

Onderzoekrapport Rekenkamer-
commissie Haaksbergen

De burger betrokken?

Burgerparticipatie in Haaksbergen

Rekenkamercommissie
Haaksbergen

Onderzoekrapport 6
Mei 2009

Inhoudsopgave:

Inleiding	3
1. Samenvatting	4
2. Onderzoeksopzet	6
3. Theoretisch kader burgerparticipatie	8
4. De participatieladder uitgewerkt	10
5. Wmo beleid in de gemeente Haaksbergen	14
6. Toekomstvisie 2030 gemeente Haaksbergen	17
7. Masterplan Marktpromenade gemeente Haaksbergen	22
8. Bevindingen uit onderzochte cases	26
9. De praktijk van het burgerparticipatiebeleid getoetst	27
10. Conclusies en aanbevelingen	39
Lijst van geraadpleegde literatuur	42

“Tiefe Brunnen muss man graben, wenn man klares Wasser will”¹

Inleiding

Het betrekken van inwoners bij gemeentelijk beleid en gemeentelijke plannen, de burgerparticipatie, is volgens het collegeprogramma 2006-2010 een belangrijk aandachtspunt voor het gemeentebestuur. In het burgerjaarverslag 2005 is al gememoreerd dat er een grote belangstelling bestond bij de inwoners voor het structuurplan en de toekomstvisie 2015-2030 van de gemeente Haaksbergen. De belangstelling van de Gemeente Haaksbergen voor burgerparticipatie laat zich afleiden uit de vier kernwaarden van de missie van de gemeente: open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht.

Diverse vormen van burgerparticipatie zijn onder meer het gebruik van spreekrecht tijdens commissievergaderingen, het betrekken van specifieke doelgroepen bij het uitwerken van gemeentelijk beleid en natuurlijk ook het wijkgericht werken, waarbij regelmatig contact plaatsvindt met vertegenwoordigers vanuit de wijken bij de uitwerking en uitvoering van wijkgericht beleid.

Daarnaast is een Wmo-raad geïnstalleerd die gevraagd en ongevraagd advies geeft over beleidsplannen die te maken hebben met de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Diverse vertegenwoordigers vanuit consumenten- en patiëntenorganisaties hebben zitting genomen in deze raad.

Een goede informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde om inwoners bij het gemeentelijk beleid te betrekken. De gemeentelijke informatierubriek

GemeenteNieuws, sinds 1 april 2008 als afzonderlijk katern opgenomen in weekkrant de Haaksbergse Koerier, vervult daarbij een belangrijke functie. Daarnaast wordt informatie verstrekt via de gemeentelijke website.

In november 2006 besloot de gemeenteraad een webpanel in te stellen, dat enkele keren per jaar via internet kan worden geraadpleegd over allerlei gemeentelijke onderwerpen. Ook dit is een voorbeeld van actieve burgerparticipatie.

In dit onderzoek analyseren wij een drietal voor Haaksbergen belangrijke beleidsvoorstellen en toetsen wij deze of, in welke mate en hoe effectief is omgegaan met burgerparticipatie. Dit zal leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen, die wij u als raad zullen voorleggen, in de hoop en het vertrouwen, dat u deze als leidraad zult beschouwen bij de verdere ontwikkeling van de burgerparticipatie in Haaksbergen.

Tenslotte willen wij de medewerkers van de gemeente Haaksbergen en met name de heer Luuk Tuiten, communicatieadviseur danken voor de verleende bijstand bij het uitvoeren van dit onderzoek.

De rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen

Prof. Dr. Peter B. Boorsma
Dr. Johan Bos
Drs. Edo van Bree (eerste onderzoeker)

¹ Rammstein, Rosenrot, 2005

1. Samenvatting

Het betrekken van inwoners bij gemeentelijk beleid en gemeentelijke plannen, de burgerparticipatie, is volgens het collegeprogramma 2006-2010 een belangrijk aandachtspunt voor het gemeentebestuur. In het burgerjaarverslag 2005 is al gememoreerd dat er een grote belangstelling bestond bij de inwoners voor het structuurplan en de toekomstvisie 2015-2030 van de gemeente Haaksbergen. De belangstelling van de Gemeente Haaksbergen voor burgerparticipatie laat zich afleiden uit de vier kernwaarden van de missie van de gemeente: open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht.

Dit onderzoek heeft als initiële doelstelling:

“De evaluatie van de huidige inspraakprocedures voor burgers bij besluitvorming bij projecten in de gemeente Haaksbergen. De criteria voor de evaluatie worden afgeleid uit de doelstellingen ‘doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid’ van het gemeentelijke beleid”.

De mate waarin in Haaksbergen burgerparticipatie plaatsvindt toetsen wij aan de participatieladder. Deze kent vijf treden:

1. Informeren
2. Raadplegen
3. Adviseren
4. Co-produceren
5. Meebeslissen

Om het onderzoek overzichtelijk te houden hebben wij drie concrete gevallen geanalyseerd, die de laatste jaren als bijzonder belangrijk worden/zijn beschouwd door bestuur en burgers. Het gaat hier om:

- de in- en uitvoering van de Wmo in de gemeente Haaksbergen
- de Toekomstvisie 2030 Gemeente Haaksbergen
- het Masterplan Marktpromenade Haaksbergen (deelaspecten)

Onderstaand in tabelvorm onze beoordeling van de participatieladder met betrekking tot de concrete gevallen:

Beoordeling door rekenkamercommissie:			
	Wmo	Toekomstvisie	Masterplan
Informatie:	+	+	+
Raadplegen:	+	++	++
Vergroting draagvlak besluit	+	++	+
Adviseren:	+	+/-	+/-
Co-produceren:	+/-	-	-
Meebeslissen:	-	-	-
Nazorg:	+	+/-	-
Tevredenheid bij doelgroep:	+	+	+/-

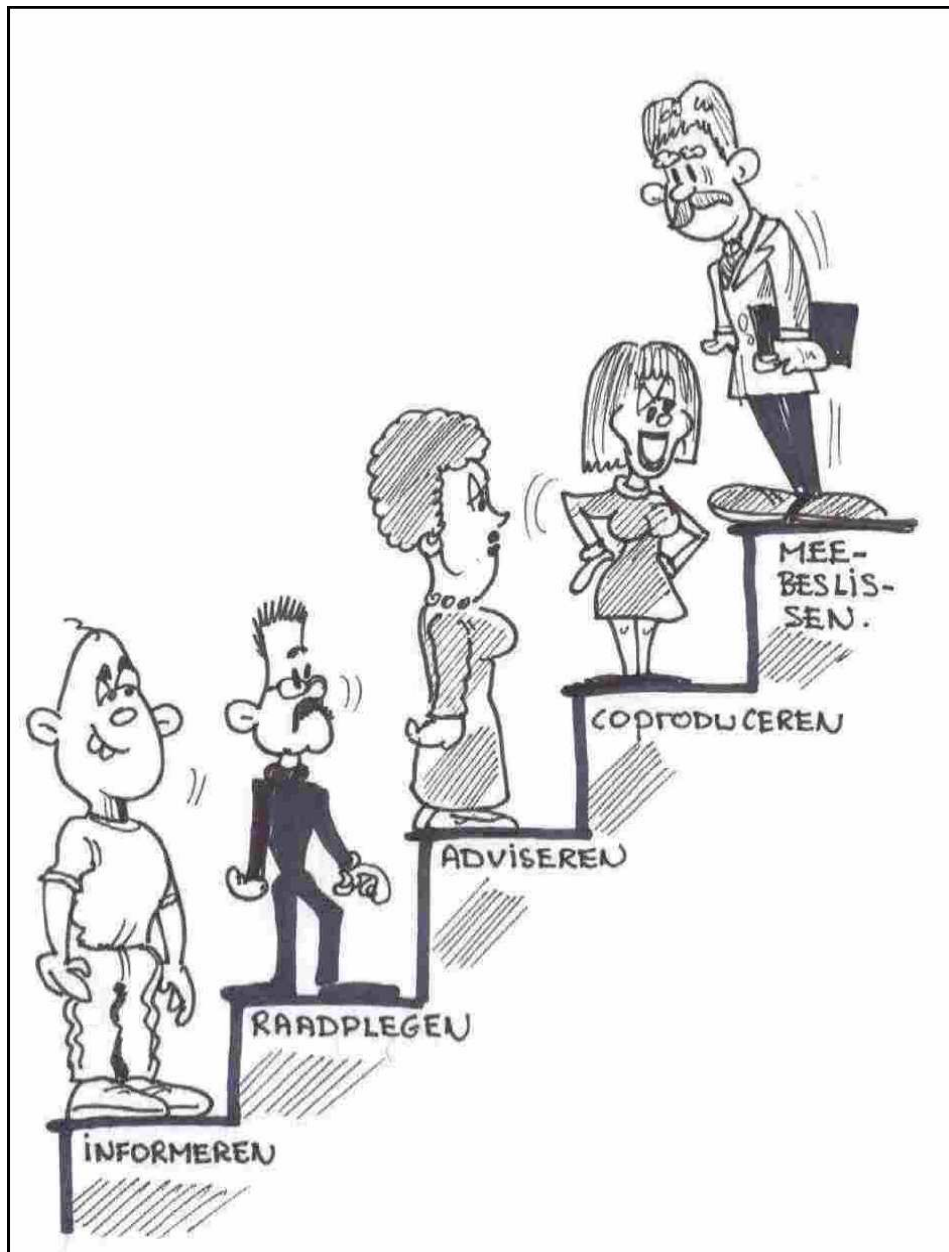
Uit het onderzoek van deze drie concrete “cases” en uit literatuuronderzoek en diverse gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente Haaksbergen in zoverre werk maakt van burgerparticipatie, dat de bevolking regelmatig wordt geïnformeerd en dat een draaiboek is samengesteld voor burgerparticipatie bij grote trajecten en dat dit draaiboek ook wordt gehanteerd. Wanneer de raad dan heeft besloten treedt als het ware een “radiostilte” op, totdat er dusdanige ontwikkelingen zijn, dat het weer noodzakelijk wordt geacht de burgers intensiever te betrekken bij de beleidsvorming. Gesprekken met betrokkenen bevestigen dit beeld. Trede 4 en trede 5 van de participatieladder worden nauwelijks betreden. Het gemeentebestuur heeft en houdt het stuur in handen.

Op basis van de conclusies, en ervan uitgaande dat het gemeentebestuur niet alleen de draagvlak voor beslissingen wil vergroten, maar ook de burger daadwerkelijk wil betrekken bij belangrijke beslissingen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen om het proces van burgerparticipatie in Haaksbergen te verbeteren voor overheid en burgers:

1. Geen burgerparticipatie zonder bewuste afweging vooraf.
Denk heel goed na voordat een participatietraject wordt opgestart: wat wil ik bereiken, wat is mijn doelgroep, hoe bereik ik die het beste, wat zijn de kaders, welke speelruimte is er, wie is ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, hoe worden die tijdens het proces op de hoogte gehouden, hoe zorg ik voor betrokkenheid bij het eindresultaat etc.
2. Stel een handzame leidraad burgerparticipatie vast en houd je eraan
3. Investeer in opleidingen:
Omgaan met weerstand, onderhandelen, burgerparticipatie, participatie en organisatiecultuur
4. Zorg dat de burgers goed op de hoogte (kunnen) zijn van de participatiemogelijkheden;
Hoe hoger de trede op de Participatieladder, hoe groter de verantwoordelijkheid van de betrokken burgers. Bespreek dat goed van te voren met de betrokkenen!
5. Laat een participatieplan vaststellen.
6. Faseer participatieprocessen.
7. Toon resultaten.
8. Koppel de resultaten terug met direct betrokkenen, ook als er nieuwe ontwikkelingen zijn.
9. Maak van te voren duidelijk wat de rol van de burgers is, en wat de rol van raad en college
10. Evalueer burgerparticipatie in 2010.

2. Onderzoeksopzet

De gemeente Haaksbergen stelt participatie van burgers bij de besluitvorming over belangrijke projecten op prijs, althans deze boodschap wordt uitgedragen door het gemeentebestuur. Inspraakbijeenkomsten worden georganiseerd, op wijkniveau of in het gemeentehuis. Bijvoorbeeld over de plannen rond de herinrichting van de binnenstad is uitvoerig met de burgers gecommuniceerd. Het hebben van inspraak kan verschillende vormen aannemen: van geïnformeerd worden tot volwaardig meebeslissen in de besluitvorming (zie figuur)².



² Burgerparticipatie in Hengelo, brochure, 2007

De rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen wenst meer inzicht te krijgen in de problematiek van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de mogelijkheden tot inspraak in Haaksbergen.

