

*Eindrapportage*

## **Voor en door burgers?**

**Een beeld van de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede  
2006-2007**

Aan  
Rekenkamercommissie Heemstede

Referentiecode

Van  
Drs. Maarten Pieters  
Drs. Juul Cornips

Vught, 25 april 2008

## Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting .....	1
Inleiding .....	1
Uitvoering van het onderzoek.....	1
Welke inspraakmogelijkheden zijn er en maken burgers er gebruik van? .....	2
1 Inleiding .....	9
2 Doel – en vraagstelling .....	10
3 Toetsingskader.....	12
3.1 Inspraak, waar hebben we het over? .....	12
3.2 Conditie voor zinvolle inspraak.....	12
3.3 Effecten van inspraak.....	13
4 Onderzoeksaanpak.....	16
5 Inspraak in de gemeente Heemstede: een overzicht.....	17
5.1 Inspraakmogelijkheden in Heemstede .....	17
5.2 Toepassing van de inspraakmogelijkheden.....	19
5.3 De kosten van inspraak.....	22
6 Conditie voor zinvolle inspraak.....	23
7 De effecten van inspraak.....	27
7.1 Inspraak en responsief bestuur .....	27
7.2 Inspraak en de inhoud van beleid .....	27
7.3 Inspraak en tevredenheid .....	29
8 Conclusies en aanbevelingen .....	31
8.1 Conclusies .....	31
8.2 Aanbevelingen .....	32
Bijlage 1: Bestuursstijlen .....	34
Bijlage 2: De herinrichting van de Binnenweg .....	36
1 Inspraak bij de herinrichting van de Binnenweg .....	36
2 Conditie voor zinvolle inspraak.....	37
3 Resultaten van de inspraak .....	39
Bijlage 3: De voorbereiding van de Wmo.....	42
1 Inspraak bij de voorbereiding van de Wmo .....	42
2 Conditie voor zinvolle inspraak.....	43
3 Resultaten van de inspraak .....	45

Bijlage 4: De nieuwbouw van het Raadhuis .....	47
1      Inspraak bij de nieuwbouw van het Raadhuis .....	47
2      Conditie voor zinvolle inspraak .....	50
3      Resultaten van de inspraak en participatie .....	52
Bijlage 5: De ontwikkeling van het Vogelpark/ de stationsomgeving .....	54
1      Inspraak bij de herontwikkeling van de stationsomgeving .....	54
2      Conditie voor zinvolle inspraak .....	57
3      Resultaten van de inspraak .....	58
Bronnenlijst .....	61

## Bestuurlijke samenvatting

### Inleiding

Het gemeentebestuur van Heemstede vindt het belangrijk om burgers actief te betrekken bij de ontwikkeling en de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Deze aandacht voor inspraak is in de vorige bestuursperiode ingezet. De ambitie van het huidige gemeentebestuur is hoog:

*Aan de wensen en verwachtingen van de inwoners van Heemstede kan slechts dan worden voldaan als het bestuur luistert. Het college heeft een dienende rol naar de inwoners van Heemstede toe. [...] Ook moeten inwoners zelf voor hun belangen kunnen opkomen, door verschillende vormen van inspraak waarbij tijdigheid, openheid en terugkoppeling sleutelwoorden zullen zijn. Voor het College, voor de Raad en voor de verschillende politieke partijen ligt hier een belangrijke opdracht contact te zoeken met en te luisteren naar de burgers.*

(Collegeprogramma 2007- 2010, gemeente Heemstede, p. 3)

Deze ambitie staat niet op zich zelf. In toenemende mate hebben burgers de afgelopen decennia mogelijkheden gekregen om op een directe wijze invloed uit te oefenen op het beleid van gemeenten. Burgers maken hier gebruik van en willen dat het gemeentebestuur hun inbreng serieus neemt. In het algemeen vormt de inspraak van burgers een grote bestuurlijke uitdaging voor een gemeentebestuur. Het gemeentebestuur staat hierbij voor de opgave om uiteenlopende belangen van burgers te wegen binnen de bestuurlijke kaders die de politiek heeft gesteld. Inspraak stelt hoge eisen aan de communicatie en het vermogen van het gemeentebestuur om de verwachtingen over de uitkomst en de doorwerking van de inspraak te managen.

Voor de rekenkamercommissie van Heemstede is deze ambitie van het gemeentebestuur een goede reden om de praktijk van de inspraak in Heemstede te onderzoeken. Wat komt er van de inspraak in Heemstede terecht? Van welke inspraakmogelijkheden maken de burgers in Heemstede gebruik? Hoeveel kost de inspraak? Zijn de condities voor de inspraak voldoende? Wat is het uiteindelijke effect van de inspraak? In hoeverre zijn burgers tevreden over de inspraak?

De titel van dit rapport spreekt van een beeld van de inspraakpraktijk in Heemstede. Dit beeld is het antwoord op de gestelde vragen. De rekenkamercommissie wil hiermee een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de inspraak “voor en door burgers” in Heemstede. Hiertoe doet de rekenkamercommissie aanbevelingen die zijn gebaseerd op de conclusies van dit onderzoek.

### Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek betreft de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede in de periode 2002-2007. Gekozen is voor een onderzoek dat een kwalitatief beeld schetst van de inspraakpraktijk in Heemstede. Deze keuze maakt het mogelijk om eerst het

inspraakbeleid en de uitvoeringspraktijk te verkennen om vervolgens gericht het onderzoek te verdiepen naar de factoren die bepalend zijn voor het verloop van de inspraak in de praktijk. Dit inzicht biedt aanknopingspunten voor verbetering en verdere ontwikkeling van de inspraakpraktijk. De resultaten van het onderzoek geven geen representatief beeld van de tevredenheid van insprekers en andere resultaten van alle inspraakprocessen.

De eerste fase van het onderzoek (februari 2008) richtte zich op het in kaart brengen van de inspraakmogelijkheden in de gemeente Heemstede en het gebruik daarvan door burgers. Hiervoor zijn documenten en beleidsnota's bestudeerd, zoals de inspraakverordening, het communicatieplan en aanvullende nota's.

In de tweede fase (maart 2008) is een verdiepingsslag gemaakt. Hierbij richtte het onderzoek zich op het in kaart brengen van de condities voor zinvolle inspraak en de feitelijke resultaten van inspraak. Daarvoor zijn vier inspraakdossiers verder uitgediept.

Hierbij gaat het om de volgende dossiers:

- de herinrichting van de Binnenweg;
- de nieuwbouw van het raadhuis;
- de herontwikkeling van de stationsomgeving (Vogelpark en het Roemer Visscherplein);
- de voorbereiding en uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

Daarnaast hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met de ambtelijke projectleiders, de verantwoordelijke portefeuillehouders, raadsleden en insprekers van de betreffende dossiers.

## **Welke inspraakmogelijkheden zijn er en maken burgers er gebruik van?**

Er zijn in Heemstede verschillende mogelijkheden voor inspraak. Het gaat om:

- formele inspraakmogelijkheden;
- mogelijkheden die burgers hebben om zich tot het bestuur te wenden;
- interactieve beleidsvorming;
- internetpanels en discussiefora.

In Heemstede maken burgers van al deze mogelijkheden gebruik.

### **FORMELE INSPRAAKMOGELIJKHEDEN**

De inspraakverordening van de gemeente Heemstede maakt een onderscheid tussen wettelijk verplichte en niet-wettelijk verplichte inspraak.

*Wettelijk- verplichte inspraak* vindt plaats naar aanleiding van conceptbesluiten van het gemeentebestuur en verloopt volgens de uniforme voorbereidingsprocedure die is vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

*Niet-wettelijk verplichte inspraak* vindt plaats op momenten die niet wettelijk zijn vastgesteld. Voorbeelden in de gemeente Heemstede zijn:

- *Inpraak op startnotities.* In 2007 heeft het college van B&W inspraak op startnotities ingevoerd. Op deze wijze worden burgers al eerder bij de besluitvorming betrokken dan wettelijk verplicht is.
- *Inpraak- en inloopbijeenkomsten.* In deze bijeenkomsten geeft de gemeente informatie over het besluit of voornemen dat ter inspraak ligt en krijgen burgers de mogelijkheid hun zienswijze hierover bekend te maken.

In de praktijk gaat het bij de formele inspraak in Heemstede vooral om inspraakprocedures die betrekking hebben op kleinere besluiten, zoals vrijstellingsprocedures voor bestemmingsplannen.

In 2006 gaat het om in totaal 98 inspraakprocedures, waarvan twaalf omvangrijke trajecten voor ruimtelijke projecten. In 2007 speelden 88 inspraakprocedures, waaronder zes intensieve trajecten zoals de inspraak rondom de herinrichting van de Binnenweg.

In aanvulling op de formele inspraakprocedures werden in 2006 vijftien inspraak- en inloopbijeenkomsten georganiseerd. Vijf van deze bijeenkomsten vonden plaats in verschillende wijken in het kader van het opstellen van de speelvisie. De overige bijeenkomsten hadden betrekking op ruimtelijke trajecten. In 2007 vonden vijf inspraak- en inloopbijeenkomsten plaats onder andere over de herinrichting van de Zandvoortselaan en de herinrichting van het Vogelpark.

#### MOGELIJKHEDEN DIE BURGERS HEBBEN OM ZICH TOT HET BESTUUR TE WENDEN

Het initiatief voor de inspraak ligt bij deze mogelijkheden niet bij de gemeente, maar bij de burgers zelf. Het gaat om:

- Spreekrecht bij commissievergaderingen.* Burgers kunnen zich vooraf aanmelden om in te spreken tijdens een commissievergadering van de gemeenteraad.
- Burgerinitiatief.<sup>1</sup>* Het burgerinitiatief geeft aan inwoners van Heemstede de mogelijkheid om een voorstel te doen aan de gemeenteraad. De raad besluit over een voorstel in een raadsvergadering.
- Gemeenteraadsleden benaderen.* Burgers kunnen rechtstreeks contact opnemen met raadsleden. Op de website van de gemeente staan hiervoor de gegevens van de individuele raadsleden en de politieke partijen in de raad.
- College van B&W benaderen.* Burgers kunnen direct contact opnemen met de leden van het college van B&W. Burgers kunnen een afspraak maken via het bestuurssecretariaat of rechtstreeks een brief schrijven aan het gemeentebestuur.

Gegevens over het totale aantal burgers dat zich tot het bestuur wendt, ontbreken. Wel zijn gegevens bekend over het spreekrecht bij commissievergaderingen. Het aantal mensen dat gebruik maakt van het spreekrecht bij commissievergaderingen verschilt per vergadering en met de onderwerpen die op de agenda staan. In 2007 maakten 49 burgers gebruik van de mogelijkheid om in te spreken bij een commissievergadering.

---

<sup>1</sup> De gemeenteraad heeft op 17 december 2007 het raadsvoorstel over de Verordening Burgerinitiatief Heemstede aangenomen. De verordening is sinds januari 2008 van kracht.

## INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

Bij interactieve beleidsvorming betreft een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers en andere belanghebbenden bij het beleid. Deze werkwijze is er op gericht om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvorming kent verschillende gradaties van invloed van burgers op de beleidsvorming: van advies door burgers aan het bestuur over een beleidsvoornemen tot beleidsvorming door burgers zelf waarbij het bestuur ondersteuning biedt. Het gaat steeds om inspraakvormen waarbij de overheid proactief de burgers bij de beleidsvorming betreft. In Heemstede gaat het om de volgende inspraakmogelijkheden:

- a *Burgerbijeenkomsten*. Dit zijn door de raad georganiseerde bijeenkomsten waarin burgers hun mening kunnen geven over een onderwerp. Het onderwerp kan door de raad worden bepaald, maar ook burgers kunnen onderwerpen aandragen.
- b *Bewonersbijeenkomsten/ wijkbijeenkomsten*. Dit zijn bijeenkomsten waarvoor burgers worden uitgenodigd om hun mening te geven over een bepaald onderwerp.
- c *Klankbordgroepen*. Een overlegvorm om tot afstemming van beleid te komen. Vaak gaat het om groepen met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers die op basis van hun expertise worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan beleidsontwikkeling.

In Heemstede beperkt de interactieve beleidsvorming zich vooral tot adviezen van burgers over beleidsvoornemens van het gemeentebestuur. Bij de inrichting van speelplaatsen is de invloed van burgers groter. Burgers bepalen binnen de randvoorwaarden die het gemeentebestuur stelt zelf de inrichting van de speelplaats.

## INTERNET

De gemeente Heemstede betreft burgers ook bij het beleid door middel van internet. Hierbij gaat het om twee vormen van inspraak:

- a *Digitaal burgerpanel*. In 2006 is het Digipanel ingesteld. Dit panel bestaat uit een representatieve steekproef van 150 inwoners van Heemstede.
- b *Discussiefora*. Op de website van de gemeente kunnen burgers hun mening geven over verschillende onderwerpen en kunnen zij met elkaar in discussie gaan.

De gemeente maakt niet veel gebruik van het burgerpanel. In 2006 werd het burgerpanel ondervraagd onder andere over de herinrichting van de Binnenweg. In 2007 is het burgerpanel alleen geraadpleegd over fietsknelpunten.

## **Wat zijn de kosten van inspraak?**

Het onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd in de kosten van de verschillende inspraakmogelijkheden. Bij de afdelingen ruimtelijk beleid en welzijnszaken zijn de kosten voor inspraak verweven in het reguliere budget. Voor grote ruimtelijke projecten wordt bijvoorbeeld geen apart budget geraamd voor het verwerken van inspraakreacties. Een algemeen overzicht van de kosten van inspraak is dan ook niet voorhanden. De kosten voor het Digipanel bedragen een paar duizend euro per jaar.

## Zijn de condities voor de inspraak voldoende?

Voor het antwoord op deze vraag zijn de condities voor zinvolle inspraak nader onderzocht. Het gaat om:

- politiek- bestuurlijk commitment;
- een open basishouding;
- professionaliteit;
- politiek- bestuurlijke inbedding.

### *Het politiek- bestuurlijk commitment is zeer groot*

Het gemeentebestuur heeft in de vorige bestuurperiode een stevige aanzet gemaakt voor het inspraakbeleid. In het huidige collegeprogramma zijn inspraak en participatie speerpunten. Het gemeentebestuur ziet inspraak als een voorwaarde voor een goed functionerende democratie, maar ook als een middel om al in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling draagvlak te creëren voor de besluitvorming. Voor raadsleden is inspraak ook een belangrijke manier om inbreng van burgers te krijgen voor het maken van politieke keuzes.

Het politiek- bestuurlijke commitment voor inspraak is gegroeid. Dit blijkt uit de aanvankelijk mindere inzet van inspraak bij projecten als de nieuwbouw van het Raadhuis en de herontwikkeling van de stationsomgeving (Vogelpark en het Roemer Visscherplein). Bij latere projecten zoals de herinrichting van de Binnenweg betreft het gemeentebestuur vroegtijdig burgers bij de beleidvorming met een startnotitie en de vorming van een klankbordgroep.

### *Het gemeentebestuur heeft over het algemeen een open basishouding*

Het gemeentebestuur heeft over het algemeen een open basishouding. Dit betekent dat het gemeentebestuur bereid is naar burgers te luisteren en bereid is om de eigen ideeën en perspectieven ter discussie te stellen. Dit betekent niet dat burgers die deelnemen aan de inspraak deze open houding altijd ook zo beleven. De correspondentie in de dossiers en de gesprekken met insprekers scheppen een beeld van burgers die zich niet serieus genomen voelen door het gemeentebestuur en zich daardoor teleurgesteld voelen.

### *Er liggen kansen om de professionaliteit verder te versterken*

Bevredigende inspraak en participatie veronderstelt dat het gemeentebestuur zorgt voor een professionele voorbereiding, begeleiding en verwerking van de inspraak. Het onderzoek laat een beeld zien van een professionele ambtelijke organisatie die zich hard inzet voor bevredigende inspraak.

Er ligt echter een kans voor verdere verbetering omdat een eenduidige en volledig uitgekristalliseerde visie over inspraak en participatie ontbreekt. De ambtelijke organisatie beschikt niet over een algemeen afwegingskader voor de inzet van verschillende inspraak- en participatiemogelijkheden. Dit heeft zijn weerslag op de kwaliteit van de procesplannen voor inspraak en participatie. Een voorbeeld hiervan is de



ad hoc aanpak bij het instellen van een klankbordgroep bij de herinrichting van de Binnenweg en een bewonersgroep bij de nieuwbouw van het Raadhuis.

*De inspraak is grotendeels ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming*

Politiek- bestuurlijke inbedding betekent dat het gemeentebestuur er voor zorgt dat de inspraak van burgers een duidelijke plek heeft in de politiek- bestuurlijke besluitvorming. Uit het onderzoek blijkt dat de politiek- bestuurlijke inbedding verschilt per project en ook per inspraakmogelijkheid.

De formele inspraakmogelijkheden zijn over het algemeen goed ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming. Voorbeelden hiervan zijn gevonden in de dossiers Binnenweg en het dossier WMO. Voor andere inspraakmogelijkheden is de politiek- bestuurlijke inbedding minder adequaat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het dossier Raadhuis waar het bewonersoverleg geen formele status heeft in het proces.

### **Wat is het uiteindelijke effect van de inspraak?**

Het onderzoek laat geen eenduidig beeld zien over de wijze waarop de gemeente omgaat met de inbreng van burgers.

*Het gemeentebestuur gaat op een responsieve<sup>2</sup> wijze om met de **formele** inspraak*

In de onderzochte dossiers zijn veel voorbeelden aangetroffen waarbij het gemeentebestuur zich responsief toont met betrekking tot de formele inspraak. Een voorbeeld hiervan is de uitvoerige en adequate reactie van het college naar aanleiding van de inspraak op de startnotitie voor de herinrichting van de Binnenweg.

*De responsiviteit naar aanleiding van de **informele** inspraak is beperkt*

Uit de dossiers en de gesprekken met insprekers blijkt dat het gemeentebestuur op verschillende momenten minder responsief omgaat met de inbreng van burgers bij de informele inspraak. Zo hebben bewoners van de Binnenweg een alternatief verkeersplan ingebracht bij de klankbordgroep en de politieke partijen. In het dossier is over dit aspect geen verantwoording van het college terug te vinden. Evenmin hebben de indieners een reactie ontvangen van politieke partijen.

*De inspraak stelt het gemeentebestuur in staat een betere afweging te maken en leidt hiermee tot een inhoudelijke verrijking van de besluitvorming*

Van inhoudelijke verrijking is sprake wanneer inspraak leidt tot nieuwe inzichten en wanneer inspraakreacties doorwerken in de besluitvorming. Uit het onderzoek blijkt dat inspraak nieuwe ideeën oplevert en dat de inspraak leidt tot feitelijke aanpassing van besluiten. Voorbeelden hiervan zijn de inspraakreacties van bewoners bij het Vogelpark

---

<sup>2</sup> Het begrip responsiviteit omschrijft het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren en stelt daar eisen aan. Het gaat om de manier waarop het bestuur zich open opstelt voor de inbreng van burgers. Het gaat ook om de manier waarop het bestuur de inbreng betreft in de besluitvorming en de uitvoering en daar verantwoording over aflegt aan de burgers.

met betrekking tot de speelvoorzieningen en de verkeersafwikkeling van het Voorrangsplein.

