus voornamelijk bij gemeenten en gebeurt dicht bij de burger. Een goede communicatie tussen de gemeente en burger is daarom cruciaal.

Daarom heeft de rekenkamer deze casus geselecteerd om het communicatie- en participatiebeleid aan te toetsen.

Artikel 11 Wmo schrijft voor dat het college van B&W de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen betreft bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. Het college stelt deze doelgroepen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te doen.

In de gemeente Voerendaal is ervoor gekozen om de ingezetenen "getrapt" te betrekken bij de beleidsvoorbereiding van het nieuwe Wmo-plan, namelijk door de Wmo-adviesraad vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling te betrekken. De Wmo-adviesraad vertegenwoordigt doelgroepen, waarin de burger getrapt vertegenwoordigd wordt. Tijdens het interview met het ambtelijk management is

opgemerkt dat de leden van de Wmo-adviesraad allen inwoners uit de gemeente Voerendaal zijn (niet zijnde professionals, zoals vroeger wél het geval was), waardoor zij ook goed kunnen aangeven welke lokale behoeften er zijn.

Er is op 5 oktober 2011 door de gemeente tijdens een zogenaamde heidag/brainstormsessie met de Wmo-adviesraad duidelijk aangegeven wat de mogelijkheden en verwachtingen van de burgerparticipatie m.b.t. deze casus zijn. Voor deze "heidag" is een agenda opgesteld en is ter voorbereiding een aantal documenten naar de leden van de Wmo-adviesraad gestuurd waaronder de "Visie maatschappelijke ondersteuning gemeente Voerendaal". Deze visie is in hoofdstuk 3 van het Wmo-Beleidsplan 2012-2015 verwerkt.

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is ook geen communicatieplan opgesteld. Maar zoals vermeld is wel een agenda voor de Heidag opgesteld en zijn een aantal documenten ter voorbereiding toegestuurd. Een van deze documenten betreft de offerte van adviesbureau EMOL ten behoeve van de ondersteuning van de Wmo-adviesraad bij de Heidag. In deze offerte is aangegeven wat de doelen van de studiedag zijn.

Alleen de Wmo-adviesraad is bij de beleidsontwikkeling betrokken. Inwoners/burgers werden niet betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Bijvoorbeeld d.m.v. inspraakbijeenkomst, expertmeeting of voorlichtingsbijeenkomst.

De adviezen van de Wmo-adviesraad zijn deels in de beleidsontwikkeling meegenomen. De aanbevelingen en opmerkingen die tijdens de heidag zijn meegegeven, hebben op verschillende onderdelen van de Wmo betrekking, te weten: op de visie, op wet- en regelgeving of op de dagelijkse uitvoering. Met name de aanbeveling dat sterker ingezet moet worden op de onderlinge samenhang oftewel het meer voor elkaar betekenen is in de Wmo-beleidsnota vertaald (zie hoofdstuk 3 en 4 van de Wmo-beleidsnota) zoals het realiseren van wijksteunpunten per kern.

Verder maakte de Wmo-adviesraad een opmerking over de toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen. Bij de renovatie van een viertal gemeentelijke gebouwen wordt rekening gehouden met de toegankelijkheid. Ook bij toekomstige renovaties wordt hier zeker rekening mee gehouden, is in de interviews naar voren gekomen.

#### **Casus: Project Dorpsplein Ransdaal in het kader van het Wmo-uitvoeringsplan 2012 (leefbaarheidproject)**

Het project Dorpsplein is geaccordeerd door de gemeenteraad op 26 mei 2011 en is opgenomen in het Wmo-uitvoeringsplan 2012 onder prestatieveld 1: "Leefbaarheid en sociale samenhang".

Op basis van de resultaten van de Civil Society Scan (CSS) en de uitkomsten van het leefbaarheidproject Ransdaal is gebleken dat een centrale ontmoetingsplek in de kern wordt gemist. Het uitvoeren van deze scan is met burgerparticipatie tot stand gekomen. Sleutelfiguren zijn geïnterviewd en betrokken bij een zogenaamde valideringssessie om de bevindingen te toetsen en te verfijnen. Naar aanleiding van de resultaten van de scan in Ransdaal zijn 3 projectvoorstellen geformuleerd. Deze projecten zijn opgenomen in het Wmo-uitvoeringsprogramma 2012, prestatieveld 1 "uitvoering projecten Civil Society Scan Ransdaal", alinea "activiteiten en planning", de genoemde projecten zijn: 't Wouves, Dorpsplein en de Zorgkrant.