Het onderzoek heeft als initiële doelstelling:

“De evaluatie van de huidige inspraakprocedures voor burgers bij besluitvorming bij projecten in de gemeente Haaksbergen. De criteria voor de evaluatie worden afgeleid uit de doelstellingen ‘doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid’ van het gemeentelijke beleid”.

Onderzoeksvragen waarvan de antwoorden bijdragen aan deze doelstelling zijn:

1. Welke vormen van inspraak en participatie zijn er volgens de recente literatuur in de verschillende fases van het besluitvormingsproces?
2. Hoe geeft de gemeente Haaksbergen invulling aan deze vormen van inspraak?
3. Hoe verhouden zich de onder vraag 1 en vraag 2 behaalde bevindingen?
4. Hoe beoordelen de gemeentelijke ambtenaren en het gemeentelijk bestuur deze inspraakmogelijkheden?
5. Hoe beoordelen de burgers de inspraakmogelijkheden?

De uitvoering van het onderzoek behelsde onder meer

- Het bestuderen van wetenschappelijke literatuur en gemeentelijke documenten rond inspraak in het algemeen en rond inspraakavonden in het bijzonder;
- Het voeren van gesprekken met ambtenaren en bestuurders van de gemeente;
- Het bijwonen en observeren van inspraakavonden en commissievergaderingen en het lezen van verslagen van deze bijeenkomsten;

Om het onderzoek overzichtelijk te houden worden drie concrete gevallen uitgewerkt, die de laatste jaren als bijzonder belangrijk worden beschouwd door bestuur en burgers. Het gaat hier om:

- de in- en uitvoering van de Wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) in de gemeente Haaksbergen
- de Toekomstvisie 2030 Gemeente Haaksbergen
- het Masterplan Marktpromenade Haaksbergen

Daarbij wordt ingegaan op de beantwoording van de vragen 2 en 3.

3. Theoretisch kader burgerparticipatie

Participatie wordt als volgt gedefinieerd:³

Het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid

Pröpper, Litjens en Weststeijn⁴ onderscheiden drie fasen van burgerparticipatie. De eerste fase houdt in de klassieke (juridisch/formele) vorm van inspraak, de tweede fase behelst een vorm van interactie, waarbij de overheid de burger uitnodigt om te adviseren, te participeren en soms mee te beslissen. Deze vorm van burgerparticipatie houdt in dat initiatieven “van onderaf” worden gesteund en gefaciliteerd. De derde vorm gaat ervan uit, dat de burgers zelf beslissen over nieuwe beleid, en daarin worden gefaciliteerd door de overheid.

Van der Heijden⁵ onderscheidt drie “generaties” burgerparticipatie. Bij de eerste generatie bereidde de gemeente een besluit voor, nam een beslissing en informeerde de burgers achteraf. Als burgers vóóraf de mogelijkheid krijgen om mee te denken over beleids- en besluitvorming is sprake van een tweede generatie burgerparticipatie. Inmiddels is sprake van een derde generatie, waarbij het echte initiatief niet lager bij de gemeente ligt, maar bij burgers en instellingen zelf. De overheid is hierbij met name faciliterend bezig.

Wie maken nu veelal gebruik van de mogelijkheden tot participatie?

Participanten aan gemeentelijke beleidsprocessen zijn voor het merendeel man, van middelbare leeftijd en hoog opgeleid. Zij participeren met name rond onderwerpen in de “harde”sector, zoals verkeers- en parkeerbeleid en bestemmingsplannen. Meestal participeren burgers namens zichzelf, als privépersoon, maar ook wordt regelmatig gesproken namens straat, wijk of buurt. Burgers horen het vaakst van de mogelijkheden om te participeren door een persoonlijke uitnodiging van de gemeente of een bericht op de gemeentepagina in het lokale huis aan huis blad. Vaak wás men al in een eerder stadium betrokken en wist men van de mogelijkheden tot participatie. De participanten tonen een grote voorkeur voor het schriftelijk inbrengen van een mening (brief aan college of wethouder), maar ook discussie of informatieavonden worden veelvuldig bijgewoond. Minder vaak wordt gebruik gemaakt van de telefoon of van het insprekrecht in raadscommissievergaderingen.⁶

De effectiviteit van participatie wordt op drie manieren bepaald:

1. de mate van ontvankelijkheid van het gemeentebestuur
2. de mate van tevredenheid van de participanten
3. de mate waarin procesdoelen zijn behaald

³ Burgerparticipatie in Rotterdam (Edwards en Schaap, CLD, EUR 2006)

⁴ Kenmerken van participatie in Dordrecht en Leiden (Pröpper, Litjens en Weststeijn, 2006)

⁵ Van der Heijden, J.; Van der Mark, L., Merresonne, A. & Van Zuylen, J. (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁶ Kenmerken van participatie in Dordrecht en Leiden (Pröpper, Litjens en Weststeijn, 2006)

Hierop wordt in de latere hoofdstukken, waarin de diverse cases worden behandeld teruggekomen.

Mogelijkheden voor participatie voor burgers in een representatieve democratie zijn:⁷

- Burgerinitiatief
Burgers kunnen een onderwerp zetten op de agenda van de gemeenteraad;
- Referendum
Burgers kunnen een referendum aanvragen over een bepaald onderwerp.
Haaksbergen kent een referendumverordening;
- Inspraak
Burgers hebben de mogelijkheid om reacties te geven op gemeentelijke beleidsplannen. Inspraak kan wettelijk zijn voorgeschreven, zoals bij ruimtelijke procedures als herstructureringsplannen en inrichtingsplannen.
- Burgerpanels
Burgers worden enkele keren per jaar geïnterviewd over diverse zaken
- Diverse raden/commissies als Sportraad en Wmo-raad
Geven namens de doelgroep gevraagd en ook ongevraagd advies aan het college van burgemeester en wethouders. De burger is in deze rol geraadpleegde en adviseur namens een bepaalde categorie van de bevolking

Aanvullende mogelijkheden in het kader van de participatieve democratie⁸:

- Openbare debatten
- “samenspraak”: in een vroeg stadium betrekken van burgers bij het formuleren van problemen en oplossingsrichtingen, met inachtneming van de principes van openheid, gelijkwaardigheid, uitwisselen van argumenten en doorwerking in de politieke besluitvorming. De burger is hier co-producent

Een voorbeeld van het direct betrekken van burgers bij beleidsvorming zijn de hoorzittingen waar de raad voor bijvoorbeeld de cultuurnota of de sportnota kaders wil meegeven, en waarvoor men de betrokkenen wil horen. De commentaren die vanuit de betrokkenen zijn gekomen gebruikt de raad om kaders te stellen waarmee het college uiteindelijk aan de slag kan. Het initiatief hiervoor kan vanuit het college komen, maar men kan het ook aan de raad overlaten om met een dergelijk initiatief te komen. In dat geval heeft het college meer speelruimte.

Daarbij moet worden opgepast voor de “afrekencultuur”. Het mag niet zo zijn dat het aantal inspraakreacties de kwaliteit van een project mede bepalen. Als je er weinig krijgt betekent het nog niet dat het een goed plan is.

In diverse gevallen dient inspraak als een vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure, waarbij voornamelijk de tegenstanders van het beleid worden gemobiliseerd.. Deze herhalen hun standpunten vervolgens tijdens de inspraak van het college, het inspreken bij de raad en tot slot via de bezwaarschriftenprocedure.

⁷ Burgerparticipatie in Rotterdam, Edwards en Schaap, CLD, Rotterdam 2006

⁸ Wanneer werkt participatie, Pröpper, Litjens en Weststeijn, juli 2006

4. De participatieladder uitgewerkt

Hieronder wordt de participatieladder nader uitgewerkt voor de gemeente Haaksbergen, voorzien van voorbeelden die ook op Haaksbergen betrekking hebben:

Trede 1 Participatieladder:

Informereren (informatieavonden, huis- aan huis blad, burgerjaarverslag)

Een bijzonder voorbeeld van informeren in Haaksbergen is de “gast van de raad” Voor elke raadsbijeenkomst nodigt de gemeenteraad een aantal inwoners uit, die zich hebben aangemeld om deel te nemen aan dit project. Zij worden ontvangen door de griffier en enkele raadsleden, krijgen een eenvoudige maaltijd in het bedrijfsrestaurant, krijgen een korte rondleiding door het stadhuis en worden voorgelicht over het functioneren van de gemeenteraad. De gasten maken kennis met de burgemeester en krijgen een gereserveerde plaats in de raadszaal, vanwaar ze de openbare raadsvergadering kunnen volgen.

Informereren geschiedt ook via het gemeentelijk loket. Burgers kunnen daar terecht met hun vragen. Een voorbeeld is het zorgloket. De raad heeft in december 2005 over het zorgloket besloten dat het bereikbaar moet zijn voor alle burgers op het gebied van wonen, welzijn, zorg en inkomensondersteuning en dat niet de cliënt maar de vraag moet worden doorverwezen.

Het loket moet laagdrempelig zijn, bereikbaar (fysiek, telefonisch en digitaal), herkenbaar, vriendelijk, flexibel, oplossingsgericht en voor iedereen.⁹

Daarnaast zijn belangrijke bronnen van informatie de gemeentepagina's in het huis-aan-huis blad en de gemeentelijke website. Met name het huis aan huis blad wordt druk gelezen en moet worden gezien als een belangrijke bron van informatie voor de Haaksbergse burger.

Bestuur en management zien dit ook in en maken gretig gebruik van dit medium. Uit onderzoeken blijkt dat de burgers dit op prijs stellen

De Haaksberger Koerier, GemeenteNieuws en TC Tubantia zijn belangrijke bronnen voor informatie. Het ligt dus voor de hand om deze bronnen te gebruiken voor het benaderen van de burgers in het kader van de burgerparticipatie.

⁹ Service loket Haaksbergen, mei 2006

Trede 2 Participatieladder:

Raadplegen (inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, debatten)

Een voorbeeld voor Haaksbergen is de enquête, die door 1.100 inwoners van Haaksbergen is ingevuld over de toekomstvisie van de gemeente. In 2003 is de Inspraakverordening Haaksbergen aangepast, die daarvoor in 2001 door de raad was vastgesteld.. Deze Inspraakverordening is nauw gekoppeld aan de standaardverordening van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten). Rode draad is dat inspraak wordt verleend, tenzij. Die “tenzij” betreft meestal ondergeschikte herzieningen van eerder vastgesteld beleid, indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan nauwelijks beleidsvrijheid heeft, bij de begroting en bij een grote spoedeisendheid. Bovendien wordt geen inspraak verleend indien het belang van die inspraak niet opweegt tegen het belang van kwetsbare groepen in de samenleving. Indien inspraak plaatsvindt wordt een eindverslag opgemaakt. Uit bovenstaande blijkt dat Haaksbergen raadplegen een belangrijk instrument vindt, waarvan veelvuldig gebruik wordt gemaakt.

Om elke inwoner van Haaksbergen en Haaksbergse instelling of organisatie in de gelegenheid te stellen zijn of haar mening weer te geven over de Kadernota 2008 organiseerde de gemeenteraad op 19 mei 2008 een hoorzitting. Daarbij werd de mogelijkheid gegeven om de mening te geven over de Kadernota. De raad (of het college) kunnen de door de betrokkenen ingebrachte reacties gebruiken om de Kadernota bij te stellen, c.q. de begroting 2009 als nadere uitwerking van de Kadernota bij te stellen. Een voorbeeld hiervan ligt dicht bij huis. Naar aanleiding van de Kadernota heeft deze rekenkamer zowel bij de raad als bij het college een verzoek ingediend om € 10.000,- extra op jaarbasis beschikbaar te stellen teneinde eens per twee jaar een onderzoek, met name op juridisch gebied, door derden te laten verrichten. Dat dit verzoek niet is gehonoreerd doet niets af aan het juistheid van het participatieproces.