Inhoudelijke verrijking komt niet alleen tot uiting in de aanpassing van besluiten. Het gemeentebestuur hoeft namelijk niet alle inspraakreacties door te laten klinken om goed te luisteren. Inspraakreacties kunnen namelijk ook doorwerken in de wijze waarop het gemeentebestuur verschillende belangen tegen elkaar afweegt. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de gevolgen van eenrichtingsverkeer op de Binnenweg. Het college heeft dit onderzoek laten uitvoeren naar aanleiding van negatieve reacties hierover bij de inspraak. Uit dit onderzoek blijkt dat de negatieve gevolgen meevallen. Als uit een enquête blijkt dat meer 60% van de bewoners voorstander is van eenrichtingsverkeer besluit het gemeentebestuur om eenrichtingsverkeer op de Binnenweg in te stellen.

*Het is onduidelijk in hoeverre inspraak heeft geleid tot draagvlak*

Het onderzoek heeft geen eenduidig antwoord opgeleverd op de vraag of inspraak in Heemstede leidt tot meer draagvlak voor het beleid. Het draagvlak verschilt niet alleen per dossier, maar ook per besluit in de verschillende dossiers. Bovendien is niet duidelijk of draagvlak een gevolg is van de kwaliteit van de gemeentelijke plannen, dan wel een gevolg is van de inspraak.

*Beleidsmakers, bestuurders en raadsleden zijn overwegend tevreden over de inspraak*

Uit de verschillende gesprekken blijkt dat beleidsmakers, bestuurders en raadsleden overwegend positief zijn over de inspraakpraktijk in Heemstede. Er is een breed gedragen consensus dat inspraak leidt tot een betere kwaliteit van de besluitvorming, weerstanden wegneemt en de relatie verbetert tussen de gemeente en zijn burgers.

*Er is een discrepantie tussen de tevredenheid van het gemeentebestuur en de tevredenheid van een aantal insprekers*

De deelnemers aan het groepsgesprek gaven een overwegend negatief oordeel over de inspraak in de gemeente Heemstede. De ontevredenheid van deze insprekers valt terug te voeren op twee aspecten. In de eerste plaats is de gemeente volgens hen onvoldoende responsief ten aanzien van de informele inspraak. Een tweede bron van ontevredenheid is het gebrek aan verwachtingenmanagement door het gemeentebestuur. Vooraf is de inzet van de participatie onvoldoende afgebakend en zijn rollen niet helder.

Bij dit beeld past de kanttekening dat dit niet gebaseerd is op een representatieve steekproef. Wel sluit dit beeld aan bij de bevindingen met betrekking tot de responsiviteit van het gemeentebestuur en de professionaliteit.

## **Conclusies**

*Het gemeentebestuur heeft de afgelopen jaren een grote stap voorwaarts gemaakt in het organiseren van inspraak. Het gemeentebestuur zet hierbij vooral in op de formele inspraak en minder op informele inspraakmogelijkheden.*

*In de gemeente Heemstede zijn de basiscondities voor beurendigende inspraak grotendeels aanwezig. Het gemeentebestuur kan nog stappen zetten om de professionaliteit te vergroten.*

*Er is een discrepantie tussen de teurendigheid van het gemeentebestuur en de teurendigheid van insprekers, de responsiviteit van het gemeentebestuur bij de informele inspraak kan beter.*

## **Aanbevelingen**

*Aanbeveling 1: doordenk als gemeentebestuur het ambitieniveau voor inspraak en participatie en leg dit vast.*

- 1 Voer een fundamentele discussie in de raad over wat de gemeente beoogt met inspraak en participatie en formuleer op basis hiervan een gedeelde visie over participatie.
- 2 Betrek burgers bij het formuleren van de inspraak- en participatievisie, om overeenstemming te bereiken over de opvattingen van het gemeentebestuur en de opvattingen van burgers.
- 3 Formuleer als raad de opdracht aan het college een participatienota te schrijven die recht doet aan het vastgestelde ambitieniveau.

*Aanbeveling 2: professionaliseer de informele participatiemogelijkheden en zorg voor een betere inbedding hiervan in de politiek- bestuurlijke besluitvorming.*

- 1 Geef als raad de opdracht aan het college een participatienota op te stellen, waarin de werkwijze en organisatie van verschillende inspraak- en participatievormen systematisch is uitgewerkt.
- 2 Zorg voor een adequate inbedding van het participatienota, zodat de visie meer is dan alleen een ambitie op papier.

*Aanbeveling 3: vergroot de planmatige aanpak van informele inspraak*

- 1 Denk bij ieder beleidsproces vooraf goed na over de inzet van de participatie en de rol hiervan in de bestuurlijke besluitvorming.
- 2 Stel voor belangrijke en intensieve inspraakprojecten een procesplan op waarin spelregels van de inspraak en participatie zijn geformuleerd.
- 3 Bepaal vooraf op welke momenten terugkoppeling en verantwoording plaatsvindt.

## 1 **Inleiding**

Burgers hebben de afgelopen decennia steeds meer mogelijkheden gekregen om op een directe wijze invloed uit te oefenen op het beleid van gemeenten. Het gaat hier om een verscheidenheid aan inspraakmogelijkheden, zoals inspraakavonden, hoorzittingen, burgerpanels of coproductie in de ontwikkeling van nieuwe projecten. Maar wat zijn eigenlijk de effecten van deze inspraakmogelijkheden? In hoeverre maken burgers er gebruik van, en hoe gaat de gemeente om met de inbreng van burgers in het beleid? Deze vragen zijn voor de rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede aanleiding om een onderzoek te starten naar de effecten van inspraak van burgers. Onderzoeksbureau Partners+Pröpper heeft dit onderzoek uitgevoerd. Deze rapportage doet verslag van de onderzoeksbevindingen.

## 2 Doel – en vraagstelling

### Doelstelling

De ambitie van de rekenkamercommissie laat zich vertalen in de volgende centrale doelstelling:

*Het verkrijgen van inzicht in hoeverre de burgers gebruik maken van verschillende inspraakmogelijkheden, hoe de verschillende mogelijkheden in de praktijk worden benut en wat de effecten hiervan zijn, en in hoeverre de burgers tevreden zijn over deze mogelijkheden. Op basis hiervan: praktische aanbevelingen geven ter verbetering van het beleid, het beleidsinstrumentarium en, indien noodzakelijk, de uitvoeringsorganisatie.*

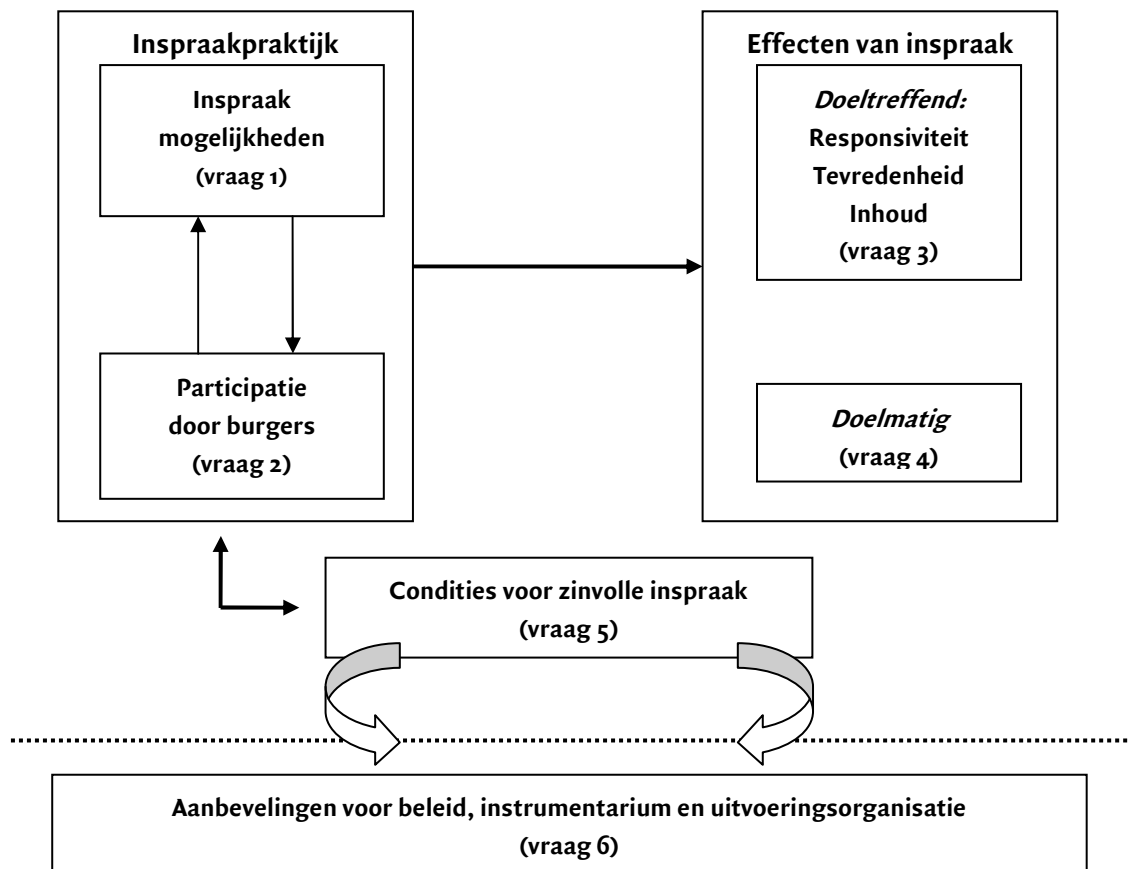
### Vraagstelling

In hoeverre leiden de inspraakmogelijkheden en het gebruik daarvan door burgers tot zinvolle inspraak, in hoeverre zijn de condities aanwezig om tot zinvolle inspraak te komen, en welke aanbevelingen kunnen we doen ter verbetering van deze condities?

### Deelvragen

- 1 Welke mogelijkheden biedt de gemeente Heemstede aan burgers om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente?
  - a Welke formele (wettelijke) inspraakmogelijkheden heeft de gemeente Heemstede?
  - b Welke aanvullende informele inspraakmogelijkheden biedt de gemeente Heemstede aan haar burgers?
  - c Sluit het gevoerde inspraakbeleid aan op de Nederlandse wet- en regelgeving?
- 2 Van welke inspraakmogelijkheden die de gemeente Heemstede biedt, maken burgers feitelijk gebruik?
- 3 Is de inspraak van burgers doeltreffend?
  - a Leidt de inspraak van burgers tot een responsief bestuur?
  - b Zijn de diverse betrokkenen (raadsleden, bestuurders, beleidsmakers en burgers) tevreden over de inspraakpraktijk?
  - c Leidt inspraak tot andere gewenste effecten, zoals inhoudelijke verrijking en draagvlak voor beleid?
- 4 Is de inspraak van burgers doelmatig?
  - a Wat zijn de kosten die met de diverse inspraakmogelijkheden zijn gemoeid? (vraag 1 uit uw offerteverzoek)
  - b Wegen de kosten van de verschillende inspraakmogelijkheden op tegen de resultaten?
- 5 Levert het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisaties condities voor zinvolle inspraak?

- 6 Welke aanbevelingen kunnen we doen ter verbetering van de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede?
- a Bevat het collegeprogramma 2006-2010 voldoende criteria voor een evaluatie van het gevoerde beleid? Zo nee, welke criteria dienen aan het volgende collegeprogramma te worden toegevoegd?
  - b Zijn de huidige inspraakmogelijkheden up to date of moet er een bijstelling plaatsvinden? (vraag 3 uit uw offertevoorzek)
  - c Welke punten verdienen speciale aandacht bij de eventuele aanpassing van verschillende inspraakmogelijkheden?



Figuur 1: onderzoeksmodel

## **3 Toetsingskader**

Het toetsingskader is de bril waarmee de onderzoeksvragen beantwoord worden. Het toetsingskader geeft indicatoren voor het in kaart brengen van de inspraakmogelijkheden, de condities voor zinvolle inspraak en de resultaten van inspraak.

### **3.1 Inspraak, waar hebben we het over?**

Inspraak is een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers en andere maatschappelijke belanghebbenden om hun mening te uiten over het beleid. Inspraak kan plaatsvinden in alle fasen van de beleidscyclus, dus zowel in de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid.

In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen twee soorten inspraak.

- 1 Formele inspraakmogelijkheden hebben een wettelijke basis. Dit type inspraakmogelijkheden vindt plaats volgens uniforme procedures, die zijn beschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de inspraakverordening gemeente Heemstede. Deze wettelijke bepalingen gebruiken we om de rechtmatigheid van de inspraak vast te stellen.
- 2 Informele inspraakmogelijkheden zijn niet wettelijk verplicht. Er zijn geen wettelijk vastgestelde procedurele voorschriften die bepalen wanneer en op welke wijze inspraak plaatsvindt.

Het onderzoek brengt zowel de formele als informele inspraakmogelijkheden in kaart. Tevens kan dit onderscheid worden gebruikt om gerichte uitspraken te doen over de effecten van verschillende inspraakmogelijkheden.

### **3.2 Condities voor zinvolle inspraak**

In dit onderzoek gaan we op zoek naar verklaringen voor de effecten van inspraak. Deze verklaringen zoeken we in het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie. De vraag is in hoeverre het samenspel tussen deze gemeentelijke actoren condities schept voor zinvolle inspraak.

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van vier maatstaven.

#### Conditie voor bevredigende inspraak

- 1 Commitment: er is voldoende steun voor inspraakprocessen vanuit de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie.
- 2 Open basishouding: gemeentelijke actoren nemen de inbreng van burgers serieus en zijn bereid hun eigen standpunten aan te passen naar aanleiding van de inbreng van burgers.
- 3 Professionaliteit: er is voldoende expertise en capaciteit aanwezig om inspraak op een goede manier te organiseren en te verwerken.
- 4 Politiek- bestuurlijke inbedding: de inspraak van burgers is voldoende ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming.

### **3.3 Effecten van inspraak**

In het onderzoek maken we een onderscheid tussen twee soorten effecten.

- 1 Doeltreffendheid: in hoeverre is er sprake van een bevredigende inspraak van burgers?
- 2 Doelmatigheid: wegen de opbrengsten op tegen de kosten die zijn gemoeid met het verwerken van inspraak?

#### **3.3.1 Doeltreffendheid: bevredigende inspraak**

De doeltreffendheid van inspraak kunnen we beoordelen langs verschillende maatstaven. In dit onderzoek hanteren we drie maatstaven om de doeltreffendheid in kaart te brengen:

- de responsiviteit van het bestuur;
- de tevredenheid van de diverse betrokkenen;
- inhoudelijke verrijking en draagvlak.

##### *Effecten voor de responsiviteit van het bestuur*

In hoeverre neemt het gemeentebestuur de inbreng van burgers serieus? Bij het beantwoorden van deze vraag maken wij gebruik van het begrip responsiviteit.



### Responsief bestuur

Een responsief bestuur stelt een aantal eisen aan het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren:

- a Heeft het gemeentebestuur een open houding? Luistert het gemeentebestuur goed?
- b Heeft het gemeentebestuur een adequaat beeld van wat er leeft in de samenleving?
- c Maakt het gemeentebestuur een zorgvuldige afweging van alle relevante vragen en belangen en weegt zij dit mee in de besluitvorming?
- d Legt het gemeentebestuur verantwoording af over waarom er wel of niet gevolg wordt gegeven aan bepaalde vragen/ belangen van burgers?
- e Handelt het gemeentebestuur ook feitelijk conform de gemaakte afweging en besluitvorming?<sup>3</sup>

### Tevredenheid

Om de tevredenheid van de diverse betrokkenen in kaart te brengen, maken we een onderscheid tussen:

- 1 gemeentelijke actoren; raadsleden, bestuurders en ambtenaren;
- 2 burgers: individuele burgers en burgers in georganiseerd verband.

Om de tevredenheid in kaart te brengen kijken we naar twee verschillende aspecten:

- 1 tevredenheid over het proces;
- 2 tevredenheid over de inhoud.

	Gemeentelijke actoren (beleidsmakers)	Burgers
Tevredenheid over het proces	Beleidsmakers zijn tevreden over de betrokkenheid van burgers.	Burgers vinden dat zij voldoende inspraakmogelijkheden hebben;  Burgers voelen zich serieus genomen.
Tevredenheid over de inhoud	Beleidsmakers zijn tevreden over de kwaliteit van de inbreng van burgers	Burgers herkennen hun inbreng terug in het beleid.

### Inhoudelijke verrijking en draagvlak

De doeltreffendheid van de inspraak kunnen we ook vaststellen aan de hand van de kwaliteit van het beleid. Hiervoor hanteren we twee criteria:

- 1 Inhoudelijke verrijking:
  - inspraak levert nieuwe bruikbare ideeën op;
  - de inbreng van insprekers werkt door in de besluitvorming.
- 2 Draagvlak voor beleid:

<sup>3</sup> Uit: Igno Pröpper en Hans Kessens, Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk, Bussum: Coutinho, 2005, p. 47.

- in de uitvoeringsfase is er geen/ weinig maatschappelijk protest;
- burgers en andere maatschappelijke partijen geven expliciet aan dat zij tevreden zijn over het beleid.

### **3.3.2 Doelmatigheid**

Om uitspraken te doen over de doelmatigheid van inspraak, brengen we de kosten van de inspraak in kaart. Hierbij maken we een onderscheid tussen twee soorten kosten:

- kosten die gemoeid zijn met het organiseren en verwerken van inspraak;
- ambtenarenuren die worden ingezet voor het organiseren en verwerken van inspraak.

De vraag of de gemaakte kosten in verhouding staan tot de resultaten van inspraak is niet eenduidig te beantwoorden. De doelmatigheid brengen we daarom in kaart door aan de gemeentelijke actoren te vragen in hoeverre zij van mening zijn dat de gemaakte kosten in verhouding staan tot de opbrengsten van inspraak.

## 4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek beoogt een beeld te schetsen van de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede en richt zich daarbij op de periode 2006-2007. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de inspraak blikt het onderzoek terug tot 2002. Het gaat bij dit onderzoek niet om een evaluatie die gebaseerd is op een representatieve steekproef onder betrokkenen. De onderzoeksresultaten geven daarom geen representatief beeld van de tevredenheid van insprekers en andere resultaten van alle inspraakprocessen. Veeleer geven de onderzoeksbevindingen een kwalitatieve illustratie van de inspraakpraktijk van de gemeente Heemstede.