Gesteld kan worden dat het project Dorpsplein d.m.v. intensieve burgerparticipatie tot stand is gekomen. Met dit project wil de gemeente enerzijds bereiken dat de leefbaarheid en sociale cohesie in de kern wordt versterkt en anderzijds dat de inrichting van de openbare ruimte op en rondom het Dorpsplein kwalitatief wordt verbeterd.

Het leefbaarheidproject is omschreven in projectplan "Ontmoeting en jeugd in Ransdaal". Belangrijk doel is dat verschillende doelgroepen op een centrale plek in de kern kunnen verblijven en elkaar kunnen ontmoeten op basis waarvan een interactie tussen de verschillende doelgroepen ontstaat.

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is ook geen communicatieplan opgesteld. Het betreft een afzonderlijk traject, de CSS en is omschreven in de eindrapportage CSS Ransdaal.

In eerste instantie is voor het project een algemene informatiebijeenkomst georganiseerd. Er is vanuit de gemeente een toelichting gegeven op de projecten. Vervolgens is voor het project een projectgroep samengesteld.

Voor het project Dorpsplein bestond deze projectgroep uit een afvaardiging van omwonenden en een afvaardiging van verschillende doelgroepen/verenigingen die gebruik maken of gaan maken van het Dorpsplein. Samen met hen is ook eerst een inventarisatie gemaakt, vervolgens een programma van wensen en eisen en tot slot een ontwerp opgesteld. Dit ontwerp is in februari 2012 gepresenteerd aan de inwoners van Ransdaal. De resultaten waren uiterst positief. De aanlegvergunning voor de herinrichting van het Dorpsplein is inmiddels afgegeven. Met de uitvoering is in mei 2012 gestart.

#### **Casus: Reconstructie Heerlerweg (projectparticipatie)**

De gemeente Voerendaal was voornemens om in 2009 een begin te maken met de reconstructie van de Heerlerweg. Het betrof in deze het tracé vanaf de rotonde Kunderberg tot de verkeersregelinstallatie ter hoogte van de Bergseweg.

In het kader van de actieve informatievoorziening richting haar inwoners hechtte de gemeente veel waarde aan communicatie met de inwoners/ondernemers van Voerendaal.

Op dinsdag 17 februari 2009 vond een eerste informatieavond plaats. Het doel van die avond was om de inwoners/ondernemers voor te lichten omtrent het conceptontwerp van de reconstructie. Daarnaast werd uitleg gegeven omtrent de afwegingen die gemaakt waren om tot het gepresenteerde ontwerp te komen. Na afloop van deze informatieavond werd de gelegenheid geboden om een afspraak te maken met de behandelend ambtenaar voor het bespreken van de persoonlijke situatie.

De gemeente stelde het daarnaast zeer op prijs als de bewoners/ondernemers tijdens deze informatieavond tips en suggesties zouden inbrengen die de kans op het welslagen van het project zouden kunnen verbeteren.

Het project maakt onderdeel uit van het programma "openbare ruimte als visitekaartje", tegen deze achtergrond was de verantwoordelijke portefeuillehouder aanwezig.

Na deze eerste informatieavond heeft de gemeente nog twee informatieve bijeenkomsten gehouden op 30 juni 2009 en op 2 juli 2009 (in 2 sessies) speciaal voor ondernemers met als doel het bespreken van de omleidingen en faseringen gericht op optimale bereikbaarheid.

Verder heeft de gemeente nog 7 zogenaamde bewonersbrieven aan de bewoners/ondernemers gezonden in het kader van de actieve communicatie- en informatievoorziening. Ook zijn er drie publicaties verzorgd door de gemeente.

In verband met de voorbereidingen van het project "Reconstructie Heerlerweg" werden er op 30 januari 2009 onderzoeken uitgevoerd worden aan het asfalt, de fundering en de ondergrond van de Heerlerweg. Het betrof het tracé tussen de verkeerslichten aan de Bergseweg en de rotonde Kunderberg. De werkzaamheden vonden plaats met behulp van een tijdelijke afzetting (geen afsluiting), het verkeer diende rekening te houden met enige vertraging/hinder.