Zowel tijdens de vergaderingen van de gemeenteraad als tijdens die van raadscommissies kunnen inwoners en andere belangstellenden in Haaksbergen gebruik maken van het spreekrecht. Vooral tijdens een commissievergadering kan het belangrijk zijn om de aanwezige leden toe te spreken. Op dat moment hebben de raadsleden doorgaans binnen hun fractie nog geen definitief standpunt over de te bespreken voorstellen ingenomen. Tijdens de raadsvergaderingen is het spreekrecht beperkt tot onderwerpen die niet op de agenda staan. De spreektijd is maximaal vijf minuten. Het spreekrecht mag niet gaan over personen en er mag geen sprake zijn van commerciële belangen. Evenmin mag het gaan over onderwerpen waarover een beroeps- of bezwaarschriftprocedure loopt of waarover een officiële inspraakprocedure plaatsvindt. Ook mag niet het woord worden gevoerd over onderwerpen die al in een commissievergadering aan de orde zijn gesteld. Als iemand gebruik wil maken van de spreekrechtmogelijkheid moet hij of zij dat van tevoren melden bij de griffier van de gemeenteraad. De ervaring leert dat van het spreekrecht slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik wordt gemaakt, namelijk wanneer (groepen van) burgers direct betrokken zijn bij bepaalde onderwerpen en/of bij politiek als zeer belangwekkend beschouwde, vaak actuele onderwerpen. De inspraakbijeenkomst voor de begroting 2009 werd bijvoorbeeld afgelast omdat de enige inspreker zich had afgemeld.

Trede 3 Participatieladder

Adviseren (adviesraden, wijk- en dorpsraden, rondetafelgesprekken)

Op 21 mei 2005 is een discussienota door het college van B&W in Haaksbergen vastgesteld over het wijkgericht werken in deze gemeente. Ten gevolge daarvan is in het collegeprogramma 2006-2010 wijkgericht werken tot speerpunt van beleid gemaakt. In de programmabegroting 2008 wordt over wijkgericht werken het volgende opgemerkt.

“De wijken en dorpen maken onze gemeente. Het zijn plekken waar ons beleid zijn werkelijke uitwerking vindt. Wijken staan bij ons dan ook voorop. Met een wijkgerichte aanpak willen wij samen met de bewoners de wijken verder ontwikkelen, waarin het prettig wonen en werken is”.

Met de notitie De Wijk aan Zet hebben we een start gemaakt met wijkgericht werken.¹⁰

Met de bedoeling om

- betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving te stimuleren;
- samenspel tussen gemeente en bewoners en een opener relatie te bereiken;
- de dienstverlening van de gemeente te verbeteren, meer afgestemd op wat er leeft bij mensen en daardoor uiteindelijk;
- de leefbaarheid en veiligheid in de woonomgeving te dienen.

Rondetafelgesprekken en adviesraden worden wel gebruikt in de voorfase bij de initiëring van belangrijke beleidsstukken als de Sportnota en de Welzijnsnota, maar in de verdere fase van het opstellen van deze nota's wordt met name gebruikt gemaakt van inspraakavonden en hoorzittingen.

Trede 4 Participatieladder

Co-producen (overleggroepen, convenanten, projectgroepen)

Voor de meeste wijken is een sociaal bestemmingsplan opgesteld. Dit is gedaan door studenten van de Saxion Hogeschool Enschede, ondersteund en begeleid door medewerkers van de gemeente Haaksbergen. De sociale bestemmingsplannen maken een gedegen indruk, zijn het resultaat van een grondig onderzoek binnen de wijk, er hebben vele gesprekken met betrokkenen plaatsgevonden en geven een op het oog zeer reëel en grondig onderbouwd beeld van de wijk. Daarnaast biedt het een goede basis doordat een goede SWOT-analyse (sterkte/zwakte/kansen/bedreigingen-analyse) heeft plaatsgevonden, waardoor gemakkelijk op basis van deze sociale bestemmingsplannen een beleidsplan kan worden geformuleerd.

Een voorbeeld hiervan is ook de instelling van een BVG-zone (een soort beveiligd industrieterrein), waarover de gemeente in 2009 wellicht met voorstellen komt¹¹. Het gaat hier om gezamenlijke inhuur van beveiliging en camerabewaking van ondernemingen. Ondernemers richten een Stichting op, de gemeente zorgt voor inning van de contributie en verstrekt de inkomsten door aan de stichting, die daarmee de afgesproken activiteiten uitvoert.

¹⁰ D. Sengers Notitie wijkgericht werken, gemeente Haaksbergen

¹¹ Begroting 2009 gemeente Haaksbergen, blz 74

Trede 5 Participatieladder Meebeslissen (stuurgroep, medezeggenschapsraad, referendum (bindend)), burgerinitiatief

Budget wijkgericht werken.

Op 10 mei 2007 heeft het college besloten een investeringsbudget per wijkraad van € 3.555,- toe te kennen voor eenvoudige fysieke zaken. De wijkraden kunnen zelfstandig beslissen over de inzet daarvan. Een aantal wijkraden heeft reeds van het toegekende budget gebruik gemaakt. De Wijkraad Zienesch Wolferink gebruikte het budget om een drietal tafeltennistafels aan te schaffen en deze verspreid over de wijk te plaatsen ¹²

De gemeente Haaksbergen kent onder strikte voorwaarden een burgerinitiatief in de vorm van een referendum. Dit is in 2006 in een verordening vastgelegd. Tot nu toe is van dit recht nog geen gebruik gemaakt.

Conclusie

Samenvattend moeten wij concluderen dat de gemeente Haaksbergen veel nadruk legt op de treden 1 en 2 van de participatieladder (informer en raadplegen). De meeste inspanningen zijn daarop gericht. Trede 3, het adviseren van het bestuur met name door wijkraden, is ingezet, doch heeft tot op heden blijkbaar nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Treden 4 en 5 worden hooguit op incidentele basis betreden.

¹² Twentse Courant Tubantia, 21 mei 2008

5. Wmo beleid in de gemeente Haaksbergen

De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) definieert maatschappelijke ondersteuning in negen prestatievelden:

1. Bevordering van de sociale samenhang en leefbaarheid in wijken en buurten
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ouders met het opvoeden
3. Geven van informatie, advies en cliëntondersteuning
4. Ondersteunen van mantelzorgers
5. Bevorderen van deelname aan maatschappelijk verkeer, bevorderen van zelfstandig functioneren van mensen met een beperking
6. Verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren en/of deelname aan het maatschappelijk verkeer
7. Maatschappelijke opvang, advies, opvang huishoudelijk geweld
8. Openbare geestelijke gezondheidszorg
9. Ambulante verslavingszorg

De Wmo schrijft voor dat het college bij de beleidsvoorbereiding “ingezetenen van de gemeente en de in de gemeente belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen” betreft “op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening”. Dit betekent dat het college burgers, organisaties en instellingen betreft bij de beleidsvoorbereiding.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is hieraan toegevoegd, dat burgers en organisaties ook de mogelijkheid moeten krijgen om zelfstandig voorstellen te doen voor nieuw beleid.¹³

In de Wmo is een verplichting opgenomen dat het ontwerpplan aan “de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van de vragers” wordt voorgelegd. Hierbij moet het niet alleen om de huidige, maar ook om potentiële vragers gaan. Het gaat hier om een consultatieverplichting, niet om een bindend advies. De verantwoordelijkheid voor de beslissing ligt uiteindelijk bij de gemeenteraad.

Voor de evaluatie is een vormvoorschrift in de Wmo opgenomen: het college moet jaarlijks cijfers leveren aan een door de Minister aan te wijzen instelling. Deze cijfers zijn vooral bedoeld om burgers en cliënten inzicht te geven in de resultaten van het beleid van hun gemeente. De burger krijgt meer inzicht in de lokale keuzes en de resultaten daarvan. Benchmarken (vergelijken met andere gemeenten) wordt daardoor mogelijk. Cijfers alleen zijn voor gemeenten echter niet genoeg om het beleid te kunnen bijstellen. College, ambtenaren en raadsleden zullen zich rekenschap moeten geven van de gevolgen van het beleid in de praktijk. De ervaringen van cliënten zijn van groot belang. Werkbezoeken vormen een geschikt middel om de gevolgen in de praktijk waar te nemen, ook rondetafelgesprekken kunnen zinvol zijn, zeker wanneer de tijd en het geld ontbreekt om alle cliënten naar hun mening te vragen. Ook kan worden gedacht aan

¹³ Handreiking Burgerparticipatie in de WMO, SGB0, juni 2006

een verantwoordingsbijeenkomst, waarvoor diverse groepen worden uitgenodigd om hun ervaringen aan het ambtelijk apparaat, raad en college te laten horen. Om de burgerparticipatie bij de Wmo handen en voeten te geven heeft de gemeente Haaksbergen de Wmo-raad in het leven geroepen.

Hieronder een korte opsomming van de activiteiten en besluiten waarmee is geanticipeerd op de komst van de wet en op het beleidsplan dat is opgesteld naar aanleiding van de nieuwe wetgeving.

Op 25 oktober 2005 heeft een openbaar debat plaatsgevonden over de beleidsvoorbereidende nota Wmo "Uitgangspunten van beleid". Voor dit debat heeft het college maatschappelijke organisaties uitgenodigd om inzicht te krijgen in hun wensen en behoeften, om een breed draagvlak te scheppen en om maatschappelijke organisaties "vooraan in het proces" te raadplegen.

In december 2005 heeft de gemeenteraad de beleidsvoorbereidende nota Wmo vastgesteld.

Inwoners konden in januari 2006 reageren op het gemeentelijke concept-beleidsplan over de Wet maatschappelijke ondersteuning. Belangstellenden hadden de mogelijkheid om –tijdens de inspraakperiode- een informatiebijeenkomst te bezoeken in het gemeentehuis. De aanwezigen konden vragen stellen over het beschikbare Wmo-plan. Voor het einde van de inspraakperiode kon men schriftelijk reageren op de concept-nota, zodat het college het plan eventueel nog kon aanpassen aan de inspraakreacties. Echter ook hier is de gemeente blijven steken in fasen 1 en 2 van burgerparticipatie. Later is dit wel opgepakt, bijvoorbeeld door het instellen van de Wmo-raad.

In december 2006 heeft de gemeenteraad de nota "Wmo, stand van zaken" vastgesteld, waarin verantwoording is afgelegd over de invoering en waarin diverse prestatievelden zijn uitgewerkt en is aangegeven hoe in 2007 de overige prestatievelden worden uitgewerkt.

Vanaf 1 januari 2007 is het gemeentebrede serviceloket Wmo operationeel.

Op 6 juni 2007 heeft de gemeenteraad ingestemd met de bestuursopdracht welzijnsvisie om te komen tot een welzijnsvisie 2008-2012. Deze visie kent grote raakvlakken met de Wmo. Het interactieve proces voor deze visie bestaat uit een raadpleging van burgers door middel van een onder de verantwoordelijkheid van de gemeente verrichte enquête van 400 burgers en een burgerconferentie. Daarnaast zijn in opdracht van de gemeente diepte-interviews gehouden met diverse instellingen en belangenorganisaties en is een aparte conferentie gehouden voor professionele organisaties, vrijwilligersorganisaties, wijkraden en belangengemeenschappen. Het beleidsplan is definitief door de raad vastgesteld op 23 april 2008.

Verordening Wmo-raad

Deze is in november 2006 vastgesteld door de raad. De Wmo-raad bestaat uit 10 personen, waaronder een onafhankelijk voorzitter en een ambtelijk secretaris (zonder stemrecht) en 8 leden, waarvan telkens twee als vertegenwoordigers van bepaalde clusters: 2 uit de cluster ouderen, 2 uit de cluster gehandicapten en chronisch zieken, 2 uit de cluster mantelzorg, 2 uit de cluster geestelijke gezondheidszorg. De Wmo-raad geeft gevraagd en ongevraagd adviezen aan het college, met als doel een integraal en evenwichtig beleid te bevorderen over maatschappelijke ondersteuning.

Volgens de verordening blijft de inbreng van de Wmo-raad beperkt tot het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen. De enige mogelijkheid om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het beleid is het gesprek met de wethouder, dat twee keer per jaar plaatsvindt. De Wmo-raad wordt echter niet rechtstreeks betrokken in overleggroepen dan wel projectgroepen (co-producen) en beslist niet rechtstreeks mee. Bovendien heeft het geen eigen budget om bijvoorbeeld “scherpe randjes” aan de Wmo regeling bij te slijpen.