Het onderzoek is in februari en maart 2008 uitgevoerd. De eerste fase van het onderzoek (februari 2008) richtte zich op het in kaart brengen van de inspraakmogelijkheden in de gemeente Heemstede en het gebruik daarvan door burgers. Hiervoor werden documenten en beleidsnota's bestudeerd, zoals de inspraakverordening, het communicatieplan en aanvullende nota's. Om het aantal inspraakprocedures in kaart te brengen hebben we gebruik gemaakt van het Heemstede Nieuws, een informatieblad van de gemeente Heemstede, waarin onder andere inspraakprocedures bekend worden gemaakt.

In de tweede fase (maart 2008) is een verdiepingsslag gemaakt. Hierbij richtten we ons op het in kaart brengen van de condities voor zinvolle inspraak en de feitelijke resultaten van inspraak. Daarvoor zijn vier inspraakdossiers verder uitgediept. Hierbij gaat om de volgende dossiers:

- de herinrichting van de Binnenweg;
- de nieuwbouw van het raadhuis;
- de herontwikkeling van de stationsomgeving (Vogelpark en het Roemer Visscherplein);
- de voorbereiding en uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Deze dossiers zijn geselecteerd na de eerste verkennende gesprekken met de ambtelijke organisatie. Het streven was om dossiers te selecteren die een goed en compleet beeld geven van de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede. Aangezien de meeste inspraakprocessen zich afspelen rond ruimtelijke ordening, zijn drie ruimtelijke ontwikkelingsprocessen geselecteerd. De voorbereiding en uitvoering van de Wmo is een proces dat zich afspeelt in de 'zachte sector'.

Bij de analyse van de dossiers hebben de onderzoekers projectdocumenten uitvoerig bestudeerd. Daarnaast hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met de ambtelijke projectleiders, de verantwoordelijke portefeuillehouders, raadsleden en insprekers van de betreffende dossiers.

Bijlagen 2 tot en met 5 geven de analyses van de vier inspraakdossiers. Deze analyses geven input voor de algemene bevindingen en conclusies die in de hoofdtekst zijn opgenomen.

## 5 Inspraak in de gemeente Heemstede: een overzicht

### 5.1 Inspraakmogelijkheden in Heemstede

Op basis van documentenstudie is gebleken dat de inspraak- en participatiemogelijkheden in de gemeente Heemstede kunnen worden verdeeld in vier categorieën.<sup>4</sup>

- formele inspraakmogelijkheden;
- mogelijkheden die burgers hebben om zich tot het bestuur te wenden;
- interactieve beleidsvorming;
- internetpanels en discussiefora.

#### FORMELE INSPRAAKMOGELIJKHEDEN

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. De inspraakverordening gemeente Heemstede maakt een onderscheid tussen wettelijk verplichte en niet-wettelijk verplichte inspraak.

Wettelijk- verplichte inspraak vindt plaats naar aanleiding van conceptbesluiten van het gemeentebestuur en verloopt volgens de uniforme voorbereidingsprocedure die is vastgelegd in de Awb. Het conceptbesluit wordt gedurende een vastgestelde periode ter inzage gelegd en gedurende deze periode kunnen burgers hun zienswijze schriftelijk of mondeling bekend maken.

Niet-wettelijk verplichte inspraak vindt plaats op momenten die niet wettelijk zijn vastgesteld. Voorbeelden in de gemeente Heemstede zijn:

- Inspraak op startnotities. In 2007 heeft het college van B&W inspraak op startnotities ingevoerd. Op deze wijze worden burgers al eerder bij de besluitvorming betrokken dan wettelijk verplicht is. De gemeente maakt een startnotitie openbaar en burgers hebben gedurende een vooraf vastgestelde periode de mogelijkheid hun zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar te maken.
- Inspraak- en inloopbijeenkomsten zijn bijeenkomsten die deel uitmaken van zowel wettelijke als niet-wettelijke inspraakprocedures. In deze bijeenkomsten geeft de gemeente informatie over het besluit of voornemen dat ter inspraak ligt en krijgen burgers de mogelijkheid hun zienswijze hierover bekend te maken.

#### MOGELIJKHEDEN DIE BURGERS HEBBEN OM ZICH TOT HET BESTUUR TE WENDEN

De tweede vorm van inspraak betreft de mogelijkheden voor burgers om zich rechtstreeks tot het bestuur te wenden. Het initiatief voor de inspraak ligt bij deze mogelijkheden niet bij de gemeente, maar bij de burgers zelf. Hierbij gaat het om de volgende inspraakmogelijkheden:

- a Spreekrecht bij commissievergaderingen. De gemeente Heemstede kent drie raadscommissies: Samenleving, Ruimte en Middelen. Iedere raadscommissie vergadert eenmaal per maand. Burgers kunnen zich vooraf aanmelden om in te spreken. Daarbij kunnen ze hun zienswijze geven over onderwerpen die tijdens de

---

<sup>4</sup> Gemeente Heemstede, *Inspraakverordening gemeente Heemstede*, 2005; Gemeente Heemstede, *communicatienota Besturen = communiceren*, 2004; [www.heemstede.nl](http://www.heemstede.nl).

- commissievergadering worden besproken. Ook kunnen burgers zelf onderwerpen aandragen die tot het terrein van de betreffende raadscommissie horen.
- b Het burgerinitiatief. Het burgerinitiatief geeft aan inwoners van Heemstede de mogelijkheid om een voorstel te doen aan de gemeenteraad. De raad besluit over een voorstel in een raadsvergadering. Als het wordt aangenomen, wordt het voorstel door de gemeente uitgevoerd. In december 2007 heeft de gemeenteraad het burgerinitiatief vastgesteld en de procedure hiervoor vastgelegd in de Verordening Burgerinitiatief Heemstede.
  - c Gemeenteraadsleden benaderen. Burgers kunnen rechtstreeks contact opnemen met raadsleden. Op de website van de gemeente staan hiervoor de gegevens van de individuele raadsleden. Ook kunnen burgers vergaderingen van de politieke fracties. Hiervoor kunnen zij zich op aanmelden bij de fractiesecretariaten van de politieke partijen.
  - d College van B&W benaderen. Burgers kunnen direct contact opnemen met de leden van het college van B&W. Burgers kunnen een afspraak maken via het bestuurssecretariaat of rechtstreeks een brief te schrijven aan het gemeentebestuur.

Tot november 2007 kende de gemeente Heemstede ook het spreekrecht bij raadsvergaderingen. De betrokkenen vonden deze inspraakmogelijkheid echter onbevredigend, want in de raadsvergaderingen was geen ruimte voor discussie tussen insprekers en raadsleden. Bovendien behandelt de raad beleidsvoorstellen doorgaans in een vrij laat stadium, waardoor er nog maar weinig ruimte is om de inspraakreacties te verwerken. Om deze reden is het spreekrecht in de raadsvergaderingen komen te vervallen en is het spreekrecht in de raadscommissies uitgebreid.

#### INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

Het beleid van de gemeente Heemstede is erop gericht inwoners invloed te geven op momenten wanneer dat nog echt mogelijk is. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van verschillende vormen van interactieve beleidsvorming.

Interactieve beleidsvorming kan worden omschreven als een wijze van beleid voeren, waarin een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.<sup>5</sup>

De communicatienota van de gemeente Heemstede vat interactieve beleidsvorming op in de meest 'pure' vorm: 'De gemeente schetst globaal het speelveld en de richting wordt ingevuld door burgers'.<sup>6</sup> Dit is echter een vrij 'enge' opvatting van interactieve beleidsvorming. Er bestaan namelijk verschillende gradaties van interactieve beleidsvorming, die kunnen worden ondergebracht in een zogenaamde participatieladder. Bijlage 1 geeft een participatieladder die een onderscheid maakt tussen verschillende 'bestuursstijlen'.

---

<sup>5</sup> Pröpper, I. en D. Steenbeek, 2001. De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Couthino, p. 15.

<sup>6</sup> Gemeente Heemstede, communicatienota Besturen=communiceren, 2004, p. 17

Als we deze participatieladder als uitgangspunt nemen, kunnen we een aantal inspraakvormen onder de term ‘interactieve beleidsvorming’ scharen. Het gaat hier om inspraakvormen waarbij burgers op een proactieve wijze bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken en het initiatief bij de gemeente ligt. Hierbij gaat het onder andere om de volgende inspraakmogelijkheden:

- a Burgerbijeenkomsten zijn door de raad georganiseerde bijeenkomsten waarin burgers hun mening kunnen geven over een onderwerp. Het onderwerp kan door de raad worden bepaald, maar ook burgers kunnen onderwerpen aandragen voor burgerbijeenkomsten.
- b Bewonersbijeenkomsten/ wijkbijeenkomsten zijn bijeenkomsten waarvoor burgers worden uitgenodigd om hun mening te geven over een bepaald onderwerp.
- c Klankbordgroepen. Een overlegvorm om tot afstemming van beleid te komen. Vaak gaat het om vertegenwoordigers van (sociaal) maatschappelijke instellingen die op basis van hun expertise worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan beleidsontwikkeling.<sup>7</sup>

#### INTERNETPANELS

De gemeente Heemstede betreft burgers ook bij het beleid door middel van internet. Hierbij gaat het om twee vormen van inspraak:

- a Digitaal burgerpanel. In 2006 is het Digipanel ingesteld. Dit panel bestaat uit een representatieve steekproef van 150 bewoners van Heemstede. Panelleden kunnen periodiek een vragenlijst invullen waarin ze hun mening geven over uiteenlopende onderwerpen.
- b Discussiefora. Op de website van de gemeente kunnen burgers hun mening geven over verschillende onderwerpen en kunnen zij met elkaar in discussie gaan.

## 5.2 Toepassing van de inspraakmogelijkheden

#### FORMELE INSPRAAKMOGELIJKHEDEN

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal formele schriftelijke inspraakprocedures in 2006 en 2007.<sup>8</sup>

	Aantal inspraakprocedures in 2006	Aantal inspraakprocedures in 2007
Vrijstellingsprocedures bestemmingsplannen	82	75
Verlenen monumenten vergunning	-	3
Ruimtelijke projecten	12	6
Overig	2	4
Totaal	98	88

Tabel 1: formele schriftelijke inspraakprocedures in de gemeente Heemstede in 2006 en 2007

<sup>7</sup> [www.heemstede.nl](http://www.heemstede.nl).

<sup>8</sup> Heemstede Nieuws, jaargangen 2006-2007.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het merendeel van de inspraakprocedures betrekking heeft op kleinere besluiten, zoals vrijstellingsprocedures voor bestemmingsplannen. De meeste inspraak vindt plaats op het gebied van ruimtelijke ordening. In 2006 vond inspraak plaats ten aanzien van 12 ruimtelijke projecten. Voorbeelden hiervan zijn de inspraak op het aangepast ontwerp voor de stationsomgeving en inspraak op de herinrichting van het Roemer Visscherplein. In 2007 speelden minder ruimtelijke projecten in de gemeente Heemstede. Toch vond een aantal grote inspraakprocedures plaats. De inspraak op de startnotitie voor de herinrichting van de Binnenweg en de inspraak op het herinrichtingsplan voor het Vogelpark zijn hier voorbeelden van.

In 2006 gingen twee inspraakprocedures over niet-ruimtelijke onderwerpen. Daarbij ging het om de inspraak op de ontwerpverordening voorzieningen Wmo en inspraak op de speelvisie. Verder vond in 2007 inspraak plaats over onderwerpen als de procedure op het doorbreken van de aanhoudingsplicht, het ontwerp Milieubeleidsplan en de evaluatie en aanpassing van de Welstandsnota.

In aanvulling op de formele inspraakprocedures werden in 2006 vijftien inspraak- en inloopbijeenkomsten georganiseerd. Vijf van deze bijeenkomsten vonden plaats in verschillende wijken in het kader van het opstellen van de speelvisie. De overige bijeenkomsten hadden allen betrekking op ruimtelijke trajecten, zoals het stedenbouwkundig ontwerp voor de stationsomgeving en de herinrichting van het Roemer Visscherplein.<sup>9</sup> In 2007 vonden vijf inspraak- en inloopbijeenkomsten plaats over de herinrichting van de Zandvoortselaan, de herinrichting van het Vogelpark, de herinrichting van de Cesar Franklaan, de herinrichting van de Binnenweg en de plaatsing van UMTS-masten.<sup>10</sup>

#### MOGELIJKHEDEN DIE BURGERS HEBBEN OM ZICH TOT HET BESTUUR TE WENDEN

Het onderzoek heeft geen exacte cijfers opgeleverd over het gebruik van de mogelijkheden die burgers hebben om zich tot het bestuur te wenden. Het aantal mensen dat gebruik maakt van het spreekrecht bij commissievergaderingen verschilt bijvoorbeeld per vergadering. In 2007 hebben in totaal 49 burgers gebruik gemaakt van deze inspraakmogelijkheid. Vooral de commissievergadering waarin de herinrichting van de Binnenweg op de agenda stond, werd druk bezocht.<sup>11</sup>

#### INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

De communicatienota 2004 noemt interactieve beleidsvorming als een mogelijkheid om burgers bij de ontwikkeling van beleid te betrekken. Diezelfde nota stelt echter dat de gemeente Heemstede terughoudend moet zijn met het toepassen van interactieve beleidsvorming.<sup>12</sup> Deze opvatting is het resultaat van een aantal teleurstellende ervaringen op het gebied van interactieve beleidsvorming. Toch maakt de gemeente Heemstede wel degelijk dikwijls gebruik van vormen van interactief beleid bij

---

<sup>9</sup> Heemstede Nieuws, jaargang 2006.

<sup>10</sup> Heemstede Nieuws, jaargang 2007.

<sup>11</sup> Groeps gesprek raadsleden; gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>12</sup> Gemeente Heemstede, communicatienota Besturen=communiceren, 2004, p. 37.

uiteenlopende onderwerpen. Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillende vormen van interactief beleid en de toepassing daarvan in 2006 en 2007.<sup>13</sup>

Inspraakmogelijkheid	Toepassing in 2006	Toepassing in 2007
Burgerbijeenkomsten	Herinrichting Binnenweg (2X)	Geen
Bewonersbijeenkomsten/ Wijkbijeenkomsten	Bewonersbijeenkomsten samenwerken aan veiligheid en leefbaarheid (3X)	Bewonersbijeenkomsten samenwerken aan veiligheid en leefbaarheid (2X)
Klankbordgroep	Klankbordgroep Binnenweg Klankbordgroep WMO	Klankbordgroep Binnenweg Klankbordgroep WMO Klankbordgroep Cultuurnota
Werkgroep	Werkgroep Herinrichting Manpadslaan Werkgroep Verkeerssituatie Zandvoortselaan Werkgroep inrichting Speellocaties	Geen
Overige bijeenkomsten	'Raadsvergadering' jeugdparticipatie	Jongeren conferentie voor jeugd en gezin (uitvoering Wmo)

Tabel 2: de toepassing van interactief beleid in de gemeente Heemstede in 2006 en 2007

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de gemeente Heemstede vormen van interactief beleid toepast bij verschillende onderwerpen, zowel op het gebied van welzijn als ruimtelijke ordening. Hierbij moet worden gewezen op het feit dat de tabel geen overzicht geeft van alle overlegvormen op het gebied van welzijn. Uit het gesprek met de afdeling welzijnszaken is gebleken dat er veelvuldig overleg plaatsvindt met tal van belangengroeperingen over uiteenlopende onderwerpen. Omdat individuele burgers doorgaans niet betrokken zijn bij deze vormen van overleg, gaat het hier niet om inspraak of burgerparticipatie.

Opvallend is dat in 2006 meer vormen van interactief beleid zijn toegepast dan in 2007. Een verklaring hiervoor is dat veel projecten zich momenteel in de uitvoeringsfase bevinden.<sup>14</sup>

#### INTERNET

In 2006 is de gemeente Heemstede gestart met een digitaal burgerpanel 'Heemstede@home'. Dit panel bestaat uit een groep van ongeveer 150 inwoners van

<sup>13</sup> Heemstede Nieuws, jaargangen 2006-2007; gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>14</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie.



Heemstede die periodiek worden ondervraagd over een bepaald onderwerp. De gemeente maakt echter niet veel gebruik van het burgerpanel. In 2006 werd het burgerpanel ondervraagd over de herinrichting van de Binnenweg. In 2007 is het burgerpanel alleen geraadpleegd over fietsknelpunten.

Ook mensen die geen lid zijn van het burgerpanel kunnen via internet hun mening geven over verschillende onderwerpen. Op de website van de gemeente is een discussieforum waar burgers met elkaar in discussie kunnen gaan over verschillende onderwerpen. Lopende onderwerpen zijn op de moment zijn de herinrichting van de Binnenweg; de toekomst van de Manpadslaan; veiligheid en leefbaarheid; spelen in Heemstede; en de plaatsing van UMTS- masten.

### **5.3 De kosten van inspraak**

Het onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd in de kosten van de verschillende inspraakmogelijkheden. Bij de afdelingen ruimtelijk beleid en welzijnzaken zijn de kosten voor inspraak verweven in het reguliere budget.<sup>15</sup> Voor grote ruimtelijke projecten wordt bijvoorbeeld geen apart budget geraamd voor het verwerken van inspraakreacties. Een algemeen overzicht van de kosten van inspraak is dan ook niet voorhanden.

Uit het onderzoek is wel gebleken dat kosten geen belemmering vormen voor het organiseren en verwerken van inspraak. In de ambtelijke organisatie bestaat het beeld dat inspraak een onmisbaar onderdeel vormt van de beleidsontwikkeling. De algemene opvatting is dat het niet organiseren van inspraak uiteindelijk meer weerstand oproept en tot vertraging leidt in de uitvoeringsfase. De investering in de inspraak aan het begin van het proces betaalt zich dan terug in lagere kosten in de uitvoeringsfase. Het onderzoek heeft echter geen bewijs opgeleverd dat dit beeld ondersteunt dan wel weerlegt.

Voor het burgerpanel zijn de kosten wel inzichtelijk. Het uitzetten van de vragen en het verwerken van de resultaten is uitbesteed aan een onderzoeksbureau.<sup>16</sup> De kosten voor een driejarig contract voor het onderhouden van een burgerpanel bedragen 1.400 euro per jaar. De kosten voor het opstellen, uitzetten en verwerken van een vragenlijst bedragen 1.000 euro per onderwerp (gemiddeld vijf vragen per onderwerp). De kosten voor additionele vragen bedragen 200 euro per vraag.

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Gemeente Heemstede, adviesnota Digitaal burgerpanel Heemstede@home, 20 december 2005, p. 3.

## 6 Conditie voor zinvolle inspraak

Het succes van inspraak- en participatieprocessen is vaak afhankelijk van een adequaat samenspel tussen het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. De kenmerken van dit samenspel vormen de condities voor zinvolle inspraak. In paragraaf 3.2 hebben we vier condities onderscheiden:

- politiek- bestuurlijk commitment;
- een open basishouding;
- professionaliteit;
- politiek- bestuurlijke inbedding.