Vanaf 11 januari 2010 is wegenbouw Kurvers, in opdracht van de gemeente Voerendaal, gestart met de eerder aangekondigde reconstructie van de Heerlerweg. In verband met deze werkzaamheden was het noodzakelijk om de Heerlerweg van 11 januari 2010 tot uiterlijk medio september 2010 af te sluiten voor het doorgaande verkeer. Aanwonenden, ondernemers en bezoekers bleven bereikbaar via de rotonde Kunderberg dan wel de kruising Bergseweg. Het doorgaande verkeer vanaf Klimmen richting Heerlen en van Heerlen richting Klimmen werd omgeleid via de A79. Voor het lokale verkeer werd een omleiding ingesteld via de Grachtstraat, Lambrechtsstraat en het O.L.Vrouweplein. Ter plaatse van de kruising Hogeweg-Bergseweg en de splitsing Hogeweg-O.L.Vrouwenplein werden maatregelen genomen om het verkeer in goede banen te leiden. De busroute van Veolia kon voor de duur van de werkzaamheden de route Grachtstraat, Eickhovenstraat en Kunostraat volgen.

Er is geen startnotitie gemaakt zoals bedoeld in de Nota Burgerparticipatie. Er is wel een projectbeschrijving opgesteld. In de 1<sup>e</sup> bijeenkomst van 17 februari 2009 is door de gemeente duidelijk aangegeven wat de mogelijkheden en verwachtingen van de burgerparticipatie m.b.t. deze casus zijn. In de 2<sup>e</sup> informatiebijeenkomst is aangegeven hoe de inbreng, mits inpasbaar binnen de kaders, in het totale project is geïntegreerd.

Op 15 juli 2010 heeft de gemeente de bewoners/ondernemers uitgenodigd om op vrijdag 23 juli 2010 om 15.30 uur op de parkeerplaats van autokeuringen Coza de officiële opening van de Heerlerweg bij te wonen. Daarbij werden de bewoners/ondernemers uitgenodigd om met de portefeuillehouder ir. J.J.A. Pleijers en de directie van Wegenbouw Kurvers samen na de officiële handeling het glas te heffen. Bij die gelegenheid heeft de gemeente de bewoners/ondernemers bedankt voor de medewerking tijdens de uitvoering van de reconstructie van de Heerlerweg. Daarbij werd opgemerkt dat dankzij de bewoners/ondernemers de werkzaamheden voortvarend hebben kunnen plaatsvinden en kon de opening binnen de gestelde planning plaatsvinden.

## Bijlage 3: Bestuurlijke reactie

Uw brief van  
30 november 2012

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
12.011896

Voerendaal  
15 januari 2013

Geachte heer, mevrouw,

Op 30 november 2012 heeft uw commissie het conceptrapport Burgerparticipatiebeleid Voerendaal aan ons gestuurd voor bestuurlijke hoor en wederhoor. In de begeleidende brief geeft u aan dat u de eerdere ambtelijke suggesties gedeeltelijk hebt overgenomen.

Burgerparticipatie staat in Voerendaal hoog op de agenda. Niet alleen noodzaak om burgers te betrekken bij overheidsactiviteiten ligt hieraan ten grondslag: in Voerendaal is er een breedgedragen bewustzijn dat de kracht van de samenleving zit in de samenwerking tussen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en overheid.

We zijn verheugd dat u onderkent dat burgerparticipatie succesvol wordt ingezet in Voerendaal. Burgerparticipatie is daarbij voor ons een lerend proces, waar in een interactief en participatief proces telkens met burgers naar een maatwerk-oplossing voor hun participatie wordt gezocht. Met andere woorden zien we burgerparticipatie als een proces van de praktijk. Ook vinden wij het relevant om te vermelden dat de drie gekozen casussen niet op zich staan: zij zijn onderdeel van een breder geloof in de kracht van burgers en de maatschappij.

Uw opmerkingen en latere aanbevelingen over de gestructureerdheid van het proces snijden in die zin hout, dat zij de theoretische en formele kant van burgerparticipatie benadrukken. Wij stellen ons daarbij de vraag of een lokale overheid op een dergelijke formele manier met haar burgers dient om te gaan in dergelijke processen. Onze keuze is daarbij om flexibel, ambitieus, doortastend en op maat met burgerparticipatie om te gaan: dit doen we vanuit het besef dat de kracht van de samenleving zit in de samenwerking tussen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en overheid. Elk hebben zij een volwaardige en zelfstandige rol in het proces van burgerparticipatie. Natuurlijk dient dit met voldoende duidelijkheid en zekerheid te zijn omgeven, net zoals verwachtingen over elkaars rollen goed "gemanaged" dienen worden. Voorop staat echter dat burgerparticipatie zelf leidend dient te zijn en niet de processen en procedures erom heen; op deze manier wordt maximaal mogelijk ruimte gegeven aan het creatieve proces.