De Wmo in de gemeente Haaksbergen richt zich op “meedoen en het samen doen”. Om daaraan invulling te kunnen geven zijn door de gemeente de volgende ambities geformuleerd¹⁴:

- Bewoners (...) helpen naar vermogen mee om de leefbaarheid en het samenleven in de wijk te bevorderen. Er is minimaal één woonservicezone gerealiseerd, dat wil zeggen een passend voorzieningen en dienstenniveau rond wonen, welzijn en zorg;
- De gemeente Haaksbergen heeft een breed, diep, toegankelijk en onafhankelijk loket, waarbij het loket zich richt op meerdere terreinen, namelijk (zorggerelateerd) wonen, zorg, werk en inkomensondersteuning
- Haaksbergenaren zetten zich vrijwillig in voor de samenleving en voor elkaar. Vrijwilligers en mantelzorgers worden ‘voldoende’ ondersteund, overigens zonder dat dit begrip nader wordt ingevuld;
- Mensen met beperkingen kunnen volwaardig meedoen aan en in de (Haakbergse) samenleving en kunnen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en functioneren met de zorg- en dienstverlening die ze nodig hebben en met voorzieningen onder handbereik;
- Iedereen die recht heeft op een individuele voorziening kan hiervan ook gebruik maken;
- Bijzondere groepen kunnen zo zelfstandig mogelijk functioneren en nemen naar vermogen deel aan de samenleving. Eventuele overlast voor hun omgeving wordt zoveel mogelijk beperkt

Met betrekking tot de sturingsfilosofie van de gemeente onderscheidt de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling¹⁵ drie scenario's die gemeenten kunnen gebruiken bij de visievorming met betrekking tot de toekomstige invulling van bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning

1. De gemeente aan het roer

Het primaat ligt bij de gemeente. Deze heeft een sterk sturende en ook uitvoerende rol (treden 1 en 2 van de participatieladder)

2. Het individu centraal

Het primaat ligt hier bij de doelgroep zelf. Centraal staat het vergroten van de competenties voor zelfregie en daarmee de maatschappelijke participatie (trede 3 participatieladder)

¹⁴ Beleidskader WMO 2008-2011, 18 december 2007

¹⁵ Handreiking Burgerparticipatie in de WMO, juni 2006, versie 2, SGB Den Haag

3. De burger en het particulier initiatief centraal

Het primaat ligt bij de burger en de maatschappelijke organisaties. De gemeente heeft een faciliterende rol. (trede 4 en 5)

In onze visie heeft Haaksbergen voor een mix van scenario 1 en scenario 2 gekozen. De burgers en met name de doelgroepen worden uitgenodigd zelf hun zienswijzen in te brengen en worden, in de vorm van een Wmo-raad sterk betrokken bij de beleidsvorming en –evaluatie, maar de beslissing en de regie over de uitvoering blijft in handen van de gemeente liggen.

Dit leidt overigens niet tot bezwaren bij de Wmo-raad ¹⁶ zelf. De secretaris van de Wmo-raad roemt de samenwerking met bestuur en ambtenaren en wijst erop dat het Wmo-beleid jaarlijks wordt geëvalueerd in een gesprek met de wethouder. Wel is het zo, dat de Wmo-raad adviseert aan de hand van een ontwerp advies en niet in een voor-fase bij de besluitvorming wordt betrokken, maar de Wmo-raad ziet dat niet als een bezwaar. Op gesignaleerde klachten en problemen en op adviezen wordt serieus ingegaan. Als het niet tot maatregelen leidt wordt dat toegelicht.

Het beleidskader Wmo 2008-2011 stelt zelf dat sprake is van een mengvorm. Enerzijds streeft de gemeente naar een sterke regierol en naar integraal beleid, dit in samenwerking met maatschappelijke organisaties (scenario 1). Anderzijds wordt via versterking van het wijkgericht werken beoogd de burger meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling van de leefbaarheid van wijken en dorpen (scenario 3)

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Wmo is een programma dat ontwikkeld wordt in samenspraak tussen de vragers en de aanbieders, waarbij de gemeente de regie voert in het proces.

Bij het uitgangspunt “de burger centraal” past ook persoonsgerichte communicatie. De burger wordt individueel op de hoogte gesteld van ondersteuningsmogelijkheden die de gemeente of andere partners kunnen bieden.

¹⁶ Interview secretaris Wmo-raad H.E.M. Derkman, 26.11.08

6. Toekomstvisie 2030 gemeente Haaksbergen

Toekomstvisie 2030: opdracht en kaders voor het opstellen ervan

Bij college en raad bestond de behoefte aan een bredere visie op de wenselijke ontwikkeling van de gemeente Haaksbergen. Een visie op de ruimtelijke, economisch, sociaal-maatschappelijke en culturele ontwikkeling van de gemeente over een langere termijn. De toekomstvisie zou een integraal kader moeten vormen voor alle beleidsmatige ontwikkelingen van de gemeente. Zowel raad als college van B&W hebben te kennen gegeven dat deze visie in interactie met de Haakbergse burgers, wijken en maatschappelijke groeperingen tot stand moet komen.

Doel van de Toekomstvisie: een breed door de samenleving gedragen integraal strategisch kader beschikbaar hebben voor alle gemeentelijke beleidsontwikkelingen, toekomstgericht, over meerdere periodes heen reikend. De toekomstvisie vormt zo het uitgangspunt voor toekomstige raadsprogramma's en beleidsplannen op alle mogelijke gemeentelijke terreinen.¹⁷

Bij de communicatie naar de burgers over de Toekomstvisie is door het college gekozen voor samenspraak, de vierde trede op de communicatieladder. Hoe hoger op de participatieladder, hoe meer deskundigheid, communicatievaardigheid, tijd en geld nodig is. Hoe hoger op de participatieladder, hoe hoger ook de verwachtingen van de betrokkenen dat er wat met hun mening gedaan wordt, dat wat concreets met de visie gedaan wordt, dat resultaten en vervolg merkbaar zullen zijn en dat ook over het vervolg gecommuniceerd zal worden.

Gekozen is voor een zodanig proces dat sprake is van "samenspraak", maar dat gelet op beschikbare tijd en geld ook beperkingen in acht worden genomen. De gemeente betrok enerzijds de verschillende maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties en doelgroepen bij de toekomstvisie en anderzijds "de inwoners". De inwoners zijn op verschillende manieren uitgenodigd om mee te doen, bijvoorbeeld door middel van een enquête.

Raad en college moesten samen optrekken, aldus het communicatieplan. Daarom was het wenselijk dat de raad meteen in de beginfase, eigenlijk meer de vóór/brainstormfase, inhoudelijke inbreng had. Dat kan bijvoorbeeld door gezamenlijke deelname van raadsleden, collegeleden, ambtenaren, sleutelfiguren uit de samenleving aan één of meer discussie/brainstormsessies.

¹⁷ Toekomstvisie 2030: opdracht en kaders voor het opstellen van een toekomstvisie, Gemeente Haaksbergen

Het proces in verschillende fasen:

Voor/brainstormfase	intern en in overleg met sleutelfiguren
Informatiefase	informatie geven aan organisaties, doelgroepen, inwoners over doel, komende activiteiten, contouren
Interactiefase	eigenlijke samenspraak met bewoners
Verwerkingsfase:	intern ambtelijk
Besluitvormingsfase	college en raad
Informatiefase	uitkomst/toekomstvisie extern communiceren
Uitwerkingsfase	toekomstvisie als kader uitwerken in programma's en beleidsplannen

Samenvatting/rapportage publieksenquête Toekomstvisie Haaksbergen.

De enquête kon niet geheel representatief worden genoemd. Jongeren waren vrijwel niet vertegenwoordigd, gepensioneerden en vutters voor meer dan 30%. 60% van de respondenten was 50 jaar of ouder.

De belangrijkste conclusies waren:

- Haaksbergen hoeft niet veel te veranderen. Groei dient bescheiden en beheerst plaats te vinden;
- Werkgelegenheidsgroei, waarbij gevestigde bedrijven de voorkeur krijgen boven nieuwkomers. Combinatie wonen en werken mag niet ten koste gaan van de woonkwaliteit;
- Recreatief-toeristische ontwikkeling wenselijk, mits gematigd
- Energiebesparing is belangrijk
- Meer welzijns- en sportvoorzieningen, ook in de regio;
- Verkeersveiligheid moet omhoog, ruime parkeermogelijkheden, woonbuurten verkeersluw, meer gescheiden fietspaden en weinig animo voor openbaar vervoer nu en straks
- Sociale controle in Haaksbergen is nu goed
- In centrum winkels belangrijker dan woningen. Auto's uit het centrum, fietsers erin. Meer aandacht voor uitstraling markt
- Natuurontwikkeling en toerisme in het buitengebied kunnen best samen gaan
- Solidariteit sterkeren en zwakkeren moet blijven. Over 25 jaar is de gemeentelijke dienstverlening verbeterd, mede dankzij internet

Communicatie Toekomstvisie 2030

Doel communicatietraject

De activiteiten waren gericht op het via een campagne informeren van medewerkers, inwoners en in Haaksbergen gevestigde bedrijven en organisaties om hen bekend te maken met de discussie, de voortgang, de vaststelling en de inhoud van de toekomstvisie 2030 en de mogelijkheid om daarover mee te spreken.

De suggestie is gedaan om in 2005 tijdens de wijkavonden in de gemeente ook over de toekomstvisie te spreken. Het toekomstvisieproces werd daarvoor te kort geacht. Bovendien is het wijkgericht werken primair gericht op de directe woon- en leefomgeving. Wel is voorgesteld gebruik te maken van de betrokkenheid van

inwoners met het gemeentelijk gebeuren. Tijdens de wijkbezoeken in 2005 kon steeds worden gewezen op de toekomstdiscussie. En aan de wijkcomités is gevraagd om vertegenwoordigers af te vaardigen in overleggroepen.

Het voorstel van het activiteitenproces was als volgt:

okt/nov 2004	overleg met fractievoorzitters om afspraken te maken over samen optrekken
nov/dec 2004	uitwerken opzet voor communicatieproces toekomstvisie
1 ^e kw 2005	overleg met groep sleutelfiguren uit de samenleving om te brainstormen over contouren van De Ster in 2030 uitwerking en vaststelling contouren in B&W voorbereiding communicatieactiviteiten informerende ambtelijke organisatie
apr 2005	ludieke start toekomstvisieproces verspreiding huis aan huis krant starten hoofdrubriek op website gemeente over De Ster 2030 verspreiden intern bulletin aan medewerkers
mei /juni 2005	discussiemarkten/bijeenkomsten over verschillende thema's op verspreide locaties bestaande uit: informele informatie/discussiemarkt (met ideeënbus) discussiebijeenkomst onder leiding externe gespreksleider intern: discussiebijeenkomsten met groepen personeel wekelijks aandacht in gemeentenuws free publicity in regionale bladen wekelijks stelling op internetsite paneldiscussie via internet
1 juli 2005	uiterste inlevertermijn schriftelijke reacties
juli/aug	bundelen reactie/verslagen bijeenkomsten/uitslagen internetstellingen
aug/sep	uitwerken toekomstvisie (in concept), besluitvorming in college
eind september	bekendmaking ontwerp toekomstvisie via persberichten Tweede huis aan huis krant Ster 2030
Okt 2005	informatiemarkten in Buurse, St Isidorushoeve en Haaksbergen Paneldiscussie met enkele externe deskundigen en externe gespreksleider

Nov 2005

behandeling en vaststelling toekomstvisie tijdens bijzondere zitting raad

Na besluitvorming maken en beschikbaarstellen populaire versie toekomstvisie

Uit de synopsis campagne/communicatieplan Toekomstvisie Haaksbergen blijkt hoe doordacht een en ander is opgepakt. Met name relevant is het streven om 'stille' burgers bij de besluitvorming te betrekken. Ook doordacht is de doelgroepenaanpak. Er vond een algemene bijeenkomst plaats, een aftrapbijeenkomst, die prikkels en 'incentives' bood aan mensen om mee te doen, de verdiepingsslag werd toegespitst op de meest betrokken doelgroepen. De 'stille burgers' werden met name bereikt via de enquête.

Ruim 250 mensen woonden de aftrapbijeenkomst bij, waarvan een uitgebreid verslag is gemaakt, meer dan 1000 inwoners vulden de uitgebreide vragenlijst in. 180 inwoners hadden zich voor de workshops aangemeld.

In "Haaksbergen in 2030, stralend en vitaal" werd verslag gedaan over de bevindingen in al deze sessies en werd aangegeven wat de uiteindelijke toekomstvisie is over Haaksbergen in 2030. De Toekomstvisie is uiteindelijk op 14 december 2005 door de raad vastgesteld, waarbij is besloten deze voortaan te hanteren als integraal strategisch kader voor alle gemeentelijke beleidsontwikkelingen. Daarbij is tevens besloten inwoners op interactieve wijze te blijven betrekken zowel bij de kadervorming door de raad als bij de voorbereiding en uitwerking van gemeentelijke beleidsplannen door het college.