*Het politiek- bestuurlijk commitment is zeer groot*

Inspraak en participatie is een speerpunt in het collegeprogramma.<sup>17</sup> Zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau is de algemene opvatting dat inspraak een onmisbaar element is in het beleidsproces.<sup>18</sup> Uit de interviews is gebleken dat er verschillende beelden bestaan over het nut en de noodzaak van inspraak en participatie. Inspraak wordt gezien als een voorwaarde voor een goed functionerende democratie, maar ook als een middel om al in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling draagvlak te creëren voor de besluitvorming.

Raadsleden zien inspraak vooral als een manier om input te krijgen van burgers en andere belanghebbenden voor het maken van **politieke keuzes**. Zij zien inspraak hiermee als een middel om tot een betere afweging en onderbouwing te komen van de besluiten die zij nemen.

“Inspraak leidt niet zonder meer tot een betere kwaliteit van besluiten, maar wel tot een beter inzicht in de belangen van burgers. Een betere overweging van de belangen van burgers leidt tot een betere besluitvorming.”

Bron: groepsgesprek met raadsleden

Uit de verschillende interviews blijkt dat het bestuurlijk commitment van het huidige college groter is dan van het vorige college. Dit blijkt ook uit het feit dat in het nieuwe college bestuurders vaker de dialoog aangaan met burgers en andere belanghebbenden. Een voorbeeld hiervan is de herinrichting van de Binnenweg, waar al in een vroege fase inspraakmogelijkheden worden gecreëerd, zoals de klankbordgroep en inspraak op de startnotitie. Dit was anders bij de ontwikkeling van het nieuwe raadhuis, een project dat onder het vorige college werd gestart. In dit project werden burgers aanvankelijk niet betrokken. Pas nadat er forse kritiek op de plannen kwam, werden burgers meer betrokken bij het ontwikkelingsproces.

*Het gemeentebestuur heeft over het algemeen een open basishouding*

Een open basishouding betekent dat bestuurders, raadsleden en beleidsmakers bereid zijn naar burgers te luisteren, en bereid zijn hun eigen ideeën en perspectieven ter discussie te stellen. Uit de bestudering van de verdiepende dossiers blijkt dat het gemeentebestuur over het algemeen een open basishouding heeft. Bij de herinrichting

<sup>17</sup>Gemeente Heemstede, collegeprogramma 2006-2010, 30 maart 2006.

<sup>18</sup>Bijlage 4.

van de Binnenweg en de voorbereiding van de Wmo is de gemeente al in een zeer vroeg stadium de dialoog aangegaan met belanghebbenden organisaties, die werden ondergebracht in een klankbordgroep. In de klankbordgroep voor de herinrichting Binnenweg zijn belangrijke politieke keuzevraagstukken aan de orde gekomen ten aanzien van de verkeerssituatie, bereikbaarheid, veiligheid en uitstraling van de Binnenweg.<sup>19</sup>

Hierbij moet echter worden opgemerkt dat bij een aantal leden van de klankbordgroep de indruk bestaat dat het besluit over de invoering van eenrichtingsverkeer in feite al genomen was, en dat de gemeente nooit echt de intentie heeft gehad om dit besluit nog ter discussie te stellen.

Vertegenwoordigers van de bewoners hebben in januari een alternatief verkeersplan aangeboden aan de klankbordgroep, het college en alle leden van de raadsfracties. Het verkeersplan mocht niet verduidelijkt worden binnen het klankbordoverleg. Geen enkel raadslid heeft schriftelijk gereageerd op het ingediende plan. We hebben het plan mondeling toegelicht bij het college en diverse politieke partijen. In de gesprekken is ons duidelijk geworden dat het instellen van eenrichtingsverkeer min of meer een 'gelopen race' was.

Bron: groepsgebesprek met insprekers

Desalniettemin geven bestuurders, raadsleden en ambtenaren aan dat zij het belangrijk vinden om goed naar burgers te luisteren. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat beleidsmakers de inbreng van burgers en andere belanghebbenden uiterst serieus nemen.<sup>20</sup> Dit blijkt ook uit de gesprekken met een aantal deelnemers van de klankbordgroep Wmo.<sup>21</sup>

Ook blijkt uit de gesprekken dat de openheid van het gemeentebestuur deels afhankelijk is van persoonlijke kenmerken van bestuurders. De portefeuillehouder ruimtelijke ordening uit het vorige college wordt bijvoorbeeld door velen gezien als een zeer ambitieuze en capabele bestuurder, maar ook als een

bestuurder die zich weinig communicatief opstelde richting burgers. Bij de herontwikkeling van het nieuwe raadhuis werden burgers aanvankelijk niet betrokken bij de ontwikkeling van de plannen. Door zijn opstelling riep deze wethouder veel weerstand op bij burgers.<sup>22</sup> Uit verschillende gesprekken komt het beeld naar voren dat de nieuwe portefeuillehouder een meer communicatieve en open houding heeft richting burgers.<sup>23</sup>

*De professionaliteit ten aanzien van inspraak en participatie is groot, maar vatbaar voor verbetering*

Bevredigende inspraak en participatie veronderstelt dat het inspraakproces op een professionele wijze wordt voorbereid, begeleid en verwerkt. Dit is primair een taak voor de ambtelijke organisatie. Het onderzoek laat een beeld zien van een professionele ambtelijke organisatie die zich hard inzet voor bevredigende inspraak. De onderzoekers

<sup>19</sup> Verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroep Herinrichting Binnenweg.

<sup>20</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>21</sup> Telefonische gesprekken deelnemers klankbordgroep WMO.

<sup>22</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie; groepsgebesprek met insprekers.

<sup>23</sup> Idem.

constateren dat de ambtelijke organisatie de afgelopen jaren een slag heeft gemaakt in het organiseren van inspraak. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat er zich capaciteitsproblemen voordoen om op een bevredigende wijze met inspraak om te gaan.

#### Voorbeelden van professionaliteit

In 2004 heeft de gemeente een communicatienota opgesteld. Deze communicatienota beschrijft het belang van communicatie en inspraak. De communicatie biedt handvatten voor de interne en externe communicatie in verschillende soorten beleidsprocessen. Daarbij beschrijft de communicatienota welke communicatievormen kunnen worden ingezet in de verschillende fasen van het beleidsproces.

Medewerkers van de ambtelijke organisatie kunnen een beroep doen op de afdeling communicatie voor ondersteuning van inspraak- en participatieprocessen. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt tevens dat de ondersteuning van de afdeling communicatie wordt gewaardeerd.

Bij recentere projecten, zoals de herinrichting van de Binnenweg en de voorbereiding van de Wmo, is vooraf een plan van aanpak gemaakt waarin de verschillende fasen in het proces zijn beschreven en welke inspraakmogelijkheden worden ingezet.<sup>24</sup>

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat de gemeente op een professionele wijze omgaat met inspraak en participatie. Toch bestaat er geen eenduidige en volledig uitgekristalliseerde visie over inspraak en participatie. Dit blijkt uit de onderstaande voorbeelden.

- De communicatienota gaat weliswaar in op verschillende inspraak- en participatiemogelijkheden, maar geeft geen algemeen afwegingskader voor de inzet van verschillende inspraak- en participatiemogelijkheden. De nadruk ligt primair op communicatie en pas in de tweede plaats op inspraak en participatie.
- De verschillende inspraakmogelijkheden zijn niet volledig uitgekristalliseerd. De communicatienota maakt geen adequaat onderscheid tussen de gewenste bestuursstijl en de daarbij in te zetten vormen van inspraak of interactief beleid.<sup>25</sup>
- Het ontbreken van een volledig uitgewerkte visie over inspraak en participatie heeft zijn weerslag in de kwaliteit van de procesplannen voor inspraak en participatie. In het procesplan voor de herinrichting van de Binnenweg is bijvoorbeeld de rol van de klankbordgroep niet volledig uitgekristalliseerd. Dit geldt ook voor de inspraak en participatie bij de herontwikkeling van de stationsomgeving en het raadhuis. In deze dossiers heeft het overleg met bewonersgroepen een relatief ad hoc karakter, zonder dat er vooraf duidelijke en eenduidige afspraken zijn gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Bijlagen 2 en 3.

<sup>25</sup> Bijlage 1.

<sup>26</sup> Bijlagen 4 en 5.

*De inspraak is grotendeels ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming*

Politiek- bestuurlijke inbedding betekent dat vooraf en tijdens het inspraakproces organisatorische voorzieningen worden getroffen die ervoor zorgen dat de inspraak van burgers niet losstaat van de politiek- bestuurlijke besluitvorming. Uit het onderzoek blijkt dat de politiek- bestuurlijke inbedding niet alleen verschilt per project, maar ook per inspraakmogelijkheid.

De formele inspraakmogelijkheden zijn over het algemeen goed ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming:

- Bij de herinrichting van de Binnenweg is vooraf benoemd op welke momenten de raad in stelling wordt gebracht. Ook heeft de raad het plan van aanpak vastgesteld, terwijl dit wettelijk niet verplicht is. Dat geldt ook voor de vaststelling van de startnotitie door de gemeenteraad. Op deze wijze is de raad tijdens het proces betrokken en kan de raad zijn kaderstellende en controlerende taak adequaat uitvoeren. Ook heeft het college als voorwaarde gesteld dat de herinrichting voor het einde van de huidige collegeperiode afgerond moet zijn.<sup>27</sup> Op deze wijze voorkomt het college dat besluitvorming afhankelijk wordt van een nieuw college.
- De raad ontvangt regelmatig informatie over de Wmo. Ook wordt de raad in stelling gebracht op momenten waar dat formeel niet noodzakelijk is. Zo heeft de raadscommissie haar zienswijze kunnen geven over de inventarisatienota.<sup>28</sup>

Voor andere inspraakmogelijkheden is de politiek- bestuurlijke inbedding minder adequaat. De onderstaande voorbeelden zijn hiervoor illustratief:

- In de uitvoeringsfase van het raadhuis vindt regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en de bewonerscommissie. Dit overleg heeft geen formele status in het proces. Bovendien vindt het overleg plaats met ambtelijke medewerkers en ontwikkelende partijen, zonder dat hierbij structureel bestuurders aanwezig zijn.
- Ook de klankbordgroep WMO heeft geen formele status. Hoewel de portefeuillehouder aanwezig is bij de meeste vergaderingen en de leden van de klankbordgroep zich serieus voelen genomen, is niet altijd duidelijk op welke wijze de inbreng van de klankbordgroep wordt meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming.
- Het is onduidelijk wat de status is van de inspraakreacties op het discussieforum van de gemeentelijke website. De reacties over de inrichting van de Binnenweg tellen als formele inspraakreactie.<sup>29</sup> Bij de overige onderwerpen is de status van de reacties op de website minder duidelijk.

---

<sup>27</sup> Bijlage 2.

<sup>28</sup> Bijlage 3.

<sup>29</sup> Gemeente Heemstede, beantwoording ingekomen inspraakreacties op conceptstartnotitie 'herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving' door het college van B&W, 2 juli 2007, p. 1.

## 7 De effecten van inspraak

### 7.1 Inspraak en responsief bestuur

Het onderzoek laat geen eenduidig beeld zien over de wijze waarop de gemeente omgaat met de inbreng van burgers. Er zijn verschillen zichtbaar ten aanzien van de responsiviteit naar aanleiding van de formele inspraak en informele inspraak.

*De gemeente gaat op een responsieve wijze om met de formele inspraak*

- Naar aanleiding van de inspraak op de startnotitie voor de herinrichting van de Binnenweg heeft het college alle inspraakreacties gebundeld en voorzien van een zeer uitvoerige en adequate bestuurlijke reactie.
- Naar aanleiding van de inspraak op de verordening maatschappelijke ondersteuning kwam één inspraakreactie. De gemeente heeft hierop een uitvoerige reactie gegeven en daarbij aangegeven op welke punten de verordening is aangepast en welke argumenten hieraan ten grondslag lagen.

*De responsiviteit naar aanleiding van de informele inspraak is beperkt*

- Leden van de klankbordgroep hebben verschillende voorstellen gedaan voor de verkeerssituatie op de Binnenweg.<sup>30</sup> In de dossiers is geen verantwoording terug te vinden van de gemeente over dit aspect. Insprekers geven aan dat het voor hen niet duidelijk is wat de gemeente heeft gedaan met hun ideeën. Zij denken dat hun voorstel ‘in de onderste la terecht is gekomen’.
- De gemeente heeft verschillende organisaties uitgenodigd een schriftelijke reactie te geven op de inventarisatienota voor de uitvoering van de Wmo. Een vertegenwoordiger van een organisatie die hiervan gebruik heeft gemaakt, merkte op dat de gemeente geen reactie heeft gegeven op zijn brief.<sup>31</sup>
- Tijdens het groepsgesprek met zes insprekers gaven verschillende deelnemers aan dat de gemeente dikwijls niet reageert op brieven die zij sturen. Onduidelijk is of het hier gaat om incidentele gevallen, of dat het typerend is voor de mate waarin de gemeente brieven van burgers beantwoordt.

### 7.2 Inspraak en de inhoud van beleid

*Inspraak stelt het gemeentebestuur in staat een betere afweging te maken en leidt hiermee tot een inhoudelijke verrijking van de besluitvorming*

Van inhoudelijke verrijking is sprake wanneer inspraak leidt tot nieuwe inzichten en inspraakreacties doorwerken in de besluitvorming. Uit het onderzoek blijkt dat inspraak nieuwe ideeën oplevert.

---

<sup>30</sup>Verslagen van bijeenkomst van de klankbordgroep, 2007; Groepsgesprek met insprekers.

<sup>31</sup>Telefonische interviews met leden van de klankbordgroep WMO.

- Uit in de inspraak over de herinrichting van het Vogelpark bleek dat er behoefte is aan speelplaatsen en groenvoorzieningen.
- Bewoners hebben een alternatief verkeersplan ingediend bij de gemeente voor de herinrichting van de binnenweg.
- De klankbordgroep WMO heeft het voorstel gedaan om bijdragen netto uit te betalen.

Inspraakreacties leiden alleen tot inhoudelijke verrijking als zij ook doorwerken in de besluitvorming. Van doorwerking is bijvoorbeeld sprake indien inspraakreacties leiden tot aanpassingen in de besluiten. In alle bestudeerde dossiers hebben inspraakreacties geleid tot feitelijke aanpassingen van de besluiten.

- De inspraak over de herinrichting van het Vogelpark heeft geleid tot speelplaats aan de zuid-westzijde van Vogelpark, de beplanting langs de Houtvaart, de bomen bij de bestaande woningen langs de Schollevaarlaan.
- Bij de herontwikkeling van de stationsomgeving heeft de gemeente naar aanleiding van de kritiek op de afwikkeling van het verkeer een extra onderzoek ingesteld. Dit onderzoek heeft geleid tot de aanpassing van de inrichting van het Voorrangsplein.
- Naar aanleiding van het standpunt van de klankbordgroep Binnenweg is de startnotitie op twee punten aangepast. Hierbij gaat het om de verwijdering van de referentiebeelden inzake eenrichtingsverkeer en de nuancering van het standpunt over de haalbaarheid van ondergrondse parkeervoorzieningen.<sup>32</sup>
- Bij de nieuwbouw van het raadhuis is het eerste plan verworpen, onder andere naar aanleiding van hevige kritiek van omwonenden.
- Het initiatief van de klankbordgroep WMO om bijdragen netto uit te betalen heeft geleid tot aanpassingen van het landelijk beleid.

Inhoudelijke verrijking komt niet alleen tot uiting in de aanpassing van besluiten. De gemeente hoeft namelijk niet alle inspraakreacties door te laten klinken om goed te luisteren. Inspraakreacties kunnen namelijk ook doorwerken in de wijze waarop het gemeentebestuur verschillende belangen tegen elkaar afweegt. Het onderstaande voorbeeld is illustratief voor de wijze waarop inspraak doorwerkt in de belangenafweging, zonder dat het leidt tot aanpassingen in het beleid.

In de klankbordgroep voor de herinrichting van de Binnenweg bestond bij een aantal leden grote weerstand tegen het voornemen om eenrichtingsverkeer door te voeren. Ook uit de inspraak op de startnotitie kwamen ongeveer 100 bezwaren tegen het eenrichtingsverkeer naar voren. Naar aanleiding van de inspraak heeft de gemeente een extra onderzoek laten verrichten naar de gevolgen van de invoering van eenrichtingsverkeer. Hieruit bleek dat de negatieve gevolgen beperkt zullen zijn. Daarnaast heeft de gemeente een representatieve enquête gehouden onder burgers, waaruit bleek dat meer dan 60 procent voorstander is van eenrichtingsverkeer. Deze onderzoeken hebben een grote rol gespeeld in het besluit om toch eenrichtingsverkeer in te voeren op de Binnenweg.

---

<sup>32</sup> Bijlage 2.

Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat inspraak in de gemeente leidt tot inhoudelijke verrijking van de besluitvorming. De inhoudelijke verrijking komt niet alleen tot uiting in de aanpassing van besluiten, maar bovenal in de wijze waarop belangen tegen elkaar worden afgewogen en besluiten worden onderbouwd.

*Het is onduidelijk in hoeverre inspraak heeft geleid tot draagvlak*

Het onderzoek heeft geen eenduidig antwoord opgeleverd op de vraag of inspraak in Heemstede leidt tot meer draagvlak voor het beleid. Het draagvlak verschilt niet alleen per dossier, maar ook per besluit in de verschillende dossiers. Bovendien is niet duidelijk of draagvlak een gevolg is van de kwaliteit van de gemeentelijke plannen, dan wel een gevolg is van de inspraak. Desondanks geeft een aantal voorbeelden blijk van toegenomen draagvlak.

- Het eerste nieuwbouwplan voor het raadhuis riep veel weerstand op. Het nieuwe plan riep aanzienlijk minder weerstand op.
- In veel gevallen blijkt uit inspraakreacties dat er steun is voor de ambities van de gemeente. Negatieve inspraakreacties gaan meestal over concrete invullingen van de algemene plannen. Dit geldt in het bijzonder voor de herontwikkeling van de stationsomgeving en de herinrichting van de Binnenweg.

### **7.3    Inspraak en tevredenheid**

*Beleidsmakers, bestuurders en raadsleden zijn overwegend tevreden over de inspraak*

Uit de verschillende gesprekken blijkt dat beleidsmakers, bestuurders en raadsleden overwegend positief zijn over de inspraakpraktijk in Heemstede. In de gemeente Heemstede is inspraak een volwaardig component van de bestuurscultuur. Betrokkenen in de gemeente zijn overwegend tevreden over de wijze waarop inspraak is georganiseerd. Vooral de introductie van de inspraak op startnotities wordt als een verbetering gezien. Ook bestaat er in de gemeente een positief beeld over de opbrengst van inspraak. Er is een breed gedragen consensus dat inspraak leidt tot een betere kwaliteit van de besluitvorming, weerstanden wegneemt en de relatie verbetert tussen de gemeente en zijn burgers.