De afgelopen jaren is de burgerparticipatie binnen de gemeente Voerendaal in grote lijnen goed voorbereid en succesvol uitgevoerd. Burgerparticipatie is gemeengoed geworden bij de uitvoering van projecten binnen de gemeente Voerendaal. Ambtelijk en bestuurlijk wordt burgerparticipatie als het instrument gezien om zo groot mogelijk draagvlak te verwerven. Gelet hierop zien wij de nut en noodzaak van het evalueren van het Communicatiemanifest en de nota Burgerparticipatie niet en zullen wij de raad voorstellen beide documenten in te trekken, een en ander vanwege het gegeven dat burgerparticipatie onlosmakelijk 'tussen de oren zit' en onderdeel uitmaakt van de opstart en uitvoering van ieder project.

Samenvattend herkennen wij de grote lijn van het onderzoek en gaan wij door op de ingeslagen weg. Hierbij kiezen wij voor een flexibele, ambitieuze, doortastende en op maat gesneden aanpak.

Met vriendelijke groeten,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VOERENDAAL,  
de secretaris, de burgemeester,

H.H.M. Timmermans

drs. E.A.J. Sprokkel



# Bijlage 4: Nawoord

## Rekenkamercommissie

Heerlen, 21 januari 2013

Betreft: Uw reactie op het rapport "Burgerparticipatiebeleid Voerendaal"

Geacht college,

Met brief van 15 januari 2013 heeft u ons in kennis gesteld van uw zienswijze op het conceptrapport "Burgerparticipatiebeleid Voerendaal".

De rekenkamercommissie heeft 3 aanbevelingen in het rapport opgenomen. Uw college heeft aangegeven de nut en noodzaak van het evalueren van het Communicatiemanifest (aanbeveling 1) en de Nota Burgerparticipatie niet te zien. Burgerparticipatie zou aldus uw redenering gemeengoed zijn geworden bij de uitvoering van projecten binnen de gemeente Voerendaal.

Verder heeft uw college aangegeven de gemeenteraad voor te stellen om beide beleidsdocumenten in te trekken vanwege het gegeven dat burgerparticipatie onlosmakelijk 'tussen de oren zit' en onderdeel uitmaakt van de opstart en uitvoering van ieder project.

Uw opmerking dat burgerparticipatie wordt gezien als een proces van de praktijk onderschrijven wij volledig. Echter op basis van de uitkomsten van het onderzoek is de rekenkamercommissie van oordeel dat er in het toegepaste participatiebeleid meer aandacht moet zijn voor planmatig en resultaatgericht werken conform de werkwijze zoals neergelegd in de Nota Burgerparticipatiebeleid. Door het opstellen van een startnotie c.q. participatieplan kan bereikt worden dat er duidelijkheid is over de te leveren producten en diensten en dat verwachtingen goed worden gemanaged (wie doet wat, wanneer en hoe). Door het op een kwalitatief goede manier naleven van de richtlijnen van de Nota Participatiebeleid zal de gemeentelijke organisatie op het terrein van het participatiebeleid aan deskundigheid en professionaliteit winnen.

Overigens heeft de rekenkamercommissie geen aanbeveling gedaan over het evalueren van de Nota Burgerparticipatiebeleid. Wèl is in aanbeveling 3 voorgesteld om het daadwerkelijk toegepaste participatiebeleid (de uitgevoerde projecten) jaarlijks te evalueren en te bezien op mogelijke verbeterpunten.

De rekenkamercommissie zal de verdere besluitvorming en ontwikkelingen ter zake met belangstelling volgen. Graag vertrouwen wij erop, dat ons rapport uiteindelijk zal bijdragen aan een verbeterd inzicht met betrekking tot de beoogde beleidsdoelen/gewenste maatschappelijke effecten in relatie tot de ingezette middelen van het burgerparticipatiebeleid in Voerendaal.

Voor vragen over deze brief of naar aanleiding van het rapport kunt u terecht bij de projectleider van dit onderzoek, de heer C. Hermens (06 50410299, ceeshermens@home.nl).

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.

Namens de Rekenkamercommissie van de gemeente Voerendaal,  
de voorzitter,

J.M.P. Essers MBA

# Bijlage 5: Samenstelling Rekenkamercommissie Voerendaal

Externe leden:

J.M.P. Essers MBA (voorzitter)

Mr. C. Hermens