Ook bij dit onderwerp is voornamelijk gebruik gemaakt van treden 1 en 2 van de participatieladder. Slechts in de opstartfase is van trede 3 gebruik gemaakt. Dit in tegenstelling tot de bewering van de afdeling Communicatie, dat men heeft ingestoken op trede 4. Men heeft gesproken met bepaalde sleutelfiguren in de Haaksbergse samenleving om het proces op te starten. Later in het proces is dat niet meer gebeurd en heeft men slechts gebruik gemaakt van de input in een enquête met een hoge respons en twee drukbezochte informatiebijeenkomsten. Voor ons gevoel een gemiste kans. De grote respons liet zien dat het indringender communiceren met een dwarsdoorsnede van de Haaksbergse samenleving en eventueel zelfs opnemen van vertegenwoordigers van Haaksbergse belangengroepen in de stuurgroep of zelfs in werkgroepen misschien nog wel tot een grotere respons had geleid, en wellicht tot een meer indringende blik in de visie van burgers (of in ieder geval van de 'opinion leaders') op hun visie over Haaksbergen.

7. Masterplan Marktpromenade gemeente Haaksbergen

Rabo Vastgoed heeft in december 2005 een nieuw plan gepresenteerd om het centrum te vernieuwen, nadat een eerste plan schipbreuk had geleden. De nieuwe plannen van Rabo Vastgoed werden positief ontvangen en zijn op haalbaarheid onderzocht. Daarop werd een Masterplan opgesteld, dat bestaat uit een uitgewerkte stedenbouwkundige opzet met fasering, toelichting op verkeer en parkeren, een exploitatie, een visie op vrijkomende plekken elders in het centrum. Ook werd een samenwerkingsovereenkomst voorbereid. De haalbaarheidsstudie en de voorbereiding werden gedaan door een stuurgroep en projectgroep waarin de betrokken partijen waren vertegenwoordigd en die contact hadden met direct belanghebbenden en met geïnteresseerden. Een klankbordgroep van meer betrokken lokale organisaties reageerde desgevraagd. Daarop is een communicatieplan opgesteld om burgers en overige belanghebbenden te betrekken bij het Masterplan om daarmee een grotere betrokkenheid en een groter draagvlak te verwerven.

In het communicatieplan wordt voorgesteld te gaan werken met:

- een nieuwsbrief
- een informatiebijeenkomst
- een expositie over de plannen. Bij het Marktpassageplan heeft een dergelijke vorm van communicatie goed gewerkt, aldus de afdeling Communicatie.

Communicatiestrategie:

- een open proces en actie informeren (met Klankbordgroep)
- eerlijk en feitelijk informeren, mijlpalen vieren en dit ook uitdragen via persberichten

Burgemeester en wethouders hebben in augustus 2007 ingestemd met de eerste uitwerking van het Marktpromenadeplan. Let wel, het gaat hier om plannen voor het vernieuwen van *een gedeelte* van het centrum. Deze eerste uitwerking is op 19 september aan de raad voorgelegd. In oktober 2007 organiseerde de gemeente twee informatiebijeenkomsten: één voor de directe belanghebbenden en een tweede voor belangstellende inwoners. Deze scheiding is een goed idee, omdat beide doelgroepen belang hebben bij een verschillende wijze van informatieverschaffing. De inbreng van beide groepen zal ook anders zijn. In november 2007 heeft het college een definitief besluit genomen over het eerste deel van het Masterplan (inclusief het financiële en juridische deel, de planologische uitwerking en de herinrichting van de openbare ruimte. De raad heeft dit vervolgens op 19 december 2007 definitief Masterplan vastgesteld. Er is ruimte gegeven voor inspraak tot 15 oktober 2007. “De raad neemt de reacties mee in de definitieve besluitvorming in december 2007.”

De eerste uitwerking vloeiende voort uit de eerste schetsen, die van 19 maart tot en met 31 maart ter inzage zijn gelegd in de hal van het gemeentehuis. Er lagen reactieformulieren bij. In Theater De Kappen heeft de betrokken stedenbouwkundige een toelichting gegeven, mocht iedereen de schetsen en tekeningen bekijken en in gesprek gaan met de architecten, met gemeentebestuurders en met vastgoedexperts.

Dit lijkt een goede procedure: tot twee keer toe is de mogelijkheid gegeven om te reageren, zeer belangrijk bij een dergelijk veelomvattend en toekomstgericht plan. Wij hebben niet uit de stukken begrepen dat de betrokken wijkraden er separaat bij betrokken zijn en in de gelegenheid zijn gesteld om hun advies uit te brengen. Uiteraard waren zij wel in de gelegenheid om, net als iedere andere burger, hun reactie te geven, maar er is sprake van inspraak (tweede trede op de participatieladder), niet van adviseren (derde trede op de participatieladder). Bij een dergelijk belangrijk plan was advies vragen misschien beter geweest, om het draagvlak bij de direct betrokkenen te vergroten.

Van alle reacties is een reactienota opgesteld¹⁸. De algemene informatiebijeenkomst trok 25 personen, de uitnodiging gericht aan de directe omgeving resulteerde in een opkomst van 30 personen, de tweede bijeenkomst waar vooral de verkeerseffecten in de belangstelling stonden trok 50 belangstellenden. Voor de omvang en gelet op het belang van het project een zeer matige opkomst. De steun die door de raad gegeven werd aan de stedenbouwkundige invulling van het Masterplan werd in het algemeen gedeeld, hoewel er twijfels waren over de haalbaarheidsstudie. Wellicht heeft de brede steun die het plan geniet mensen thuis gehouden.

In de reactienota zijn alle vragen woordelijk weergegeven, alsmede de (vaak) uitvoerige antwoorden erop. Hoewel dit nauwelijks tot aanpassingen in de plannen heeft geleid wekt de uitvoerige beantwoording de indruk dat college en ambtelijk apparaat de inbreng van burgers en belangengroepen serieus namen en tijd en aandacht staken in een correcte afhandeling.

De bewonersbijeenkomsten

De overgrote meerderheid¹⁹ bleek waardering te hebben voor de lijn waarlangs de architecten zich voorstelden de Marktpromenade uit te werken. Een beeld dat bevestigd werd door de reacties die via een poll op de website zijn ontvangen. Waardering was er voor de keuze van kleinschaligheid, de diversiteit en variatie in ontwerpen en voor de wijze waarop in het plan rekening met het bestaande werd gehouden. Waar varianten geboden werden bleek het Haaksbergse publiek de smaak van de architecten te volgen en vrijwel steeds te kiezen voor de eerst gepresenteerde variant.

De raadpleging van de Haaksbergse bevolking heeft geleid tot een “wezenlijke aanpassing” van de gebouwen aan weerszijden van de promenade tussen Molenstraat en het pleintje. De ontwerpers hebben geluisterd naar de geuite zorgen over voldoende lichttoetreding. Ook is gehoor gegeven aan de kritiek op de monotonie van de beide gebouwen, het te afwijkende ontwerp van de Rabobank en een verbeterd ontwerp voor het pand op de hoek Markt/Molenstraat

In het ontwerpstadium werd “regelmatig” een klankbordgroep geraadpleegd met daarin vertegenwoordigers van diverse belangengroepen. De bevolking werd daarnaast rechtstreeks geraadpleegd over ontwerpschetsen en perspectieftekeningen.

¹⁸ Reactienota Masterplan Marktpromenade, 12 december 2007

¹⁹ Reactienota Masterplan Marktpromenade, 12 december 2007

In oktober 2007 is het stedenbouwkundig deel van het Masterplan voor commentaar aan de burgers voorgelegd, tegelijk met conceptvoorstellen voor inrichting van de openbare ruimte en verkeersaanpassingen. Een nieuwe Nieuwsbrief Marktpromenade werd na de zomervakantie 2007 uitgebracht.

Met name de voorstellen rond de openbare ruimte en verkeersaanpassingen zijn vooraf niet alleen met de klankbordgroep worden besproken, maar ook op informatiebijeenkomsten met direct betrokkenen. Alle reacties kwamen vervolgens terug in de gemeenteraad met voorstellen om besluiten te nemen voor een definitieve aftrap.

In september 2008 trok de beoogde partner Rabo Vastgoed BV zijn medewerking deels in, waardoor de plannen niet in de door de raad vastgestelde vorm konden worden gerealiseerd. Dit werd tijdens een commissievergadering medegedeeld. Deze mededeling, die bij “de politiek” hard insloeg kwam na een relatieve radiostilte van enkele maanden. Het lijkt ons verstandig om mensen van buiten het gemeentelijk apparaat die in het voortraject nauw waren betrokken bij beleidsvorming regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en zo “radiostiltes” te voorkomen.

Op zondag 19 oktober 2008 meldde de Twentse Courant Tubantia dat de gemeente de samenwerking met Rabo Bouwfonds Vastgoed definitief had beëindigd. De onderneming had de tijd gekregen om te reageren op een ultimatum van de gemeente, maar op wat wapengekletter via de pers na en een informele presentatie van een alternatief (en onaanvaardbaar) plan na is dat niet gebeurd.

De raadsleden werden op een ingelaste, besloten overeenkomst over het gewijzigde plan geïnformeerd.

Recentelijk ²⁰ heeft een briefwisseling plaatsgevonden tussen de fractie van Leefbaar Haaksbergen en in eerste instantie het college en later de burgemeester als raadsvoorzitter van de gemeente Haaksbergen. Daarin wordt ingegaan op vragen die de fractie heeft gesteld over het voortgangsbesluit over het Marktpromenadeplan. Onder meer doet men op basis van de Gemeentewet een beroep op het alsnog leveren van benodigde informatie, die met name betrekking heeft op de juridische consequenties van het verbreken van de samenwerking met Rabo Vastgoed en het noemen van de namen van geïnteresseerd ontwikkelaars.

Uiteindelijk is besloten tot een besloten raadsvergadering op woensdag 25 februari 2009, waarin wethouder Diepenmaat vertrouwelijk informatie heeft verstrekt over de voortgang van het Marktpromenadeplan. Op 11 maart 2009 heeft Rechtspraak BAWA een procedure gestart op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur om de stukken op tafel te krijgen met betrekking tot het verbreken van de overeenkomst met Rabo Vastgoed BV en de verzoeken tot overname van de plannen door diverse projectontwikkelaars ²¹

²⁰ Brieven 28 januari 2009, 9 februari 2009, 16 februari 2009 van LH aan college B&W gemeente Haaksbergen en de voorzitter van de gemeenteraad van de gemeente Haaksbergen

²¹ Website www.tctubantia.nl, 18 maart 2009

De gemeente geeft met de gevoerde procedure naar onze mening een verkeerd signaal af. Hiermee wordt ten opzichte van de betrokken burgers de indruk gewekt dat het Marktpromenadeplan weer “de achterkamertjes ingaat”. Terwijl de wethouder wellicht volstrekt geloofwaardige redenen had en heeft om het plan inderdaad informeel te houden. Maar wellicht zou men er verstandiger aan doen om ook de belangrijkste betrokkenen uit te nodigen of in een aparte sessie te informeren. Nu wordt, waarschijnlijk volkomen ten onrechte, de indruk gewekt dat de gemeente wanneer het erop aan komt burgerparticipatie niet serieus neemt.

In dit proces is trede 3 van de participatieladder (adviseren door groepen burgers), met name in de beginfase betreden. In latere fasen van het proces heeft de gemeente zich beperkt tot de treden 1 (informeren) en 2 (raadplegen). De gemeente heeft daarmee het initiatief gehouden in het proces.

8. Bevindingen uit onderzochte cases:

Uit de hierboven geanalyseerde cases, hoe verschillend ze ook zijn, valt een gemeenschappelijke gedragslijn te ontdekken voor het handelen van de gemeente Haaksbergen. Deze is weergegeven in onderstaand schema.

Beoordeling door rekenkamercommissie:			
	Wmo	Toekomstvisie	Masterplan
Informatie:	+	+	+
Raadplegen:	+	++	++
Vergroting draagvlak besluit	+	++	+
Adviseren:	+	+/-	+/-
Co-producen:	+/-	-	-
Meebeslissen:	-	-	-
Nazorg:	+	+/-	-
Tevredenheid bij doelgroep:	+	+	+/-

Hoewel bestuur en ambtenaren van de gemeente Haaksbergen pretenderen, dat zij de treden 3 (adviseren) en zelfs 4 (co-producen) betreden hebben blijft men in de praktijk steken bij informeren en raadplegen (fasen 1 en 2). Dit blijkt uit bovenstaande beoordeling. Wij trekken de conclusie dat het bestuur graag gebruik maakt van de mogelijkheden die burgerparticipatie biedt om zo draagvlak te verkrijgen voor het door het bestuur voorgestane beleid. Suggesties vanuit de doelgroepen worden verwelkomd en netjes beantwoord, maar het is uiteindelijk het bestuur dat de besluiten neemt en ze uitvoert. Verrijking en verbetering van de besluitvorming lijkt weliswaar belangrijk, maar lijkt toch achter draagvlak de tweede plaats in te nemen. Eerst en vooral wil het college de "achterban" (sportverenigingen, Wmo-cliënten, actieve burgers) tevreden houden door ze bij het proces te betrekken. Als hierdoor de besluitvorming verbeterd wordt is dit prettig, maar het gaat er met name om dat eventuele weerstanden worden weggenomen en men de uitkomsten van het proces aanvaardt doordat men erbij is betrokken en zijn inbreng heeft kunnen geven. Maar zoals gezegd: de regie blijft in handen van het gemeentebestuur. De hierboven uitgewerkte cases tonen dit aan. Dit leidt overigens niet tot rumoer bij de benaderde doelgroepen. Men is tevreden dat men zijn zegje heeft kunnen doen, voelt zich serieus genomen door het bestuur en aanvaardt de rol die men in het proces gespeeld heeft.