*Er is een discrepantie tussen de tevredenheid van de gemeente en de tevredenheid van een aantal insprekers*

Om een indicatie te geven van de tevredenheid van insprekers is een groepsgesprek met een aantal insprekers gehouden. Aan dit gesprek namen zes burgers deel die gebruik hadden gemaakt van de inspraak bij de herinrichting van de Binnenweg en de nieuwbouw van het raadhuis. In aanvulling hierop zijn twee telefonische interviews afgenomen met leden van de klankbordgroep WMO.

De deelnemers van het groepsgesprek gaven een overwegend negatief oordeel over de inspraak in de gemeente Heemstede. De ontevredenheid van deze insprekers valt terug te voeren op twee aspecten. In de eerste plaats is de gemeente volgens hen onvoldoende responsief ten aanzien van de informele inspraak. Een aantal insprekers geeft aan dat de



gemeente dikwijls niet reageert op brieven of andere ideeën die worden ingebracht. Voor hen is het niet duidelijk hoe de gemeente precies omgaat met hun inbreng.<sup>33</sup> Een tweede bron van ontevredenheid is het gebrek aan verwachtingenmanagement door de gemeente. Vooraf is de inzet van de participatie onvoldoende afgebakend en zijn rollen niet helder of diffuus. Een voorbeeld hiervan is het periodieke overleg met de bewonerscommissie in de uitvoeringsfase van het raadhuis. Vooraf is niet duidelijk afgesproken over welke zaken de bewonerscommissie wel en niet kon meepraten. Hierdoor deden de bewoners verschillende voorstellen die niet direct te maken hadden bij de uitvoering van het bouwplan, of kaartten zij problemen aan die niet in de directe invloedssfeer van de gemeente liggen. Het feit dat de gemeente deze voorstellen niet honoreerde en hiervoor in de ogen van de betrokken insprekers onvoldoende uitleg over gaf, heeft bij een aantal bewoners het beeld opgeroepen van een gemeente die gewoonweg niet bereid is te luisteren.

---

<sup>33</sup> Deze kritiek werd ook geuit door één van de leden van de klankbordgroep WMO. Deze respondent gaf aan dat de gemeente goed luistert tijdens de vergaderingen in de klankbordgroep, maar de wijze waarop de inbreng van de klankbordgroep doorwerkt onvoldoende transparant is.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

*De gemeente heeft de afgelopen jaren een grote stap voorwaarts gemaakt in het organiseren van inspraak, en zet hierbij vooral in op de formele inspraak en minder op informele inspraakmogelijkheden*

Dit onderzoek laat een beeld zien van een gemeente die veel aandacht heeft voor inspraak en de afgelopen jaren grote stappen heeft gemaakt in het verbeteren van de inspraakpraktijk. Burgers worden in (grote projecten) in een vroeger stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken, dan een aantal jaar geleden. Daarbij zet de gemeente vooral in op formele inspraakmogelijkheden, zoals de inspraak op startnotities of inspraak op beeldkwaliteitplannen etc. Uit het onderzoek blijkt dat de formele inspraak goed op orde is in de gemeente Heemstede.

Deze inspraakmogelijkheden zijn op een professionele wijze georganiseerd en zijn goed ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming. De gemeente gaat op een responsieve wijze om met de inspraakreacties. Op deze wijze is inspraak al vanaf een relatief vroege fase van de beleidsontwikkeling een volwaardig onderdeel in de politieke beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Naast formele inspraak, maakt de gemeente Heemstede steeds meer gebruik van informele vormen van interactief beleid. Met name klankbordgroepen worden de afgelopen jaren vaker ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente nog een aantal stappen kan zetten in de aanpak van dit soort inspraakvormen.

*In de gemeente Heemstede zijn de basiscondities voor bevredigende inspraak grotendeels aanwezig, en kunnen stappen worden gezet in de professionaliteit*

In de gemeente Heemstede zijn de basiscondities voor een bevredigende inspraak grotendeels aanwezig. In de eerste plaats is er sprake van een groot commitment voor inspraak, zowel op het politieke, bestuurlijke en het ambtelijke niveau. Het huidige college draagt met overtuiging uit dat inspraak een onmiskenbaar aspect is van democratische besluitvorming.

In het verlengde hiervan heeft het gemeentebestuur een meer open basishouding dan voorheen. Uit de gesprekken met bestuurders, beleidsmakers en raadsleden blijkt dat het gemeentebestuur bereid is naar burgers te luisteren en de inbreng van burgers serieus neemt. Opvallend is echter dat uit het groepsgesprek met insprekers een ander beeld naar voren komt. Bij een aantal insprekers bestaat het beeld dat de gemeente hen wel aanhoort, maar niet echt naar hen luistert. Besluiten staan volgens hen vaak van te voren al vast, zonder dat de inspraak daar nog invloed op heeft.

De onderzoekers zien het beeld dat naar voren komt uit het groepsgesprek met insprekers als een gevolg van het feit dat met name de informele inspraakmogelijkheden onvoldoende zijn ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het vooraf onvoldoende duidelijk is wat de status is van de inbreng die deelnemers van verschillende klankbordgroepen hebben. Het gebrek aan politiek- bestuurlijke inbedding heeft vooral te maken met het ad hoc karakter van

informele inspraakmogelijkheden. Hoewel de formele inspraak op een zeer professionele wijze is vormgegeven, kan de aanpak van de informele inspraak professioneler. Hier ligt een kans om de aanpak van interactieve beleidsvorming te verbeteren. In de aanbevelingen wordt hiervoor een aantal concrete suggesties voor gedaan.

*Er is een discrepantie tussen de tevredenheid van het gemeentebestuur en de tevredenheid van insprekers, de responsiviteit van het gemeentebestuur bij de informele inspraak kan beter*

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie, bestuurders en raadsleden blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede. Zowel raadsleden, bestuurders als ambtenaren zijn van mening dat de inspraakpraktijk in de gemeente Heemstede de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd. Hoewel dit onderzoek deze opvatting grotendeels onderschrijft, blijkt uit het groepsgesprek met insprekers dat er grote ontevredenheid bestaat bij een aantal insprekers. Deze ontevredenheid komt vooral voort uit het feit dat een aantal insprekers het gevoel heeft dat de gemeente niet bereid is naar hen luisteren. Voor een aantal insprekers is onvoldoende duidelijk wat er met hun inbreng gebeurt en zij voelen zich hierdoor miskend.

Hierbij wijzen de onderzoekers erop dat slechts een beperkt aantal insprekers heeft deel genomen aan het onderzoek en dat het hier niet gaat om een representatief beeld. Toch vinden de onderzoekers dat de signalen van insprekers serieus moeten worden genomen.

## **8.2 Aanbevelingen**

Ondanks de grote stappen die de gemeente heeft gemaakt, is een aantal aspecten voor verbetering vatbaar. Deze verbeteringen betreffen vooral de professionaliteit, politiek-bestuurlijke inbedding en responsiviteit van de informele inspraak. De mogelijke verbeteringen laten zich vangen in een aantal centrale aanbevelingen.

*Aanbeveling 1: doordenk als gemeentebestuur het ambitieniveau voor inspraak en participatie en leg dit vast*

Het gemeentebestuur straalt een grote ambitie uit ten aanzien van inspraak en participatie. Een eerste stap die de gemeente kan maken is deze ambitie meer ‘handen en voeten’ geven. Dit geldt vooral voor de mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming. De inspraakmogelijkheden die gemeente inzet, staan relatief laag op de participatieladder. Hierdoor ontstaat er een discrepantie tussen de ambitie die de gemeente uitstraalt en het feitelijke ambitieniveau van de inspraakmogelijkheden. Het verdient daarom de aanbeveling aan de raad om het ambitieniveau ten aanzien van inspraak en participatie samen met het college vast te stellen te concretiseren. Dit kan langs een aantal stappen;

- 1 Voer een fundamentele discussie in de raad over wat de gemeente beoogt met inspraak en participatie en formuleer op basis hiervan een gedeelde visie over participatie.
- 2 Betrek burgers bij het formuleren van de inspraak- en participatievisie, om overeenstemming te bereiken over de opvattingen van het gemeentebestuur en de

- opvattingen van burgers. Organiseer als raad bijvoorbeeld een burgerbijeenkomst waarin burgers een inbreng hebben in de discussie over inspraak en participatie, of zet als bestuur een representatieve enquête (eventueel bij het burgerpanel) uit.
- 3 Formuleer als raad de opdracht aan het college een participatienota te schrijven die recht doet aan het vastgestelde ambitieniveau. Door het ambitieniveau vast te leggen wordt voorkomen dat de ambities ten aanzien van inspraak en participatie volledig afhankelijk zijn van het commitment van de verschillende colleges en krijgt de ambitie van het huidige gemeentebestuur een meer structurele plaats in de gemeente Heemstede.

*Aanbeveling 2: professionaliseer de informele participatiemogelijkheden en zorg voor een betere inbedding hiervan in de politiek- bestuurlijke besluitvorming*

De tweede aanbeveling is om informele inspraak- en participatiemogelijkheden te professionaliseren en in te bedden in de politiek- bestuurlijke besluitvorming.

- 1 Geef als raad de opdracht aan het college een participatienota op te stellen, waarin de werkwijze en organisatie van verschillende inspraak- en participatievormen systematisch is uitgewerkt. Een dergelijke participatienota bevat verschillende elementen.
  - een heldere omschrijving van de verschillende inspraak en participatiemogelijkheden;
  - een specificatie van de situatie, omstandigheden en fasen in het beleidsproces waarin verschillende inspraak- en participatiemogelijkheden kunnen worden ingezet;
  - algemene spelregels voor het organiseren van verschillende inspraak- en participatiemogelijkheden;
  - de wijze waarop de inspraak- en participatiemogelijkheden zijn ingebed in de politiek- bestuurlijke besluitvorming.
- 2 Zorg voor een adequate inbedding van de participatienota, zodat de visie meer is dan alleen een ambitie op papier.
  - communiceer over succesvolle en minder succesvolle ervaringen op het gebied van inspraak en participatie in de organisatie.

*Aanbeveling 3: vergroot de planmatige aanpak van informele inspraak*

- 1 Denk bij ieder beleidsproces vooraf goed na over de inzet van de participatie de rol hiervan in de bestuurlijke besluitvorming. Bepaal vooraf het ambitieniveau en de bestuursstijl van de inspraak en participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces.
- 2 Stel voor belangrijke en intensieve inspraakprojecten een procesplan op waarin spelregels van de inspraak en participatie zijn geformuleerd. De spelregels dienen tenminste de volgende elementen te bevatten.
  - welke burgers/ belanghebbenden worden uitgenodigd?
  - welke bestuursstijl wordt ingezet?
  - wat is de beleidsruimte? Over welke zaken kunnen de participanten wel en over welke onderwerpen kunnen zij niet meepraten?
- 3 Bepaal vooraf op welke momenten terugkoppeling en verantwoording plaatsvindt.

## Bijlage 1: Bestuursstijlen<sup>34</sup>

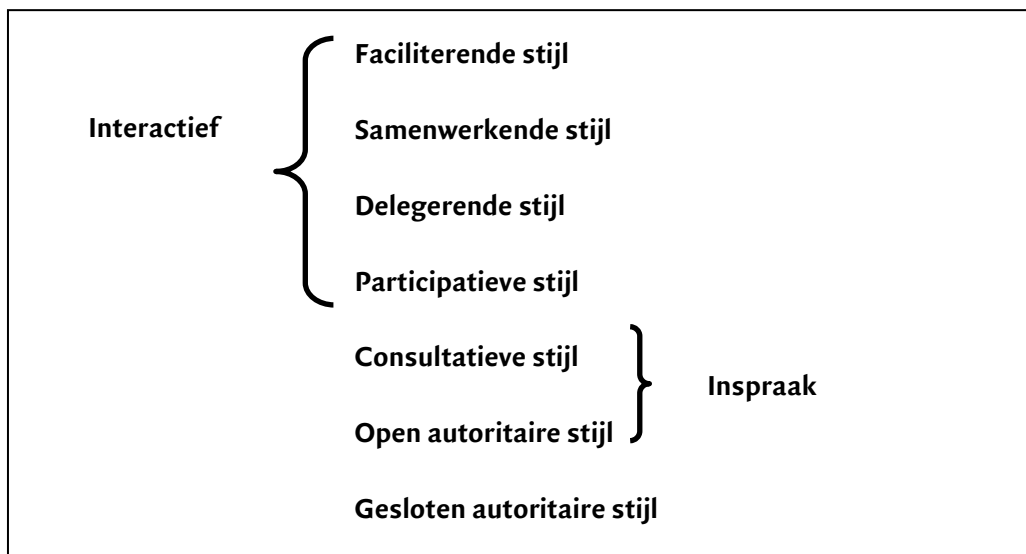
Inspraak en interactief beleid kunnen worden gezien als een bepaalde stijl van besturen, een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en eventueel andere initiatiefnemers. De overheid kan kiezen voor verschillende bestuursstijlen. De overheid kan bijvoorbeeld kiezen voor een bestuursstijl waarin veel ruimte is voor particulier initiatief, of juist kiezen voor een bestuursstijl waarin de overheid solistisch beleid ontwikkelt. Verschillende bestuursstijlen kunnen worden ondergebracht in een zogenaamde participatieladder. Naarmate een bestuursstijl hoger op de ladder staat, laat de overheid meer ruimte voor particulier initiatief.

Faciliterende stijl	Het bestuur biedt ondersteuning, maar laat de beleidsvorming geheel over aan burgers.
Samenwerkende stijl	Het bestuur ontwikkelt samen met burgers de beleidsplannen op basis van gelijkwaardigheid
Delegerende stijl	Het bestuur stelt randvoorwaarden vast, waarbinnen burgers beleid ontwikkelen en kunnen beslissen.
Participatieve stijl	Het bestuur ontwikkelt de plannen in principe zelf, maar vraagt om een open advies, waarbij veel ruimte voor inbreng en discussie is.
Consultatieve stijl	Het bestuur ontwikkelt de beleidsplannen, maar geeft burgers de kans om hun mening te geven over de gemaakte beslissingen.
Open autoritaire stijl	Het bestuur voert zelfstandig beleid, en verschaft daarover informatie om het beleid bekend te maken.
Gesloten autoritaire stijl	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.

Afbeelding 1: participatieladder, overzicht van bestuursstijlen

De indeling in bestuursstijlen kan de verschillen tussen inspraak en interactief beleid duidelijk maken. De onderstaande figuur geeft een overzicht van de bestuursstijlen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen inspraak en interactief beleid.

<sup>34</sup> Bron: Pröpper, I. en D. Steenbeek, 2001. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Couthino uitgeverij, Bussum, tweede herziene druk.



Afbeelding 2: interactief beleid en inspraak naar bestuursstijl

## Bijlage 2: De herinrichting van de Binnenweg

### 1      **Inspraak bij de herinrichting van de Binnenweg**

De gemeente gaat de Binnenweg opnieuw inrichten en een nieuw bestemmingsplan voor het centrum en omgeving opstellen. Vooral met betrekking tot de verkeersveiligheid, bereikbaarheid en uitstraling is de huidige inrichting onvoldoende. De herinrichting van de Binnenweg kent een lange historie. Al in 1993 heeft de gemeente een stedenbouwkundige visie vastgesteld. Daarbij koos de raad er onder andere voor geen eenrichtingsverkeer in te voeren.<sup>35</sup>

In 2006 heeft de gemeente een nieuwe start gemaakt met de herinrichting van de Binnenweg. Daarvoor is een klankbordgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van een aantal belangengroepen, zoals de winkeliersvereniging, de Fietsersbond, De vereniging Oud Heemstede- Bennebroek, de kamer van koophandel, het COSBO, de vrouwenadviescommissie en omwonenden.<sup>36</sup> De klankbordgroep kwam gedurende het proces een aantal maal bij elkaar om advies te geven over de ontwikkeling van de plannen. Zo is de klankbordgroep betrokken geweest bij het opstellen van de startnotitie en het beeldkwaliteitplan.<sup>37</sup>

In februari 2007 maakte de gemeente de concept 'Startnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan centrum en omgeving' openbaar.<sup>38</sup> Deze conceptstartnotitie heeft van 15 februari tot en met 14 maart 2007 ter inspraak gelegen. Bovendien heeft de gemeente een inloopbijeenkomst georganiseerd waarin burgers werden geïnformeerd over de startnotitie en hier een mening over konden geven. De inspraakreacties hebben niet geleid tot aanpassingen in de startnotitie en in mei 2007 werd deze vastgesteld door de gemeenteraad.

De startnotitie beschrijft de contouren voor de herinrichting van de Binnenweg. In de volgende fase werden deze contouren verder uitgewerkt. Daarvoor heeft de gemeente een beeldkwaliteitsplan opgesteld. Deze is in februari 2008 gepresenteerd aan burgers tijdens een nieuwe inloopbijeenkomst. Onder andere op basis van de ingekomen inspraakreacties, maakt het college van B&W in april 2008 een keuze voor een definitief uit te werken ontwerp voor de inrichting van de Binnenweg. Op basis van deze visie wordt een ontwerpherinrichtingsplan opgesteld. Dit ontwerp wordt na de zomer van 2008 ter inspraak voorgelegd.

Het voornemen is om in 2009 met de werkzaamheden te starten zodat begin 2010 de herinrichting is uitgevoerd.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Gemeente Heemstede, *Plan van aanpak: de Binnenweg*, juni 2006, p. 1.

<sup>36</sup> Gemeente Heemstede, *Startnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving*, 31 mei 2007, p. 3.

<sup>37</sup> Verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroep 2006-2007.

<sup>38</sup> De (concept)startnotitie beschrijft de kaders van drie sporen: de feitelijke inrichting en meubilair, aanscherping welstandsbeleid centrum en het nieuwe bestemmingsplan voor de Binnenweg. Dit onderzoek richt zich met name op de inspraak en participatie van de feitelijke herinrichting.

<sup>39</sup> [www.heemstede.nl](http://www.heemstede.nl).

Tabel 1 geeft een overzicht van de inspraakmogelijkheden bij de herinrichting van de Binnenweg tot april 2008 en de daarbij gehanteerde bestuursstijl.