9. De praktijk van het burgerparticipatiebeleid in Haaksbergen getoetst

In dit deel van de rapportage wordt een deel van de onderzoeksvragen beantwoord door de geënqueteerden. Daarnaast is nog bronnenonderzoek gedaan naar door de raad vastgestelde verordeningen betrekking hebbende op burgerparticipatie:

De onderzoeksvragen waren:

1. Welke vormen van inspraak en participatie zijn er volgens de recente literatuur in de verschillende fases van het besluitvormingsproces?
2. Hoe geeft de gemeente Haaksbergen invulling aan deze vormen van inspraak?
3. Hoe verhouden zich de onder vraag 1 en vraag 2 behaalde bevindingen?
4. Hoe beoordelen de gemeentelijke ambtenaren en het gemeentelijk bestuur deze inspraakmogelijkheden?
5. Hoe beoordelen de burgers de inspraakmogelijkheden?

Hoe de gemeente Haaksbergen invulling geeft aan inspraak wordt hieronder aangegeven. Waar geïnterviewde mensen zijn geciteerd staat dit tussen aanhalingstekens:

Ad onderzoeksvraag 2

Ambities en doelen om burgers nauw te betrekken bij beleidsvorming en uitvoering zijn vastgelegd in gemeentelijk participatiebeleid.

Aan deze omschrijving wordt voldaan met de Inspraakverordening gemeente Haaksbergen 2003 en middels diverse communicatieplannen die zijn opgesteld ten behoeve van belangrijke projecten waarbij de burgers van Haaksbergen worden betrokken. In maart 2009 wordt naar verwachting een nieuwe Inspraakverordening vastgesteld.

Wil er sprake zijn van een participatieproces of interactieve beleidsvorming op de hoogste drie treden van de Participatieladder dan moet het beleid *in samenwerking en open wisselwerking* met andere partijen tot stand komen. Dit is een intensief traject en hier moet bewust voor gekozen worden. De Participatiewijzer gaat er vanuit dat er voor alle fasen van het beleidsproces moet worden bekeken *wanneer* participatie, *hoeveel* participatie en *aan wie* participatie wordt toegestaan. Partijen kunnen zijn: individuele bewoners, of ad-hoc georganiseerde bewoners, wijk- en buurtcomités, maar ook bedrijfs- en maatschappelijke organisaties en instellingen en door het college of raad ingestelde adviesorganen. Het betreft aldus een door de politiek en participanten gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure, budget en tijdspad kent. In dit proces is de ondersteuning vooraf geregeld en is vooraf bekend welke politieke en/of beleidsmatige speelruimte er is.²² Kern van het verhaal is dat burgerparticipatie de grootste kans van slagen heeft als er in een *vroeg stadium* over wordt nagedacht en als de juiste methoden worden ingezet.

²² Evaluatie toepassing Participatiewijzer Hengelo

Participatie wordt niet alleen beperkt tot zaken die de uitvoering van beleid betreffen, maar wordt ook ingezet in bestuurlijke en beleidsmatige besluitvormingstrajecten.

Aan deze norm wordt voldaan. De totstandkoming van het WMO-beleid is op interactieve wijze tot stand gekomen. Dat was overigens wel vanuit landelijke wetgeving voorgeschreven.

“Ik zie nog te vaak dat wanneer inspraak verplicht is, bijvoorbeeld bij zaken betreffende Ruimtelijke Ordening de wettelijke procedures worden gevolgd en niets meer. Inspraak moet een automatisme zijn en niet een verplicht nummer dat voortvloeit uit wetgeving. Ook het bestuur moet het minder als een verplichting zien, en meer een open houding aannemen ten opzichte van burgerparticipatie”

“Ik heb laatst een voorontwerp van een nieuw bestemmingsplan ter inzage gekregen, maar ik kon er weinig mee omdat een duidelijke financiële paragraaf ontbrak. Als burgers dan willen inspreken missen ze essentiële gegevens om dit goed te kunnen doen”

“De Wmo-raad wordt zowel betrokken bij de uitvoering van het beleid als bij de initiëring daarvan. De raad stelt adviezen op, krijgt ontwerp-adviezen ter inzage en wordt daarnaast ook nog om de mening gevraagd over het gemeentelijk Wmo-beleid. Op onze inbreng krijgen wij altijd een reactie. Er wordt serieus op onze opmerkingen en klachten ingegaan. Wel is het zo dat er al een ontwerp-advies ligt voordat wij worden geraadpleegd. Wij komen dus niet in het voortraject voor: bij de kaderstelling voordat een ontwerp-advies wordt opgesteld. Maar dat ervaren wij niet als een probleem.”

Er is sprake van een ‘huisstijl’ voor participatie die breed binnen de organisatie is geïnternaliseerd en wordt toegepast (en is dus niet alleen belegd bij de afdeling communicatie) maar ook bij de verschillende afdelingen.

“de laatste tijd zeker wel. Bijvoorbeeld voordat de Sportvisie wordt opgesteld en vastgesteld worden alle sportverenigingen uitgenodigd. Ook bij De Kappen is dat gebeurd. Betrokken worden uitgenodigd en krijgen ook met bepaalde aspecten de mogelijkheid om keuzes te maken, bijvoorbeeld over de architectuur en de naam van een instelling.”

“er is sprake van vaste, consistente procedures, dat moet ook”

Ook voor de Welzijnsvisie is gekozen voor een soortgelijke aanpak als bij het Marktpromenadeplan en bij Haaksbergen in 2030. In juni 2007 is een aselecte enquête uitgezet onder 2405 inwoners. Vervolgens is met externe ondersteuning en begeleiding een brede welzijnsconferentie opgezet. Ter voorbereiding van

deze welzijnsconferentie zijn diepte-interviews gehouden met een aantal betrokken instellingen en adviesraden alsook een groepsinterview met een aantal beleidsmedewerkers. Daarna zijn een tweetal werkconferenties georganiseerd (een burgerconferentie en een conferentie voor maatschappelijke instellingen, adviesraden en wijkraden) die allen goed zijn bezocht. Dit begint een soort standaardmodel te worden voor burgerparticipatie bij belangrijke beleidsnota's. In 2008/2009 zal een afzonderlijke nota "Mantelzorg, zorgvrijwilligers, algemeen en specifiek vrijwilligersbeleid" worden opgesteld. Deze volgt eenzelfde stramien.

"Voor grotere projecten worden inderdaad vaak dezelfde procedures gebruikt"

Gelijk met de Participatiewijzer is ook een aantal instrumenten ter ondersteuning van participatie en communicatie in de gemeente Hengelo gepresenteerd, namelijk:

- checklist bewonersbijeenkomsten;
- draaiboek bewonersbijeenkomsten;
- evaluatieformulier bewonersbijeenkomsten.

De gemeente Haaksbergen zou dergelijke checklists kunnen opstellen.

Het burgerinitiatief/referendum

De mogelijkheid en het recht tot burgerinitiatief is vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

In 2006 heeft de raad een referendumverordening vastgesteld. Tot nog toe heeft dat niet tot een referendum geleid. Een voorstel van D66 om over het Masterplan een raadgevend referendum te houden haalde het niet. Een motie van PvdA en CDA, om voordat een definitief besluit valt de bevolking te betrekken bij de uitwerking en te laten kiezen uit meerdere ontwerpen, haalde het wel.

"Ik ben vóór het referendum. Géén burgemeestersreferendum, wel bijvoorbeeld voor het Marktpromenadeplan. Jammer dat het niet van de grond is gekomen"

"Ik ben absoluut vóór het referendum"

Gewezen wordt ook op het initiatief van D'66 raadslid Harry Belshof. De raad heeft het initiatiefvoorstel aangenomen, maar tot nu toe geen initiatieven ontwikkeld om er meer mee te doen.

Het bestaan van het burgerinitiatief is gecommuniceerd naar de burgers.

“nee, wel is er een uitgebreide inspreekregeling bij commissies en raad. Maar alleen bij de commissie Ruimte en Milieu wordt er druk gebruik van gemaakt.”

Er is zoals gezegd een verordening, die het onder strikte voorwaarden mogelijk maakt een raadgeving referendum te houden. Minimaal 500 tot 600 (afhankelijk van de kiesdeler) burgers moeten hiertoe een verzoek indienen. De verordening staat niet op de website en de gemeente publiceert niet regelmatig op de gemeentepagina in het huis-aan-huis blad een bericht waarbij op de mogelijkheid wordt gewezen.

Interactieve beleidsvorming

In een actuele verordening of in beleid is vastgelegd hoe in de praktijk het instrument ‘interactieve beleidsvorming’ wordt toegepast. Deze verordening /dit beleid is dekkend voor alle voorkomende situaties.

Aan deze norm wordt voldaan.

“Eind 2008, begin 2009 willen wij voorstellen klaar hebben liggen om de Inspraakverordening te vernieuwen. De huidige inspraakverordening is verouderd en van minder betekenis geworden. Het gaat uit van participatie van burgers in de allerlaatste fase van beleidsvorming, wanneer het beleid in feite in hoofdlijnen vast ligt. Wij willen wat meer naar voren gaan in de procedure. Ook een vast draaiboek ontwikkelen, maar dat overigens niet vastleggen in die verordening. Wel willen wij in de nieuwe verordening de richting aangeven die wij met burgerparticipatie in willen slaan. En op basis van die richtlijnen als opgenomen in de Inspraakverordening kunnen wij dan maatwerk leveren.”

“ter aanvulling wellicht dat het college eind vorig jaar heeft besloten om een participatieleidraad te laten ontwikkelen. Dit op mijn advies bij de voorbereiding van een nieuwe inspraakverordening, omdat die participatie in feite belangrijker kan zijn dan alleen maar de inspraak.”

Inspraak

Er is een actuele inspraakverordening.

Hieraan wordt voldaan. Een actualisatie is gereed en wordt naar verwachting in maart 2009 aan de raad voorgelegd.

“Wie je nu net niet wilt bereiken met die nieuwe Inspraakverordening zijn de beroepsklagers en de Nimby (“niet in mijn achtertuin”)-figuren. Daarvoor heb je juist de wettelijk verplichte aankondigingen aan de muur en op de gemeentepagina. De Doelgroep weet die aankondigingen overigens heel goed te vinden.”

“wat ik in die nieuwe verordening mis is de fase waarin om de mening van de burger wordt gevraagd. Betrokkenen moeten in een veel eerder stadium kunnen meedenken. Niet wanneer er al een eindresultaat ligt, dat om draagvlak te krijgen nog even aan de betrokkenen wordt voorgelegd”

De inspraakverordening is uitgewerkt in handzame richtlijnen voor toepassing.

“ er is veel aandacht voor de leesbaarheid en de duidelijkheid. De gemeentepagina in het huis aan huis blad wordt druk gelezen en is informatief”

De mogelijkheid voor inspraak wordt ook buiten de wettelijk geldende regels actief uitgedragen, bijvoorbeeld in de interactieve processen zelf.

Uit meerdere projecten is bekend dat vanuit de ambtelijke en/of bestuurlijke organisatie actief de mogelijkheid van inspraak werd uitgedragen (WMO, Verkeer en Vervoerplan, wijkzaken). Aan deze norm wordt dus voldaan.

“Ook de PvdA fractie staat maandelijks op de markt in Haaksbergen. Dit levert heel veel signalen uit de samenleving op. Daar doen we ook wat mee. Ook legt de fractie werkbezoeken af, bijvoorbeeld aan jongerenopvangcentra. Je kunt alleen niets concreets toezeggen. Wel dat de fractie de nodige aandacht zal besteden aan de verzoeken.”