<b>Inspraak- en participatie mogelijkheden</b>	<b>Inzet van de participatie</b>	<b>Trede op de participatieladder// bestuursstijl</b>
<b>Burgerbijeenkomsten</b>	Burgers kunnen hun ideeën, wensen en voorkeuren kenbaar maken ten aanzien van de Binnenweg (algemeen).	Consulerende stijl
<b>Klankbordgroep</b>	De klankbordgroep is betrokken bij het opstellen van de startnotitie en het beeldkwaliteitplan.	Participerende stijl
<b>Inspraak op de startnotitie (februari- maart 2007)</b> – Inloopbijeenkomst – Schriftelijke inspraak	Burgers kunnen hun zienswijze geven over de concept/ startnotitie.	Consulerende stijl
<b>Inspraak op beeldkwaliteitsplan (februari 2008)</b> – Inloopbijeenkomst – Schriftelijke inspraak	Burgers kunnen hun zienswijze geven over het beeldkwaliteitsplan van het externe bureau.	Consulerende stijl
<b>Inspraak in de commissievergadering</b>	Burgers kunnen hun mening geven over de startnotitie.	Consulerende stijl
<b>Internetforum</b>	Burgers kunnen hun mening geven over alle aspecten van de herinrichting Binnenweg (algemeen).	Consulerende stijl

Tabel 3: inspraakmogelijkheden bij de herinrichting van de Binnenweg

## 2 Conditie voor zinvolle inspraak

*Het politiek- bestuurlijk commitment is groot*

- De raad steunt het inspraakproces expliciet. Aanvankelijk lag het voortouw voor het organiseren van de informele inspraak bij de raad. Zo heeft de raad twee burgerbijeenkomsten georganiseerd waarin burgers hun visie konden geven over de herinrichting van de Binnenweg. Bovendien heeft een aantal fracties op eigen initiatief een 'straatonderzoek' verricht onder omwonenden en gebruikers van de Binnenweg om de meningen van burgers te peilen. Ook in de latere fase van proces zijn raadsleden betrokken geweest bij het inspraakproces. Zo waren veel raadsleden



- aanwezig bij de inloopbijeenkomsten over de startnotitie en het beeldkwaliteitsplan.<sup>40</sup>
- Het college van B&W hecht veel waarde aan inspraak. In het collegeprogramma hebben inspraak en het betrekken van burgers in het algemeen een prominente plaats.<sup>41</sup> Het college is betrokken bij de inspraak van burgers. Zo was de portefeuillehouder aanwezig bij de eerste vergadering van de klankbordgroep om kennis te maken met de klankbordgroepleden en hen succes te wensen.<sup>42</sup> Bij de overige vergaderingen was de portefeuillehouder niet aanwezig, zodat de groep onafhankelijk te werk kon gaan.

#### *Het gemeentebestuur heeft een open basishouding*

De open basishouding van het gemeentebestuur blijkt uit het feit dat de gemeente al in een vroeg stadium de dialoog is aangegaan met burgers. Bestuurders, raadsleden en beleidsmakers geven aan dat zij goed luisteren naar burgers en dat zij dit ook erg belangrijk vinden.<sup>43</sup> De in de startnotitie geformuleerde uitgangspunten worden vooraf gezien als een onderdeel van een werkproces dat nog niet is afgerond.<sup>44</sup> Ook zijn politieke keuzes vooraf inzet van de inspraak en participatie gemaakt.<sup>45</sup> Voorbeelden hiervan zijn keuzes over de invoering van het eenrichtingsverkeer en de wenselijkheid van een vrijliggend eenzijdig fietspad.

De open basishouding blijkt verder uit het feit dat de gemeente een nader onderzoek heeft laten verrichten naar de gevolgen van de invoering van het eenrichtingsverkeer.

#### *De gemeente gaat op een professionele wijze om met inspraak, maar de aanpak is voor verbetering vatbaar*

Vooraf heeft het college een plan van aanpak gemaakt die de belangrijkste momenten in het proces beschrijft. Ook noemt het plan van aanpak de instrumenten die worden ingezet om burgers te betrekken.<sup>46</sup> Voor de vergaderingen in de klankbordgroep wordt een onafhankelijke voorzitter ingehuurd.

Hoewel vooraf goed is nagedacht over de inrichting van de inspraak, is een aantal aspecten voor verbetering vatbaar.

- Het plan van aanpak stelt weliswaar dat de klankbordgroep een adviserende rol heeft en welke belangengroepen toegang hebben tot de klankbordgroep, maar de exacte rol van de klankbordgroep is weinig uitgekristalliseerd. Vooraf is niet duidelijk afgebakend over welke zaken de klankbordgroep advies kan uitbrengen en over welke zaken niet. Ook geeft het plan van aanpak niet aan welke status de adviezen van de klankbordgroep hebben en aan welke voorwaarden hierbij moet worden voldaan.

---

<sup>40</sup> Groepsgesprek met raadsleden.

<sup>41</sup> Gemeente Heemstede, *Collegeprogramma 2006-2010*, p. 2.

<sup>42</sup> Verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroep 2006-2007.

<sup>43</sup> Gesprekken met bestuurders; gesprekken met de ambtelijke organisatie; groepsgesprek raadsleden.

<sup>44</sup> Gemeente Heemstede, *Besluitformulier 2007/1952*, p. 2.

<sup>45</sup> Gemeente Heemstede, *RUI Startnotitie*, 31 mei 2007.

<sup>46</sup> Gemeente Heemstede, *Plan van aanpak: de Binnenweg*, juni 2006, p. 1.

- Het is niet geëxpliciteerd wat de status is van de inspraakreacties op het discussieforum van de gemeentelijke website.
- De communicatie en terugkoppeling verdient verdere aandacht. Een aantal insprekers heeft aangegeven dat de gemeente onvoldoende verantwoording aflegt over bepaalde keuzes. Voor een aantal leden van de klankbordgroep is bijvoorbeeld niet helder waarom de gemeente heeft gekozen voor het eenrichtingsverkeer.<sup>47</sup>

#### *Er is sprake van politiek- bestuurlijke inbedding*

Vooraf en tijdens het proces is er sprake van politiek- bestuurlijke inbedding. Vooraf is expliciet benoemd op welke momenten de raad in stelling wordt gebracht. De raad is betrokken bij het vaststellen van tussenproducten zoals de startnotitie en het herinrichtingsplan. Op deze wijze is de raad tijdens het proces betrokken en kan de raad zijn kaderstellende en controlerende taak adequaat uitvoeren. Ook heeft het college als voorwaarde gesteld dat de herinrichting voor het einde van de huidige collegeperiode afgerond moet zijn. Op deze wijze voorkomt het college dat besluitvorming afhankelijk wordt van een nieuw college.

### **3 Resultaten van de inspraak**

#### *Draagvlak*

De inspraakreacties op de startnotitie geven blijk van draagvlak voor de ambities van de gemeente ten aanzien van de Binnenweg. Uit de nota van beantwoording van de inspraakreacties blijkt onder andere het volgende:<sup>48</sup>

- er zijn 100 reacties gekomen die de mening van enkele honderden burgers en belanghebbenden vertegenwoordigen;
- in het algemeen ondersteunen de reacties de ambitie van de gemeente. Ook de leden van de klankbordgroep ondersteunen de visie;
- de meeste reacties hebben betrekking op concrete aanvullingen/ suggesties over hoe de plannen kunnen worden uitgewerkt;
- de meeste reacties gaan over de bereikbaarheid en parkeren (195 reacties). Ruim honderd reacties van omwonenden pleiten voor de handhaving van het tweerichtingsverkeer.<sup>49</sup>

Op basis hiervan hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen in hoeverre het draagvlak een gevolg is van de inspraak.

#### *De betrokkenheid van burgers is zeer groot*

- De inloopbijeenkomst voor de startnotitie werd bezocht door ongeveer 150 mensen (Beantwoording inspraakreacties).
- Het aantal inspraakreacties geeft blijk van een grote betrokkenheid.
- De opkomst bij de inloopbijeenkomst voor het beeldkwaliteitplan is onduidelijk.
- Op het discussieforum van de gemeentelijke website zijn 41 reacties van burgers geplaatst.

---

<sup>47</sup> Groepsgesprek met insprekers, 20 maart 2008.

<sup>48</sup> Gemeente Heemstede, *Beantwoording ingekomen inspraakreacties*, juli 2007, p. 1.

<sup>49</sup> Gemeente Heemstede, *Beantwoording ingekomen inspraakreacties*, juli 2007, p. 5.

- Een aantal bewoners heeft zelf het initiatief genomen om toegang te krijgen tot de klankbordgroep. Hiervoor hebben zij 90 handtekeningen opgehaald.

*De inspraak heeft tot weinig aanpassingen van de besluiten geleid, maar werkt wel door in de afwegingen van het gemeentebestuur*

- Veel inspraakreacties bij de startnotitie gaan over concrete uitwerkingen, die pas in een latere fase aan de orde zijn. Vooral nog kunnen de onderzoekers niet vaststellen in hoeverre deze reacties doorwerken.
- De inspraakreacties hebben niet geleid tot een herziening van de startnotitie. Een reden hiervoor is dat uit de inspraakreacties geen eenduidige, significante voorkeur voor bepaalde uitgangspunten valt af te leiden.<sup>50</sup>
- Naar aanleiding van het standpunt van de klankbordgroep is de startnotitie op twee punten aangepast. Hierbij gaat het om de verwijdering van de referentiebeelden inzake eenrichtingverkeer en de nuancering van het standpunt over de haalbaarheid van ondergrondse parkeervoorzieningen.
- Naar aanleiding van de kritiek tegen het eenrichtingverkeer heeft de gemeente een extra onderzoek ingesteld om de gevolgen/ overlast in kaart te brengen voor de omwonenden. Ook heeft de gemeente een representatieve peiling gehouden over de standpunten van gebruikers van de Binnenweg ten aanzien van het eenrichtingsverkeer.
- Uit de interviews komt naar voren dat bestuurders en raadsleden van mening zijn dat inspraak niet heeft geleid tot een beter besluit, maar hen wel in staat heeft gesteld een betere afweging te maken.

*Het bestuur is overwegend responsief, maar terugkoppeling en verantwoording zijn voor verbetering vatbaar*

De gemeente Heemstede neemt de inspraakreacties van burgers zeer serieus. In de nota van beantwoording zijn alle inspraakreacties op de startnotitie gebundeld en voorzien van een bestuurlijke reactie. Het gaat hier zowel om de schriftelijke inspraakreacties als de reacties die naar voren zijn gebracht tijdens de inloopbijeenkomst. Ook geven bestuurders en beleidsmakers aan dat de besluiten beter zijn beargumenteerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het extra onderzoek dat de gemeente heeft laten uitvoeren naar de gevolgen van de invoering van het eenrichtingverkeer naar aanleiding van de inspraakreacties.<sup>51</sup> Hoewel de gemeente de inspraak van burgers zeer serieus neemt, is de terugkoppeling en verantwoording richting insprekers niet altijd volledig.

- Leden van de klankbordgroep hebben verschillende voorstellen gedaan voor de verkeerssituatie op de Binnenweg.<sup>52</sup> In de dossiers is geen verantwoording terug te vinden van de gemeente over dit aspect. Insprekers geven aan dat het voor hen niet duidelijk is wat de gemeente heeft gedaan met hun ideeën. Zij denken dat hun voorstel 'in de onderste la terecht is gekomen.'

---

<sup>50</sup> Gemeente Heemstede, Beantwoording ingekomen inspraakreacties, juli 2007, p. 10.

<sup>51</sup> Gesprekken ambtelijke organisatie; Gemeente Heemstede, RUI Startnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan centrum en omgeving, 31 mei 2007, p. 1.

<sup>52</sup> Verslagen klankbordgroep, 2007; Groepsgesprek met insprekers.

- Veel inspraakreacties bij de startnotitie gingen over concrete zaken, die in deze fase nog niet aan de orde waren. Het is vooralsnog onduidelijk op welke wijze de gemeente deze reacties heeft meegenomen bij de verdere ontwikkeling van de plannen.
- Het is onduidelijk in hoeverre de inspraakreacties op de gemeentelijke website zijn afgewogen in het besluitvormingsproces en op welke wijze hierover is gecommuniceerd.

*Een aantal insprekers is ontevreden over de inspraak*

- Er zijn geen inspraakreacties binnen gekomen waarin kritiek wordt geuit op de wijze waarop het proces is ingericht.
- Uit de gesprekken met insprekers blijkt echter dat een aantal insprekers ontevreden is over het proces. Een aantal insprekers is van mening dat de gemeente zich niet op een open en responsieve wijze heeft opgesteld. Voor hen is onduidelijk op welke wijze de gemeente is omgegaan met hun inbreng. Ook was het voor verschillende leden van de klankbordgroep onvoldoende duidelijk wat hun rol was in het proces.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Groepsgesprek insprekers.

## Bijlage 3: De voorbereiding van de Wmo

### 1      **Inspraak bij de voorbereiding van de Wmo**

Op 1 januari 2007 is Wmo in werking getreden. De Wmo beoogt de totstandkoming van samenhangend lokaal beleid om maatschappelijke participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen. Vanaf 2005 heeft de gemeente Heemstede hard gewerkt aan de voorbereiding van de Wmo. Daarvoor werd in oktober 2005 een klankbordgroep in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van een aantal welzijnsorganisaties advies konden geven over de invoering van de Wmo.<sup>54</sup>

Hiervoor moest de gemeente voor 1 oktober 2006 de verordening Wmo vaststellen.<sup>55</sup> In juli 2006 heeft de ontwerpverordening vier weken ter inspraak gelegen, waarna de gemeenteraad de verordening in september heeft vastgesteld. De gemeente heeft gekozen voor een 'beleidsarme overgang', waarbij zoveel mogelijk is uitgegaan van de bestaande situatie.<sup>56</sup>

Eenmaal in de vier jaar moet de gemeente een beleidsplan Wmo opstellen. Dit plan bestaat uit de concrete samenhangende invulling van alle prestatievelden van de Wmo.<sup>57</sup> Ook hierbij is de klankbordgroep betrokken. Afhankelijk van het prestatieveld/onderwerp dat aan de orde is, krijgen ook andere organisaties toegang tot de klankbordgroep, of gaat de gemeente met andere partijen om de tafel zitten.<sup>58</sup> Zo heeft de gemeente een themabijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de bewonerscommissies in Heemstede. Bovendien heeft de gemeente een werkconferentie georganiseerd met scholieren, waarin jongeren inbreng konden leveren voor het opstellen van een inventarisatienota voor het beleidsplan.<sup>59</sup>

Tabel 4 geeft een overzicht van de inspraakmogelijkheden bij de voorbereiding en uitvoering van de Wmo en de daarbij gehanteerde bestuursstijlen.

---

<sup>54</sup> De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de stichting 't Web, de ouderenbond ABNO, het Landelijk Overleg van Cliëntenorganisaties van verpleeg- en verzorgingshuizen (LOC), de KOB en de PCOB, zie: verslagen klankbordgroep WMO oktober 2005 tot en met oktober 2007.

<sup>55</sup> Gemeente Heemstede, *regionale inspraakverordening maatschappelijke ondersteuning*, 6 juli 2006.

<sup>56</sup> Gemeente Heemstede, *adviesnota ontwerpverordening Wmo*, 27 juni 2007, p. 3.

<sup>57</sup> Bijeenkomst Centraal Ouderenwerk (COW), 6 juni 2006, p. 2.

<sup>58</sup> Verslag bijeenkomst van de klankbordgroep WMO, 10 oktober 2005, p. 1; gesprekken met ambtelijke organisatie.

<sup>59</sup> Gesprekken met ambtelijke organisatie.

<b>Inspraak- participatie instrument</b>	<b>Inzet van de participatie</b>	<b>Trede op de participatieladder- bestuursstijl</b>
<b>Klankbordgroep</b>	Vorbereiding van de verordening Wmo; Opstellen inventarisatienota Wmo/ gezondheidsbeleid. Opstellen beleidsnota Wmo.	Participatieve stijl
<b>Formele inspraak (juli 2006)</b>	Vaststelling verordening Wmo.	Consulterende stijl
<b>Ad hoc overleg met betrokken instellingen</b>	Afhankelijk van het onderwerp worden eenmalige klankbordgroepen samengesteld met belangenorganisaties en/ of instellingen.	Consulterende/ participatieve stijl
<b>Brieven van instellingen</b>	Betrokken instellingen is gevraagd een schriftelijke reactie te geven op de inventarisatienota.	Consulterende stijl
<b>Themabijeenkomst bewonerscommissies</b>	Bewonerscommissies in Heemstede kunnen wensen, ideeën en zienswijzen naar voren brengen bij het opstellen van de inventarisatienota.	Consulterende stijl
<b>Werkconferentie jongeren</b>	Scholieren van verschillende scholen in Heemstede konden meningen en ideeën naar voren brengen voor het opstellen van de inventarisatienota voor het onderwerp jeugd.	Consulterende stijl

Tabel 4: inspraakmogelijkheden bij de voorbereiding en uitvoering van de Wmo

## 2 **Conditie voor zinvolle inspraak**

*Het bestuurlijk commitment is groot*

De portefeuillehouder is een voorstander van goede inspraak en participatie. Hij hecht veel waarde aan het betrekken van burgers. Het commitment van de bestuurder gaat verder dan alleen het ondersteunen van inspraak 'op papier'. Zo is hij aanwezig bij vrijwel alle vergaderingen van de klankbordgroep. Ook is de wethouder nauw betrokken geweest bij het organiseren van de werkconferentie voor jongeren. Tijdens deze

bijeenkomst ging hij in een soort rollenspel een uitvoerige discussie aan met scholieren van verschillende scholen in Heemstede.<sup>60</sup>

#### *Het bestuur heeft een open basishouding*

Bestuurders en beleidsmakers zien belangenorganisaties en instellingen als onmisbare partners voor de ontwikkeling van beleid. Het overleggen met maatschappelijke organisaties maakt vast onderdeel uit van de werkwijze van de afdeling Welzijnszaken.<sup>61</sup> Het belang van het betrekken van burgers is al in een vroege fase onderkend. Het plan van aanpak voor het opstellen van de beleidsnota Wmo stelt expliciet dat het belangrijk is om burgers te betrekken bij het opstellen van het beleidsplan.<sup>62</sup>

#### *De werkwijze van de gemeente is professioneel, maar is op een aantal punten te verbeteren*

De inspraak en participatie van de Wmo is op een planmatige en systematische wijze vormgegeven. De gemeente heeft vooraf een startnotitie opgesteld waarin de verschillende fasen in het proces zijn beschreven. Voor iedere fase is een apart plan van aanpak opgesteld.<sup>63</sup> De klankbordgroep is de kern van de inspraak/ participatie, maar de gemeente benadert ook andere betrokkenen, zoals instellingen, bewonerscommissies en Jongeren op Maat. Daarnaast is van iedere vergadering van de klankbordgroep een uitvoerig verslag gemaakt. Ook vindt er gedurende het hele proces reflectie plaats op de werkwijze van de gemeente en klankbordgroep.<sup>64</sup> De werkwijze van de klankbordgroep wordt bijvoorbeeld periodiek geëvalueerd.