“De gemeente heeft een geweldig verhaal met zijn inspraakbeleid en zijn enquêtes en zijn hoorzittingen. Maar als je echt iets wil bereiken met inspraak en direct vertrouwen wil krijgen zul je in een vroeg stadium clubs en betrokkenen erbij moeten betrekken. Denk eens aan de behandeling van die sportnota. De voorzitter van Bon Boys had er geen goed woord voor over. We wekken de indruk dat we transparant en open zijn, maar daarin hebben we nog een heel traject te gaan.”

“de Wmo-raad is tevreden over de taken en bevoegdheden, die zij toebedeeld heeft gekregen en heeft niet direct behoefte aan taakuitbreiding”

Ad onderzoeksvraag 3:

In de praktijk wordt op basis van de inspraakverordening bij het begin van een proces een analyse gemaakt van de uitgangssituatie, de omgeving, de beoogde doelen, de relevante partijen met hun belangen en het globale projectverloop.

De analyse bij het begin van het project wordt niet altijd gemaakt voor alle genoemde facetten in de norm. Wel wordt in belangrijke gevallen door de afdeling communicatie een uitgebreid communicatieplan opgesteld. Voorts wordt betrokkenheid gegenereerd via de veelal bekende groepen en instellingen met betrekking tot het thema van het project. Beleidsmedewerkers hebben zoveel ervaring dat aan het begin van het proces een analyse wordt gemaakt die niet op schrift komt.

Aan het project ligt een bestuurlijke of ambtelijke opdracht ten grondslag waarin is aangegeven wat de kaders zijn en wat de speelruimte is voor
a *uitwerking*
b *participatie van burgers.*

Omdat in veel gevallen in projecten gekozen wordt voor de werkvorm 'consultatie' waarbij het aantal momenten en het object van inspraak duidelijk zijn aangegeven, kan gesteld worden dat kaders en speelruimte doorgaans goed worden aangegeven.

Er is een weloverwogen afweging gemaakt of en in welke mate het project interactief zal worden ontwikkeld. Die afweging wordt ook per te onderscheiden fase van het project gemaakt.

De huidige gedragslijn om dit inderdaad te doen is als richtlijn vastgelegd in de aangepaste Inspraakverordening. Op basis van die vastgelegde richtlijnen kan maatwerk worden geleverd bij volgende inspraakprocessen.

In de nieuwe inspraakverordening is de bevoegdheid om te besluiten bij het college neergelegd²³. Wel is toegevoegd dat de raad "in bijzondere gevallen" de beslissing over inspraak naar zichzelf kan toetrekken. Uiteraard kan de raad ook kaders opstellen voor inspraak. Geen inspraak wordt verleend als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht (artikel 2 lid 3 concept- inspraakverordening 2009). Dit artikel biedt het college ook de nodige middelen om inspraak uit te kunnen sluiten.

²³ Toelichting bij Inspraakverordening, feb 2009

De spelregels voor participatie binnen iedere fase zijn schriftelijk vastgelegd en bekend bij en geaccordeerd door alle betrokkenen.

Van geval tot geval worden de spelregels vastgelegd en vastgesteld door het college. Wij hebben niet goed kunnen vaststellen of dat bekend is, laat staan geaccordeerd wordt door alle betrokkenen.

Inspraak kan worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming²⁴. Interactieve beleidsvorming is een werkwijze bedoeld voor complexe bedrijfsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn en waarbij een overheidsorganisatie in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij het beleid betreft om met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid te komen. Inspraak daarentegen heeft betrekking op het vragen van reacties op voorgenomen oplossingen van beleidsproblemen. Met andere woorden. Interactieve beleidsvorming is in Haaksbergen nog niet bij verordening geregeld.

“de wijkraaden is drie jaar lang een worst voorgehouden. In een mail van Anja Cats van Wijkraad SZW van 26 november 2008 aan het college wordt gesproken van ‘geschaad vertrouwen’. Afgesproken zou zijn dat de wijkraad in een vroeg stadium zou worden geïnformeerd over zaken op ruimtelijk gebied en bouwaanvragen, maar ‘bestuurders zeggen iets, maar doen het tegenovergestelde’”

De participatie wordt gefaciliteerd (met middelen, kennis en competenties).

Uit de interviews en uit de beschikbaar gestelde informatie is naar voren gekomen dat in ieder geval de ambtelijke capaciteit die extra nodig is bij projecten met een flinke mate van burgerparticipatie veelal een probleem is. Door betrokkenen van de afdeling communicatie is naar voren gebracht dat lang niet altijd voldoende capaciteit vooraf wordt ingepland. In welke mate burgers worden gefaciliteerd verschilt sterk per project/initiatief. Kortom, hiervan kan geen eenduidig beeld worden gegeven.

Tussentijds vinden er evaluaties plaats van de bevindingen met de toegepaste participatie.

Bij de belangrijke projecten zeker wel. Ook van bewonersavonden en inspraakavonden en van wijkbijeenkomsten wordt op de gemeentepagina in het lokale huis aan huis blad bericht.

²⁴ Toelichting bij Inspraakverordening, feb 2009

Ad onderzoeksvraag 4:

Er is sprake van een 'vruchtbaar klimaat' voor participatie binnen de gemeente wat zich uit in een positieve grondhouding ten aanzien van participatie bij bestuur, ambtelijke organisatie, burgers en marktpartijen.

“Er is inderdaad sprake van een goed klimaat. “Maar het kan altijd beter”. Je kunt niet iedere burger bereiken. Veel burgers zijn niet geïnteresseerd en er ook niet voor te interesseren. Stemmen ook niet. Andere klagen erover dat het in hun ogen nooit goed is, hoe goed je het feitelijk ook doet.”

“Bestuur en ambtenaren staan open voor burgerparticipatie. Een voorbeeld hiervan is de hoorzitting, die sinds dit jaar gehouden wordt over de begroting (oktober) en de Kadernota (voorjaar). Hier krijgen burgers de gelegenheid om het mening te geven over (onderdelen van) deze belangrijke beleidsstukken.”

“De gemeente is actief bezig met burgerparticipatie. Er is geregeld contact, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en de informatievoorziening vanuit gemeente richting Wmo-raad is uitstekend.”

“Je kunt alles wel formeel optuigen en de indruk wekken dat we transparant en open bezig zijn, maar dat is helemaal niet waar”

“De indruk wordt gewekt dat burgers overal bij betrokken worden, maar als bijvoorbeeld bouwvergunning van rechtswege verleend worden omdat termijnen overschreden worden kan van inspraak al geen sprake meer zijn”

De verschillende mogelijke vormen van participatie zijn bereikbaar voor alle doelgroepen (herkenbaar, begrijpelijk, toegankelijk, toepasbaar).

Aan deze norm wordt onvoldoende voldaan. Het meest in het oog springende voorbeeld is het feit dat het instrument ‘burgerinitiatief’ in al die jaren geen enkele keer is gebruikt.

Wel zijn diverse enquêtes uitgevoerd en informatieavonden georganiseerd. Ook wordt geregeld via de lokale media en via internet gecommuniceerd dat in Haaksbergen sprake is van een in een verordening vastgelegd uitgebreid spreekrecht.

“Al die enquête hebben weinig effect. Je moet je maar afvragen of de respons wel de hele doelgroep dekt. In feite vullen maar weinig mensen die enquêtes in. Logisch als er vragen worden gesteld, waaruit je zou kunnen opmaken wie de respondenten zijn.”

“De Wijkraad beschikt over een klein eigen budget waarover zij geheel zelfstandig kan beschikken.”

Er vindt een geregelde, minimaal tweejaarlijkse, openbare evaluatie plaats met betrekking tot hetgeen op het gebied van inspraak en participatie in de gemeente is gedaan en is bereikt.

Aan deze voorwaarde wordt niet voldaan. De jaarlijkse verslaglegging in het burgerjaarverslag is een summiere illustratie van de ontwikkelingen op het gebied van inspraak en participatie. Wat verder relevant is in dit verband, is het gegeven dat bij projecten geen evaluatie is gedaan

“voorzover ik weet is een dergelijke evaluatie er niet. Wel is er het jaarverslag van de burgemeester.”

“Daar is eigenlijk niet over nagedacht. Gefocust is op meer communicatie en participatie van burgers bij beleidsvorming en beleidsontwikkeling. De tijd en de ambtelijke capaciteit ontbreekt ook om er meer mee te doen.”

“Jaarlijks vindt een bespreking plaats met de vakwethouder (de heer Noordink) over de gang van zaken rond de Wmo. Dan wordt het afgelopen jaar geëvalueerd.”

“Ik wil wel heel graag regelmatig evalueren. Dan zou ik aangeven dat plannen veel vroeger bij de gemeenteraad en bij de betrokken burgers terecht moeten komen. Dan kan er nog worden bijgestuurd”

De burgerinitiatiefverordening is zodanig opgezet dat burgers hier makkelijk een beroep op kunnen doen.

Er zijn geen referenda bekend in de afgelopen jaren. De voorwaarden om een raadgeving referendum af te dwingen zijn ook streng. Tal van onderwerpen zijn uitgesloten (artikel 3 van de Referendumverordening) en het gaat om een raadgevend referendum. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad uiteindelijk een ander besluit kan nemen.

Het resultaat van de inspraak vindt ook daadwerkelijk zijn doorwerking in aanpassing van het beleid c.q. de plannen.

Aan deze norm is deels voldaan. In alle onderzochte cases zijn ideeën van de betrokkenen verwerkt in de plannen. Niet alle reacties konden gehonoreerd worden. Wel werd steeds aangegeven waarom de reacties niet werden gehonoreerd. Dit verhoogt de waarde van inspraak aanzienlijk.

“het is bekend dat insprekers of reacties bij de hoorzitting over de Kadernota en in mindere mate de hoorzitting bij de begroting regelmatig hebben geleid tot wijzigingen

in deze stukken in de door de insprekers gewenste richting. Jammer dat met name bij de Kadernota van dit recht nauwelijks gebruik wordt gemaakt.”

“Wij krijgen steeds een reactie van bestuur en ambtenaren op onze schriftelijke of mondelinge inbreng. Er wordt steeds aangegeven welke punten in beleidsvoorstellen en uitvoeringsregelingen worden aangepast als gevolg van onze inbreng.”

“Gedeeltelijk ja, voorzover het in het straatje van het bestuur past”

Ad onderzoeksvraag 5:

Ieder jaar wordt met een zekere minimumfrequentie gebruik gemaakt van het burgerinitiatief.

Er wordt geen gebruik gemaakt van het burgerinitiatief.

Er is een systeem om de tevredenheid over het burgerinitiatief en het instrumentarium daarvoor te meten van burgers/organisaties en van het bestuur.

Er is geen systeem aangetroffen om de tevredenheid over het burgerinitiatief te meten.

Er vindt een geregelde, minimaal vierjaarlijkse, openbare evaluatie plaats met betrekking tot hetgeen op het gebied van het burgerinitiatief in de gemeente is gedaan en is bereikt.

Er vindt geen openbare evaluatie plaats. Er is wel terugkoppeling via het jaarverslag van de burgemeester.

Burgers worden volgens de wettelijk geldende regels en op heldere wijze op de hoogte gesteld van de mogelijkheden van inspraak.

De betrokkenheid van burgers betreft bij alle drie de onderzochte cases voornamelijk vertegenwoordigers van bestaande bewonersorganisaties, platforms, adviesraden en andere overlegstructuren. Een belangrijk deel van inspraakreacties in projecten is vaak ook afkomstig uit deze groep ‘ingewijden’. Wel is de opkomst hoog en de betrokkenheid vanuit deze groepen zeer groot.

De respondenten uit het publieksonderzoek geven aan dat ze helder geïnformeerd worden over de inspraak, de uitnodiging wordt meerdere malen als positief bestempeld.

“er is altijd een groep die nergens aan mee doet en ook een groep voor wie het nooit goed genoeg is, hoeveel je ook doet om ze erbij te betrekken. Gelukkig luistert de gemeente niet alleen naar de “schreeuwers”, maar komen ook andere groepen aan bod, mede dankzij het instrument van de enquête”

“Wij worden regelmatig aangeklampt door ondernemers die graag op de hoogte willen worden gehouden van ontwikkelingen in planvorming. Er is een groot verschil tussen theorie en praktijk op dit vlak”

Er is een systeem om de tevredenheid te meten bij burgers, organisaties en het bestuur, over inspraak en het instrumentarium daarvoor.

Voor zover bekend is dit ‘systeem’ er niet en wordt dus niet voldaan aan deze norm.

Er vindt een geregelde, minimaal tweejaarlijkse, openbare evaluatie plaats met betrekking tot hetgeen op het gebied van inspraak in de gemeente is gedaan en is bereikt.

Voor zover bekend is van een dergelijke evaluatie geen sprake en wordt dus niet voldaan aan dit punt van de norm.