Hoewel de gemeente op een professionele wijze is omgegaan met de inspraak van belanghebbenden in het WMO dossier, is zij op een aantal aspecten voor verbetering vatbaar.

- Het plan van aanpak gaat weliswaar in op de rol van de klankbordgroep, maar deze rol is vooraf niet helemaal uitgekristalliseerd. Hierdoor bestaan er tegenstrijdige beelden over de rol van de klankbordgroep. In de klankbordgroep is vastgesteld dat zij een adviserende rol heeft.<sup>65</sup> Deze adviesfunctie is echter nooit geformaliseerd.<sup>66</sup>
- De communicatie richting burgers is voor verbetering vatbaar. Op de gemeentelijke website is de informatievertrekking zeer beperkt. Alleen de adviesnota over het besluit Wmo van november 2006 is op de website te vinden.

#### *Er is sprake van politiek-bestuurlijke inbedding*

Hoewel de raad formeel alleen de verordening van de Wmo moet vaststellen, informeert het college de raad regelmatig over de Wmo. Ook wordt de raad in stelling gebracht op

---

<sup>60</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie; gesprekken met bestuurders.

<sup>61</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>62</sup> Gemeente Heemstede, *plan van aanpak beleidsplan WMO*, p. 3.

<sup>63</sup> Gemeente Heemstede, *startnotitie WMO*, datum onbekend; plan van aanpak beleidsnota WMO.

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld verslag klankbordgroep WMO, 13 juli 2006.

<sup>65</sup> Verslag klankbordgroep, 10 oktober 2005.

<sup>66</sup> Gesprekken ambtelijke organisatie.

momenten waar dat formeel niet noodzakelijk is. Zo heeft de raadscommissie haar zienswijze kunnen geven over de inventarisatienota.<sup>67</sup>

### 3 Resultaten van de inspraak

#### *Inhoudelijke verrijking*

Bestuurders en beleidsmakers zijn van mening dat de klankbordgroep bruikbare ideeën naar voren heeft gebracht. Uit de interviews blijkt dat de plannen in goede samenspraak zijn ontwikkeld. Er was geen sfeer waarin partijen bepaalde onderwerpen er door probeerden te drukken.

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt bovendien dat de klankbordgroep een positieve bijdrage heeft geleverd. Een voorbeeld van inhoudelijke verrijking heeft betrekking op het besluit om persoonsgebonden bijdragen netto uit te betalen. Dat stond dwars op rijksbeleid en was eigenlijk niet mogelijk. De gemeente is toen ook om de tafel gaan zitten met het centraal administratiekantoor. Dat heeft ertoe geleid dat een centrale oplossing is gekomen. De klankbordgroep heeft dus ook een landelijk effect gehad.<sup>68</sup>

#### *Draagvlak*

Op basis van dit onderzoek kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan over het draagvlak voor de besluiten inzake de Wmo. De verordening maatschappelijke ondersteuning heeft weliswaar ter inspraak gelegen, maar daar kwam geen enkele reactie op van burgers. Het gebrek aan (negatieve) inspraakreacties kan worden uitgelegd als een indicator voor maatschappelijk draagvlak voor de inhoud van de verordening, maar ook als een indicator voor een lage betrokkenheid van burgers. De verordening is een vrij abstract document en voor burgers is het lastig in te schatten wat de concrete gevolgen voor hen kunnen zijn. In ieder geval is duidelijk dat er geen grote weerstanden bestaan tegen de besluiten over de Wmo.

Bij de inventarisatie konden instellingen schriftelijk reageren. Uit de brieven van de verschillende organisaties blijkt dat er veel waardering is voor de inventarisatie nota, hetzij dat de meeste instellingen kleine verbeterpunten hebben.<sup>69</sup>

#### *Deelnemers zijn tevreden over het proces*

Uit de interviews blijkt dat bestuurders, beleidsmakers en insprekers tevreden zijn over het proces. Alle betrokkenen geven aan dat de sfeer in de klankbordgroep open en constructief was. Men vond het een prettige manier van samenwerken.

Een punt van kritiek is dat de rol van de klankbordgroep niet is geformaliseerd, waardoor de klankbordgroep geen formeel adviserende status heeft gekregen in het proces.<sup>70</sup>

Een aantal deelnemers van de klankbordgroep vindt het een gemiste kans dat de gemeente kiest voor een beleidsarme overgang.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Gemeente Heemstede, Adviesnota reacties op inventarisatienota Wmo, p. 1.

<sup>68</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>69</sup> Schriftelijke reacties op de inventarisatienota.

<sup>70</sup> Telefonische interviews met leden van de klankbordgroep WMO.



*Het bestuur is overwegend responsief*

De geïnterviewde deelnemers van de klankbordgroep geven aan dat zij zeer tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente zich naar hen heeft opgesteld. De gemeente heeft zeer goed geluisterd tijdens de vergaderingen van de klankbordgroep, en nam de inbreng van alle gesprekspartners zeer serieus.

Een punt van kritiek is dat de gemeente onvoldoende transparant maakt op welke wijze de inbreng van de klankbordgroep en/of andere insprekers wordt meegenomen in de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is dat betrokken organisaties geen terugkoppeling hebben gekregen over hun inspraakreactie ten aanzien van de inventarisatienota.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Telefonische interviews met leden van de klankbordgroep WMO; gesprekken met de ambtelijke organisatie.

<sup>72</sup> Telefonische interviews met leden van de klankbordgroep WMO.

## Bijlage 4: De nieuwbouw van het Raadhuis

### 1      **Inspraak bij de nieuwbouw van het Raadhuis**

Op 20 december 2001 neemt de raad het principebesluit om de gemeentelijke diensten centraal te huisvesten aan het Raadhuis bij het Raadhuisplein<sup>73</sup>. Er is dan nog geen bouwplan. Het besluit is voorbereid door het college. Bij de voorbereiding van het besluit zijn noch burgers noch de raad betrokken. Op 14 oktober 2002 besluit het college over het Programma van Eisen (PvE) en de selectie van de architect. In november 2002 presenteert de architect een ruimtelijke volumestudie en vijf ruimtelijke beelden. De nieuwe duale raad is zeer kritisch. Ook geeft de architect een toelichting op een bijeenkomst voor bewoners. Deze reageren zeer negatief vanwege de omvang van het bouwvolume. Zij vinden de omvang veel te groot en vrezen een onomkeerbare aantasting van het dorpse karakter van het Raadhuisplein. De bewoners krijgen de indruk dat de gemeente met een kant-en-klaar plan komt en zijn daar teleurgesteld over. Zij richten de Vereniging tot het behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein (‘de vereniging’) op. Op 11 december bespreekt de commissie Middelen het PvE. Er zijn vier insprekers namens bewoners van het Raadhuisplein, het appartementencomplex Burghave, de bewonersbelangenvereniging en de Vereniging Oud Heemstede-Bennebroek. De commissie gaat niet akkoord. Het college krijgt het verwijt dat het onvoldoende rekening heeft gehouden met inspraak. Het college geeft aan dat er wel geluisterd is naar geluiden uit de omgeving, maar dat het college er voor gekozen heeft eerst met de raad over de plannen te communiceren. Het college neemt het voorstel terug en zegt toe met een voorstel te komen dat door een klankbordgroep kan worden beoordeeld<sup>74</sup>.

De klankbordgroep gaat niet door. Commissieleden worden wel geïnformeerd over de gesprekken en de resultaten met de Vereniging voor behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein.<sup>75</sup>

Op 24 juni 2004 besluit de raad het PvE van 15 oktober 2002 voorlopig vast te stellen en een krediet van 7,2 miljoen beschikbaar te stellen voor de uitbreiding van het Raadhuis. Het raadsvoorstel<sup>76</sup> bevat een communicatieparagraaf voor het gehele ontwikkelingstraject tot en met de fase van realisatie. Hierin geeft de gemeente ook de betekenis aan van participatie:

---

<sup>73</sup> Raadsvoorstel gemeentelijke huisvesting van 24 juni 2004 verwijst naar het raadsbesluit 20 december 2001, nr. 123.

<sup>74</sup> Gemeente Heemstede, *ontwerpverslag van de gecombineerde raadscommissie Ruimte/ Middelen*, 11 december 2002, p. 5.

<sup>75</sup> Gemeente Heemstede, *ontwerpverslag vergadering commissie Middelen*, 12 februari 2003, p. 6.

<sup>76</sup> Gemeente Heemstede, *raadsvoorstel gemeentelijke huisvesting*, 24 juni 2004, pp. 12-14.

*"De gemeente hecht grote waarde aan een open dialoog en het betrekken van betrokken partijen bij de planvorming."*

De gemeente wil in periodiek overleg treden met belanghebbenden om tot afstemming van de plannen te komen. Dit met als doel te komen tot een breed gedragen voorstel voor uitbreiding van het Raadhuis.

De communicatieparagraaf geeft ook een schema voor de momenten waarop met bewoners gecommuniceerd wordt en welke communicatiemix daarvoor ingezet wordt. Dit schema maakt niet duidelijk wat de rol en inbreng van de bewoners op de verschillende momenten is.

Uit het raadsvoorstel van 24 juni 2004 blijkt dat het college zich bewust is van de betrokkenheid van omwonenden:

*"Hoewel wij de toonzetting (van 'de vereniging') van hun verzet niet altijd hebben gewaardeerd, hebben wij wel degelijk begrip voor hun zorgen, sterker nog: hun zorgen zijn ook onze zorgen. Wij zijn ons er van bewust dat de toevoeging van bebouwing in het gebied rondom het Raadhuis alleen mogelijk is als dat zeer zorgvuldig gebeurt."*

In de tweede helft van 2004 groeit naar aanleiding van ervaringen het inzicht bij het college dat een flexwerkconcept een reële optie is voor de gemeentelijke huisvesting in Heemstede<sup>77</sup>. Het flexwerkconcept biedt de mogelijkheid om het bouwvolume te beperken tot 1100 m<sup>2</sup>. Dit is later verhoogd tot 1300 m<sup>2</sup> vanwege de samenvoeging van de afdelingen Sociale Zaken van enkele gemeenten in de regio. Door deze vermindering van het bouwvolume kan de gemeente de uitbreiding van het Raadhuis realiseren binnen het geldende bestemmingsplan met uitzondering van het nieuwe parkeerterrein en de overdekte fietsenstalling.

In september 2005 presenteert het college het voorlopige ontwerp voor de uitbreiding van het Raadhuis aan de raad en aan de omwonenden. Het college biedt de omwonenden de mogelijkheid om te reageren<sup>78</sup>. Op 7 december 2005 spreken de commissie Middelen en de commissie Ruimte over het definitieve ontwerp (DO) voor de uitbreiding van het Raadhuis. Een inspreker namens 'de Vereniging' constateert dat het ontwerp een compromis is en signaleert dat de meeste mensen zich bij het ontwerp schijnen te hebben neergelegd en het een acceptabel plan vinden. 'De Vereniging' is tegen het compromis, omdat het tegen de centralisatie van de gemeentelijke huisvesting op het Raadhuisplein is<sup>79</sup>. Commissieleden constateren dat de druk vanuit de raad en de omwonenden en de creativiteit van het college hebben geleid tot het best mogelijke ontwerp<sup>80</sup>. Een bewoner van het aangrenzende wooncomplex de Meerlhorst uit

---

<sup>77</sup> Gemeente Heemstede, collegebesluit 2004/16071, 28 september 2004.

<sup>78</sup> Gemeente Heemstede, informatiebrief met kenmerk 2005/16806, 21 september 2005.

<sup>79</sup> Gemeente Heemstede, beknopt verslag commissie Middelen gedeeltelijk gezamenlijk met de commissie Ruimte, 7 december 2005.

<sup>80</sup> Idem.

schriftelijk, ook namens enkele medebewoners, de bedenkingen tegen het grote aantal parkeerplaatsen waarin het plan voorziet<sup>81</sup>.

Op 20 december 2005 besluit de raad over het DO voor de uitbreiding van het Raadhuis. Insprekers richten zich tot de raad over het aantal parkeerplaatsen en het plan als geheel:

Een inspreker: "Het belangrijkste is dat ik moet constateren dat het plan sinds de indiening bij de commissie Middelen niet gewijzigd is. Dat vind ik enigszins teleurstellend. Diverse mensen hebben ingesproken en suggesties gedaan. Ook partijen hebben suggesties gedaan. Maar kennelijk voelde B&W zich niet geroepen het plan aan te passen."<sup>82</sup>

De wethouder maakt in zijn reactie op de inbreng van de raad op het voorstel duidelijk hoe hij het besluitvormingsproces heeft beleefd:

"Het is een proces geweest van een kritische gemeenteraad, een kritische omgeving en een college dat wel eens gewanhoopt heeft, dat wil ik niet verhehlen" en "Je moet in zo 'n procedure wel eens stevig opstellen, want als je dat niet doet, wie doet dat dan wel? Er werd soms van alles gezegd en met de vuist op tafel geslagen, maar als je dan ziet dat we er toch met elkaar in geslaagd zijn met iets te komen waarvan men ook vindt dat het hier kan en past, dan stemt dat tot vreugde. Ik dank niet alleen de gemeenteraad, maar ook de omgeving voor hun deelname aan het proces".<sup>83</sup>

De raad neemt het amendement, om onder andere het aantal parkeerplaatsen te beperken tot 90 plaatsen, unaniem aan.

In de zomer van 2006 is er een inloopavond voor bewoners over de bouwwerkzaamheden. Hier ontstaat de idee om een bewonerscommissie te vormen voor overleg tijdens de bouw- en aanlegwerkzaamheden. Vanaf september 2006 tot maart 2008 is er elke twee maanden overleg met de bewonerscommissie.

<b>Inspraak- participatie instrument</b>	<b>Inzet van de participatie</b>	<b>Trede op de participatieladder- bestuursstijl</b>
<b>Inspraak bij de raadscommissie Ruimte/Middelen</b>	Behandeling van diverse raadsvoorstellen.	Consulterende stijl
<b>Formele inspraak tijdens raadsvergadering 24 juni 2004</b>	Voorkomen dat de Meerhorst geannexeerd wordt voor de nieuwbouw van het gemeentehuis.	Consulterende stijl
<b>Formele inspraak in het kader van Wro art.19 lid</b>	Vatstelling concept ontwerp.	Consulterende stijl

<sup>81</sup> Gemeente Heemstede, brief aan B&W met registratienummer 2005/14440, 29 juli 2005.

<sup>82</sup> Gemeente Heemstede, verslag van de raadsvergadering, 20 december 2005.

<sup>83</sup> Idem.

<b>Inspraakbijeenkomst voor bewoners 28 september 2005</b>	Bespreking voorlopig ontwerp.	Consulterende stijl
<b>Inloopavond voor bewoners 18 juli 2006</b>	Informeren over de renovatie en uitbreiding van het Raadhuis, de herinrichting van de tuin en de aanleg van een parkeerterrein en een brug.	Open autoritaire stijl
<b>Tweemaandelijks overleg met de bewonerscommissie periode september 2006 – maart 2008</b>	Informeren en advies vragen over de uitvoering van de bouw en inrichtingswerkzaamheden.	Consulterende stijl

Tabel 5: inspraakmogelijkheden bij de voorbereiding en uitvoering van nieuwbouw Raadhuis

## 2 Conditie voor zinvolle inspraak

*Het politiek-bestuurlijk commitment is aanvankelijk beperkt en neemt toe in het verdere verloop van het besluitvormingsproces*

De beperkte inspraakmogelijkheden bij aanvang zijn een gevolg van gering bestuurlijk commitment voor inspraak bij de toenmalige portefeuillehouder. Uit een interne nota van 2005 blijkt dat inspraak door burgers in het kader van een bestemmingsplanwijziging als een risico werd gezien<sup>84</sup>. Ook de raad toont zich aanvankelijk vrij passief op bij de inspraak bij de besluitvorming rondom de centralisatie van de gemeentelijke diensten. Later verandert dat en dringen partijen er op aan om burgers bij het proces te betrekken en met hen te overleggen. Partijen maken echter niet echt duidelijk hoe ver de inbreng van burgers wat hen betreft moet gaan. Het belang van het betrekken van burgers is formeel pas met het raadsbesluit van maart 2004 onderkend. Het college vindt een breed draagvlak voor het voorstel voor het nieuwe gemeentehuis belangrijk<sup>85</sup>. Dit standpunt wordt pas ingenomen nadat is gebleken dat er veel weerstand is tegen de eerste plannen.

Bij het nieuwe college is het commitment groter. De nieuwe bestuurders vinden het belangrijk om met burgers in contact te redenen. De nieuwe portefeuillehouder heeft diverse keren informeel overleg met omwonenden, maar is niet aanwezig bij het periodieke bewonersoverleg<sup>86</sup>. De nieuwe portefeuillehouder hecht veel waarde aan inspraak.

*Het bestuur heeft aanvankelijk een gesloten basishouding, dit verandert naar een meer open houding in de loop van het besluitvormingsproces*

Bestuurders en beleidsmakers stellen zich aanvankelijk gesloten op naar de inbreng van burgers. Het eerste plan werd ontwikkeld zonder dat burgers hierbij betrokken werden.

<sup>84</sup> Gemeente Heemstede, interne memo procedurele uitbreiding Raadhuis, 13 mei 2005.

<sup>85</sup> Gemeente Heemstede, raadsvoorstel gemeentelijke huisvesting, 24 juni 2004, pp. 12-14.

<sup>86</sup> Gesprekken met de ambtelijke organisatie; gesprekken met bestuurders.

Toen bleek dat de weerstand van bewoners ontzettend groot was, zou de toenmalige portefeuillehouder hebben gezegd dat deze mensen maar niet op die plek hadden moeten gaan wonen<sup>87</sup>. Met het aantreden van het nieuwe college werd de houding van de gemeente meer open. Dat blijkt ook uit het feit dat er meer overleg werd gevoerd met bewoners. Toch geven insprekers aan dat zij het gevoel hebben dat de gemeente hen wel hoort, maar niet echt luistert. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de gemeente vooraf verkeerde verwachtingen heeft geschapen over de inzet van de participatie. Zelf geven ambtelijke beleidsmakers namelijk aan dat zij wel degelijk goed hebben geluisterd. Dat blijkt ook uit de wijze waarop de gemeente is omgegaan met enkele kritiekpunten van insprekers. Mensen waren bijvoorbeeld bang dat de bomen in hun straat zouden verdwijnen. De ambtelijke projectleider heeft er persoonlijk voor gezorgd dat er nieuwe grote bomen bij zijn geplant.