“Die evaluatie is er inderdaad niet. Wel moet ik constateren dat er na een succesvol afgesloten inspraakproject te vaak een “radiostilte” ontstaat. Er vindt wel terugkoppeling plaats van de voortgang op de gemeentepagina, maar meer ook niet. Denk bijvoorbeeld aan de recente problemen met Rabo Vastgoed bij het Marktpromenadeplan. We moeten nu weer aan de slag. De klankbordgroep wordt opnieuw uitgenodigd om de problemen te bespreken en om eventueel met oplossingen te komen”

“Jaarlijks wordt het Wmo-beleid geëvalueerd met de wethouder.”

**Beoordeling door rekenkamercommissie:
Burgerparticipatie in het algemeen:**

1. Welke vormen van inspraak en participatie zijn er volgens de recente literatuur in de verschillende fases van het besluitvormingsproces?
2. Hoe geeft de gemeente Haaksbergen invulling aan deze vormen van inspraak?

Vastgelegd in gemeentelijk beleid:	+
Professionele en systematische aanpak	+
Burgerinitiatief mogelijk:	++

3. Hoe verhouden zich de onder vraag 1 en vraag 2 behaalde bevindingen?

Draagvlak bij college en raad:	+ / ++
Draagvlak bij ambtelijk apparaat:	+
Draagvlak bij burger:	+ / - (beperkt)
Burgerparticipatie leidt tot aanpassing plannen:	+ / -

4. Hoe beoordelen de gemeenteambtenaren en het gemeentebestuur deze inspraak mogelijkheden?

Geregelde evaluatie:	-
Tevredenheid bij bestuur:	+
Tevredenheid bij ambtelijk apparaat	+

5. Hoe beoordelen de burgers de inspraakmogelijkheden?

Bekendheid bij de burger:	+ / - (beperkt)
Burgerinitiatief bekend bij burger:	-
Tevredenheid bij burger:	+ / - (klachten over terugkoppeling en nazorg)

10. Conclusies en aanbevelingen

“De wensen en ideeën, die de sportverenigingen aan de gemeente hebben doorgegeven liggen vast in verslagen. Die zijn niet weggepoetst. Alleen moeten we nu een stapje terugdoen voordat we met hun wensen en ideeën aan de gang kunnen gaan. We moeten eerst de criteria vastleggen: wat willen we met sport en sportaccommodaties in de gemeente Haaksbergen. We moeten het dus eerst over de grote lijnen eens worden. Daarna kunnen we kijken naar de concrete wensen van de verschillende verenigingen”. Dat zegt een ambtenaar van de gemeente Haaksbergen in de Twentse Courant Tubantia van 18 november 2008 als reactie op uitlatingen die vertegenwoordigers van verschillende sportverenigingen deden op maandagavond 17 november tijdens het politieke sportcafé van het CDA. De betreffende ambtenaar is betrokken bij het opstellen van de concept-sportvisie 2008-2012.

De clubs gaven aan dat ze in de concept-sportvisie niets terugzagen van hun wensen en ideeën, die ze eerder dit jaar aan de gemeente hadden aangereikt. Maar de betrokken ambtenaar repliceert dat het college eerst een kaderstellende sportvisie wil hebben voordat ze op alle wensen ingaat.

Wat is er hier verkeerd gegaan? Blijkbaar hebben insprekers en college een verschillende visie op burgerparticipatie. Het college informeert de betrokkenen en geeft ruimschoots de mogelijkheid om een reactie te geven (fase 1 en 2 van de participatieladder) en legt deze reacties vast, maar koppelt deze reacties vervolgens niet direct terug met de insprekers. Bovendien hebben de insprekers blijkbaar het idee dat zij ook kunnen adviseren (fase 3 op de participatieladder), terwijl het college blijkens deze ambtenaar vast het roer in handen wil houden en zelf de kaders wil uitzetten.

Misverstanden alom, en onnodig: als de gemeente van te voren duidelijk had gemaakt wat de bedoeling was waren en geen misverstanden ontstaan en geen verwachtingen opgewekt. En was de ruis niet via de krant gespeeld. Wat nu mogelijk invloed zal hebben op het draagvlak bij burger en raad van de gehele sportnota.

Deze illustratie uit de werkelijkheid gegrepen leidt ons tot de volgende aanbevelingen:

Allereerst zal het gemeentebestuur een keuze moeten maken. Als burgerparticipatie slechts wordt gezien als een middel om het draagvlak van een voorgenomen besluit te vergroten voert de gemeente in grote lijnen een adequaat beleid. De rekenkamercommissie kan dan zijn advies beperken tot het opstellen van een leidraad voor participatie vanuit dit gezichtspunt en het regelmatig evalueren daarvan.

Wil het gemeentebestuur daadwerkelijke inhoudelijk inbreng van betrokken partijen in het beleidsvormingsproces, met andere woorden: wil het bestuur dat de hogere treden op de participatieladder ook worden betreden?

Indien deze vraag met “ja” wordt beantwoord en op basis van de conclusies en voorstaande door derden aangedragen suggesties komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen om het proces van burgerparticipatie in Haaksbergen te verbeteren voor overheid en burgers:

1. Geen burgerparticipatie zonder bewuste afweging vooraf.

Denk heel goed na voordat een participatietraject wordt begonnen: wat wil ik bereiken, wat is mijn doelgroep, hoe bereik ik die het beste, wat zijn de kaders, welke speelruimte is er, wie is ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, hoe worden die tijdens het proces op de hoogte gehouden, hoe zorg ik voor 'commitment' op het eindresultaat etc.

Bedenk ook waarom een participatietraject wordt begonnen. Wil men alleen draagvlak genereren voor besluiten die men in raad en/of college voornemens is te nemen of wil men 'input' van de bevolking om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te verbeteren. In het eerste geval moet trede 1 en hooguit trede 2 van de participatieladder worden betreden, in het tweede geval verdient het overweging om ook de hogere treden op te stappen.

Ontwikkel een toepasselijke participatiearchitectuur voor afzonderlijke processen:

- *Maak processen voor burgers transparant. Werk aan een standaardaanpak, waarin aandacht wordt besteed aan het inzichtelijk maken van de invloedruimte van betrokkenen, de plaats van de vergadering in het totale proces en het afleggen van verantwoording over wat er met de inbreng van participanten is gedaan;*
- *Breng de raad bij belangrijke dossiers vroegtijdig in beeld. Richt in de voorbereiding van het proces de raad op de essentiële politieke keuzevraagstukken;*
- *Inspraak op het collegebesluit wordt altijd voorafgegaan door kaderstelling vanuit de raad*
- *Organiseer dat de uitkomsten van een participatieproces op een goede manier een vervolg krijgen in het totale beleidsproces*

2. Stel een handzame leidraad burgerparticipatie vast en houd je eraan

Bevorder de participatiegraad van de samenleving

- *Betrek burgers, instellingen en ondernemers bij het beleid op het moment dat er nog wat te kiezen is. Participatie in een latere fase mobiliseert alleen maar tegenstanders;*
- *Mobiliseer een intermediair bij moeilijk te bereiken doelgroepen;*
- *Licht burgers regelmatig en correct in over de mogelijkheden tot burgerparticipatie;*
- *Schakel "beroepsinsprekers" op een positief-constructieve manier in, het zijn vrijwilligers die verder kijken dan hun eigen achtertuin en gericht zijn op de publieke zaak;*
- *Houd betrokken burgers ook achteraf op de hoogte, zorg ervoor dat er geen "radiostilte" optreedt als de raad eenmaal heeft besloten. Betrek de betrokkenen die de meeste inbreng hebben gehad er opnieuw bij als er na het raadsbesluit nieuwe ontwikkelingen zijn die tot wijzigingen kunnen leiden op het raadsbesluit en/of die tot nieuwe inzichten leiden.*

3. Investeer in opleidingen: Omgaan met weerstand, onderhandelen, burgerparticipatie, participatie en organisatiecultuur

Train, coach en selecteer in de ambtelijke organisatie op de juiste persoonlijke houding en vaardigheden

- *Bouw er structureel aan via werving en selectie, training en scholing*
 - *Blijf denken vanuit het resultaat van burgerparticipatie: breng vooral die medewerkers in stelling die de vereiste persoonlijke vaardigheden bezitten en doorontwikkelen, en die dat leuk vinden*
4. Zorg dat de burgers goed op de hoogte (kunnen) zijn van de participatiemogelijkheden;

Hoe hoger de trede op de Participatieladder, hoe groter de verantwoordelijkheid van de betrokken burgers (achterzijde van de Participatieladder). Bespreek dat goed van te voren met de betrokkenen!

5. Laat een participatieplan vaststellen.
6. Faseer participatieprocessen.
7. Toon resultaten.
8. Koppel de resultaten terug met direct betrokkenen, ook als er nieuwe ontwikkelingen zijn.
9. Maak van te voren duidelijk wat de rol van de burgers is, en wat de rol van raad en college
10. Evalueer burgerparticipatie in 2010.

Lijst van geraadpleegde literatuur:

Literatuurlijst:

- **Wanneer werkt participatie?** Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma. I. Pröpper, B. Litjens en E. Weststeijn, juli 2006;
- **Internet en het buitengebied van Haaksbergen.** Uitslag eerste peiling van het Haaksbergenpanel, I&O research, 24 mei 2007
- **Haaksbergenpanel peiling 2.** Openingstijden gemeentehuis, het Gemeentekompas en subsidiebeleid van de gemeente, I&O research, oktober 2007
- **Imago-onderzoek 2007 Gemeente Haaksbergen.** Robin Heemskerk, afdeling Communicatie, juli 2007
- **Burgerparticipatie in Rotterdam.** Arthur Edwards, Linze Schaap, Centre for Local Democracy (CLD), Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006.
- **Meedoen is Noodzaak, Nota Burgerparticipatie Wmo,** Gemeente Noordwijk, april 2006
- **Burgerparticipatie bij de planvorming van ruimtelijke projecten,** Gemeente Veldhoven, 2006
- **De Staat van de Gemeente najaar 2007,** Van Bommel e.a., PON, februari 2008
- **Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie?,** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2003
- **Samenspel in communicatie en participatie, de spelregels in de gemeente Hengelo,** Gemeente Hengelo, afd. Communicatie, 2008
- **Inspraakverordening gemeente Haaksbergen,** raadsbesluit 11 november 2003
Kadernota 2008, Gemeente Haaksbergen
- **Detailhandelsvisie Haaksbergen,** DTNP adviseurs Nijmegen, oktober 2006
- **Verordening Wmo-raad Haaksbergen,** november 2006
- **Referendumverordening februari 2006 gemeente Haaksbergen**
- **Service loket Haaksbergen Wet maatschappelijke ondersteuning,** Haaksbergen mei 2006
- **Beleidskader Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008-2011 De burger centraal, 18 december 2007**
- **Masterplan Marktpromenade**
- **Reactienota Masterplan Marktpromenade,** versie 12 december 2007
- **Raadsvoorstel Masterplan Marktpromenade,** 30 januari 2008
- **Gemeentelijk Verkeers- en vervoersplan Haaksbergen,** januari 2007
- **Toekomstvisie 2030 Gemeente Haaksbergen**
- **Synopsis campagne/communicatieplan Toekomstvisie Haaksbergen**
- **Handreiking Burgerparticipatie in de WMO,** juni 2006, versie 2, SGBO Den Haag
- **Wat vinden inwoners van de Provincie Overijssel belangrijk aan hun leefomgeving,** TNS-NIPO-consult, 13 juni 2008

- **Burgerparticipatie Gemeente Scheemda: een kwestie van ruimte geven,** Scheemda, november 2004
- **Inspraak en participatie in de Gemeente Ijsselstein,** Rekenkamercommissie Gemeente Ijsselstein, 4 februari 2008
- **Concept-welzijnsvisie Haaksbergen 2008, “Noaberschap en partnerschap”,** augustus 2008
- **Begroting 2009 en het Meerjarenperspectief 2010-2012, Gemeente Haaksbergen**
- **Evaluatie toepassing Participatiewijzer Hengelo,** 05/11/2008, Gemeente Hengelo
- **Rijk en op handen gedragen!?, een onderzoek naar interactieve totstandkoming van de te ontwerpen toekomstvisie van de gemeente Bronckhorst.** Afstudeerscriptie van Nout Nijenhuis, Vorden december 2008

Gesprekken met:

Senior Communicatiemedewerker Gemeente Haaksbergen
 Fractievoorzitter raadsfractie PvdA gemeente Haaksbergen
 Secretaris Wmo-raad gemeente Haaksbergen
 Fractievoorzitter raadsfractie Leefbaar Haaksbergen