*De werkwijze van de gemeente is aanvankelijk weinig professioneel, maar verbetert enigszins in de loop van het proces*

- Tot het raadsbesluit van maart 2004 was er geen communicatieplan.
- Ondanks de aanvankelijke omvang van de nieuwbouw (2900 m<sup>2</sup>), heeft de gemeente aan het begin van het proces geen plan voor de communicatie met burgers en de participatie van burgers gemaakt.
- Het communicatieplan bij het raadsvoorstel van maart 2004 geeft richting maar geeft niet aan wat de rol van burgers op een bepaald moment is en welke ruimte zij hebben om hun inbreng te leveren. Hierdoor blijft de communicatie en de participatie een ad hoc karakter houden en is het lastig om de verwachtingen van burgers met betrekking tot de inspraak effectief te managen.
- Van de bijeenkomsten met bewoners zijn vanaf september 2006 schriftelijke verslagen gemaakt.
- Bewoners missen tijdens de realisatiefase één persoon die namens de gemeente verantwoordelijk is voor het gehele bouw- en inrichtingsproces. Een dergelijke persoon moet wat de bewoners betreft voldoende mandaat hebben om snel te reageren op de inbreng van de bewoners<sup>88</sup>.

*Er is beperkt sprake van politiek- bestuurlijke inbedding*

Aanvankelijk heeft het besluitvormingsproces een gesloten karakter, waardoor politiek- bestuurlijke inbedding van de inspraak niet aan de orde is. In de latere fasen is de politiek- bestuurlijke inbedding van de inspraak beperkt. In het communicatieplan is bijvoorbeeld niet benoemd op welke momenten de raad in stelling wordt gebracht. Hierdoor is het vooraf niet duidelijk in welke fase van het proces de raad besluit en wanneer het college. Ook neemt de wethouder niet deel aan het periodieke bewonersoverleg tijdens de realisatie fase.

---

<sup>87</sup> Groepsgesprek met insprekers.

<sup>88</sup> Groepsgesprek met insprekers.

### 3 Resultaten van de inspraak en participatie

#### *Het draagvlak is beperkt*

De inspraakreacties geven aan dat het draagvlak van met name omwonenden voor het project beperkt is.

- Veel reacties hebben betrekking op de noodzaak van centralisatie van de gemeentelijke diensten, de omvang van het bouwvolume en de omvang van de parkeervoorzieningen. Er worden verschillende bezwaarprocedures gevoerd.
- Eén inspreker voert een rechterlijke procedure om de omvang van de parkeervoorzieningen aan te vechten.

#### *De betrokkenheid van burgers is groot*

- Bewoners richten een Vereniging voor het behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein op.
- Bewoners grijpen iedere mogelijkheid aan om in te spreken bij vergaderingen van de commissieruimte en de commissie middelen als de huisvesting van de gemeentelijke organisatie op de agenda staat.
- Bewoners nemen tijdens de realisatie fase deel aan het twee maandelijks overleg met de gemeente.

#### *Het bestuur toont zich weinig responsief*

- Het flexwerkconcept leidt tot een sterke reductie van de het bouwvolume. Dit maakt het mogelijk om de realisatie van het nieuwe stadhuis binnen het vigerende bestemmingsplan te realiseren. Hiermee voorkomt de gemeente dat belanghebbenden kunnen inspreken in het kader van procedures voor het wijzigen van het bestemmingsplan<sup>89</sup>. Het is onduidelijk in hoeverre de weerstand van bewoners heeft geleid tot het omarmen van het flexwerkconcept door het bestuur of dat het bestuur deze keuze maakt op basis van de goede ervaringen met dit concept elders. Het is daardoor niet goed mogelijk om de mate van doorwerking van de inspraak op het PvE voor het nieuwe gemeentehuis vast te stellen. Duidelijk is wel dat het college en raad vasthouden aan centralisatie van de gemeentelijke diensten op het Raadhuisplein, dit tegen de wens van 'de vereniging'.
- Bedenkingen en voorstellen van belanghebbenden tijdens de bouwfase werken deels door. Zo is op verzoek van omwonenden het aantal parkeerplaatsen verminderd en het gebruik van een aantal parkeerplaatsen beperkt tot bepaalde tijden. Gelijktijdig vindt een andere inspreker echter dat de gemeente volledig voorbij is gegaan aan zijn ingebrachte zienswijze over de omvang van de parkeervoorzieningen<sup>90</sup>.

#### *Tevredenheid van de insprekers*

- Bewoners geven aan meer tevreden te zijn over resultaten van de inspraak in de eerste fase dan tijdens de realisatiefase. Zij beoordelen de inspraak in de fase van planvorming met een zes. Hun oordeel over de inspraak tijdens de realisatiefase is

---

<sup>89</sup> Gesprekken met bewoners, wethouder en betrokken ambtenaar.

<sup>90</sup> Idem.

uitgesproken negatief: een één<sup>91</sup>. Voor het bestuur is dat net andersom. Zij zijn van mening dat de inspraak in de realisatiefase sterk is verbeterd ten opzichte van fase van planvorming<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Gesprekken met bewoners.

<sup>92</sup> Gesprekken met de wethouder en de betrokken ambtenaar.



## Bijlage 5: De ontwikkeling van het Vogelpark/ de stationsomgeving

### 1      **Inspraak bij de herontwikkeling van de stationsomgeving**

Het Vogelpark betreft een gebied nabij het station Heemstede-Aerdenhout. Eind jaren negentig heeft de gemeente Heemstede samen met de gemeenten Bloemendaal en Haarlem een beeldkwaliteitsplan voor de ontwikkeling van het gebied opgesteld. In 1998 is de planontwikkeling stilgelegd in verband met het ISV-beleid.

Voorheen was hier een vestiging van Intratuin gevestigd. Voor de gemeente wordt ontwikkeling van het gebied in 2000 weer actueel als de eigenaren van Intratuin aangeven de vestiging te willen verplaatsen. De gemeente gaat hierover met partijen die een grondpositie hebben in overleg. De gemeente past het eerdere beeldkwaliteitsplan voor zo grondgebied van Heemstede aan. Het college stelt het aangepaste beeldkwaliteitsplan vast. Daarvoor organiseert de gemeente een inspraakavond die zeer goed bezocht werd. Tijdens de bijeenkomst is er veel kritiek op het plan. Omwonenden zijn bevreesd dat de plannen al uitgewerkt zijn en dat zij nauwelijks nog invloed kunnen uitoefenen op de verder ontwikkeling van het gebied. Achteraf tonen betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie daar begrip voor. Gemeten met de maat van vandaag was het beeldkwaliteitsplan 'nog te kort door de bocht'.<sup>93</sup> De kritiek op het plan was aanleiding voor de gemeenteraad om de regie in handen te nemen.

Uitgangspunt voor het woningbouwprogramma op de locatie is het streekplan van de provincie Noord-Holland. Het streekplan geeft aan het onderhavige gebied binnen de stedelijke contour ligt. De gemeente heeft een opgave om 1150 woningen te realiseren. Om het aantal woningen te kunnen realiseren die het streekplan noemt, is het noodzakelijk om maximaal in te zetten op het bouwen van woningen op onderhavige locatie.<sup>94</sup>

In de raadsvergadering van 27 juni 2002 heeft de gemeenteraad besloten om een stedenbouwkundig programma van eisen voor de ontwikkeling van het Vogelpark en de stationsomgeving op te stellen. Gekozen is om een besluitvormingstraject te volgen waarin omwonenden en andere belanghebbenden en belangstellenden intensief bij het proces worden betrokken. In dit proces is op verscheidene momenten met bedrijven, organisaties en particulieren (bewonersbijeenkomsten de dato 5 en 7 november 2002) gesproken over het plangebied en de wensen en ideeën hiervoor.<sup>95</sup>

In Juli 2003 heeft het gemeentebestuur in overleg met verschillende betrokkenen (waaronder omwonenden) voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan van eisen (SPvE) een minimum- (model 1) en een maximumvariant (model 2) voor de herinrichting

---

<sup>93</sup> Gesprek met de ambtelijke organisatie.

<sup>94</sup> Gemeente Heemstede, *vrijstellingsbesluit op het bestemmingsplan*, 10 oktober 2006.

<sup>95</sup> Gemeente Heemstede, *raadsvoorstel SPvE omgeving station Heemstede-Aerdenhout*, 22 april 2004.

opgesteld. Deze modellen geven de onder- en bovengrens aan voor wat er binnen de herinrichting mogelijk is, rekening houdend met de verkeerssituatie, mogelijke bebouwing, groen en water (voorbeeld: weinig bebouwing in minimumvariant tegenover veel bebouwing in maximumvariant)<sup>96</sup>.

De gemeente beoogt met deze studie het volgende:

“Met deze zo neutraal mogelijk in beeld gebrachte modellen wordt beoogd inzichtelijk te maken welke keuzen voorliggen met betrekking tot de eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten waaruit het SPvE zal worden samengesteld”.

Voor de modelstudie zijn een aantal ‘harde’ randvoorwaarden geformuleerd.

De gemeente organiseert een informatieavond voor omwonenden over de modelstudie voor het SPvE op 27 augustus 2003. Op de informatieavond geeft het gemeentebestuur inzicht in het planvormingsproces, de momenten van inspraak voor de burgers, het besluitvormingsproces en geeft de argumentatie op grond waarvan het college kiest voor de voorkeursvariant. Uit het verslag van deze avond blijkt dat er ongeveer 130 belangstellenden waarvan er 94 de presentielijst hebben ondertekend. Bij de voorkeursvariant is duidelijk rekening gehouden met de wensen van omwonenden. Zo is afgezien van intensieve bebouwing van het Roemer Visscherplein.

Op 2 februari 2004 organiseert de gemeente een informatieavond voor omwonenden over het ontwerp SPvE. De uitnodigingsbrief noemt de belangrijkste inspraakreacties die eerder zijn ingediend naar aanleiding van de voorkeursvariant. De brief geeft kort aan waarom het college de voorkeursvariant niet heeft gewijzigd naar aanleiding van de inspraakreacties. De brief gaat vergezeld van een CD-rom met het ontwerp SPvE en het verslag van de inspraak. Uit het verslag van de inspraak blijkt dat er 33 schriftelijke inspraakreacties zijn ontvangen. Het gaat om reactie van bewoners, bewonersgroepen, bedrijven en instellingen.

Uit het verslag van de inspraak op het ontwerp SPvE blijkt dat er 25 schriftelijke inspraakreacties op het ontwerp SPvE zijn ingebracht.

Op 6 april 2004 besluit de raadscommissie Ruimte bij de behandeling van het ontwerp SPvE dat aanvullend onderzoek naar de verkeersstromen door het gebied nodig is. Aanleiding hier voor zijn elkaar tegensprekende verkeersgegevens, enerzijds van o.a. de Vereniging Dichterskwartier Roemer Visscher en anderzijds die van het college van B&W. De raad besluit op 24 juni 2004 positief over SPvE.

Op 6 januari 2006 organiseert het college een inloopavond over het stedenbouwkundig plan voor omwonenden. De uitnodigingsbrief geeft de hoofdlijnen van het stedenbouwkundig plan aan en maakt duidelijk welke inspraakreacties hebben doorgewerkt.

---

<sup>96</sup> Adviesbureau RBOI, Heemstede omgeving station Heemstede-Aerdenhout, twee modellen en een voorkeursmodel, 2 juli 2003.

Het college van B&W verleent op 10 oktober 2006 vrijstelling van het bestemmingsplan.

In augustus 2007 stelt het college het inrichtingsplan voor het Vogelpark vast. In totaal ontving de gemeente 51 reacties van bewoners op het ontwerp inrichtingsplan. Het ontwerp is naar aanleiding van de inbreng van bewoners op een aantal punten gewijzigd. Het gaat hierbij om de keuze van de speeltoestellen, de beplanting en de ligging van een duiker. De wens van bewoners (36 reacties) om een brug tussen het water in de wijk en de Houtvaart honoreert het college niet. Het college motiveert dit onder andere door te wijzen op de hoge kosten van de brug.<sup>97</sup>

<b>Inspraak- participatie instrument</b>	<b>Inzet van de participatie</b>	<b>Trede op de participatieladder- bestuursstijl</b>
<b>Informatieavond Voorstudie SPvE</b>	Burgers kunnen hun mening geven over de modellen t.b.v. het stedenbouwkundig plan Vogelpark.	Consulterende stijl
<b>Informatieavond Ontwerp SPvE</b>	Burgers kunnen hun mening geven over het ontwerp stedenbouwkundig plan Vogelpark.	Consulterende stijl/ participerende stijl
<b>Werkgroep van bewoners met ambtenaren 2005 en 2006</b>	Optimaliseren van de verkeersplannen, bewoners dragen alternatieven aan.	Participerende stijl
<b>Gesprekken met bewoners door bestuurders</b>	Bewoners kunnen hun mening geven over het stedenbouwkundig plan.	Consulterende/ participerende stijl
<b>Inspraak op vrijstelingsbesluit en stedenbouwkundig plan</b>	Bewoners kunnen hun mening geven over het stedenbouwkundig plan.	Consulterende stijl
<b>Inloopavond 6 januari 2006</b>	Omwonenden informeren over het stedenbouwkundig plan.	Open autoritaire stijl
<b>Inloopavond februari 2007</b>	Omwonenden informeren over het inrichtingsplan Vogelpark.	Open autoritaire stijl
<b>Gesprekken met bewoners door bestuurders</b>	Burgers informeren en mogelijkheid bieden om zich uit te spreken over het inrichtingsplan.	Consulterende stijl
<b>Inspraak 2007</b>	Burgers kunnen hun mening geven over het inrichtingsplannen voor het Vogelpark, Het voorrangspein Zandvoortselaan en het Roemer Vischerplein.	Consulterende stijl

Tabel 6: inspraakmogelijkheden bij de voorbereiding en uitvoering de inrichting Vogelpark

<sup>97</sup> Gemeente Heemstede, adviesnota definitief inrichtingsplan Vogelpark, 21 augustus 2007.

## 2 Conditie voor zinvolle inspraak

*Het politiek- bestuurlijk commitment is groot*

- Bestuurders zijn aanwezig bij inloopbijeenkomsten.
- De wethouder verkeer maakte deel uit van de werkgroep met bewoners die zijn betrokken bij de optimalisatie van de verkeersplannen.<sup>98</sup>
- Bestuurders hechten geven aan veel waarde hechten aan inspraak.<sup>99</sup>
- Bestuurders gaan in gesprek met bewoners o.a. over stedenbouwkundig plan en de verschillende inrichtingsplannen.<sup>100</sup>

*Het gemeentebestuur heeft een open basishouding*

Bewoners zijn vroegtijdig betrokken bij de planontwikkeling. Aan de hand van een modellenstudie konden bewoners zich uitpreken over het SPvE. Als gevolg van de inspraak reacties en de inbreng van de werkgroep kan de raad het anders besluiten. Het college betreft de bewoners bij het opstellen van de inrichtingsplannen en faciliteert een werkgroep van bewoners.

*De gemeente gaat op een professionele wijze om met inspraak*

- Er is geen plan van aanpak voor de inspraak en de participatie gemaakt.<sup>101</sup> De gemeente heeft wel intensief en met regelmaat met de bewoners gecommuniceerd over de voortgang van het proces, de besluitvormingsmomenten, de mogelijkheden voor inspraak en de uitkomsten van de inspraak met de reacties van de gemeente daarop
- De gemeente gaat zeer zorgvuldig om met de inspraakreacties. Inspraakreacties worden gebundeld en het bestuur geeft uitvoerig antwoord op de reacties.
- Het college kiest bewust voor inloopavonden met bewoners en niet voor inspraakbijeenkomsten. Inloopavonden maken een meer persoonlijk contact met de bewoners mogelijk.
- Op 6 januari 2006 organiseert het college een inloopavond voor omwonenden over het stedenbouwkundig plan. De uitnodigingsbrief geeft de hoofdlijnen van het stedenbouwkundig plan aan en maakt duidelijk welke inspraakreacties hebben doorgewerkt.

*Een aantal aspecten is voor verbetering vatbaar*

- De gemeente kan vooraf meer nadenken over de rol en inbreng van de bewoners bij de inspraak. Dit kan verschillend zijn per fase in het planvormingsproces. Het plan van aanpak benoemt niet waarom het bestuur kiest voor de gekozen participatie instrumenten. Waarom is bijvoorbeeld geen klankbordgroep of werkgroep in het leven geroepen voor individuele burgers?

---

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Gesprekken met bestuurders.

<sup>100</sup> Gemeente Heemstede, adviesnota vaststellen definitief inrichtingsplan Vogelpark, 21 augustus 2007.

<sup>101</sup> Gesprek met de ambtelijke organisatie.

- De terugkoppeling van de reactie van de gemeente op de inbreng van bewoners tijdens inloopavonden en de inspraak volgt de formele weg, waardoor het voor bewoners soms lang onduidelijk is wat de gemeente de reacties doet.

#### *Er is sprake van politiek- bestuurlijke inbedding*

- Het is duidelijk op welke momenten de raad in stelling wordt gebracht.
- Het is duidelijk in welke fase van het proces de raad besluit en wanneer het college.
- Het nieuwe college heeft er in 2006 bewust voor gekozen om het ontwerp stedenbouwkundig plan aan te passen en opnieuw in de inspraak te brengen.
- De raad kiest er expliciet voor om een besluitvormingstraject te volgen waarin omwonenden en andere belanghebbenden en belangstellenden intensief bij het proces worden betrokken.<sup>102</sup>

### **3 Resultaten van de inspraak**

#### *Draagvlak*

De inspraakreacties in de verschillende fases van de planvorming geven blijk van draagvlak voor de plannen.

- In het algemeen ondersteunen de reacties de ambitie van de gemeente. De meeste reacties hebben betrekking op concrete aanvullingen/ suggesties over hoe de plannen kunnen worden uitgewerkt. Ook zijn er veel vragen over de gevolgde ruimtelijke procedure.
- De meeste reacties gaan over: de bebouwing van het Roemer Visscherplein, de hoogte van de urban villa 's in het Vogelpark, de plannen voor de afwikkeling van het verkeer, de mogelijke toename van geluidsoverlast door weerkaatsing van lawaai van de treinen op de gevel van een nieuw gebouw langs het spoor, het gebrek aan speelvoorzieningen in het Vogelpark.

#### *De betrokkenheid van burgers is wisselend*

- De voorlichtingsbijeenkomst over de modellenstudie voor het ontwerp SPvE werd bezocht door ongeveer 130 mensen. Naarmate het proces vorderde nam het aantal betrokkenen af. Bij de inspraak op het vrijstellingsbesluit hebben 25 personen één of meerdere zienswijzen ingebracht. (Beantwoording inspraakreacties).
- De opkomst bij de inloopavonden is niet in alle gevallen gedocumenteerd. In enkele gevallen, zoals bij de inloopavond over het Roemer Visscherplein, was de opkomst zeer gering. Volgens de respondent van de ambtelijke organisatie heeft dit ook te maken dat de gemeente de bewoners al flink tegemoet was gekomen in hun wensen.<sup>103</sup>
- Uit het verslag van deze avond blijkt dat er ongeveer 130 belangstellenden waarvan er 94 de presentielijst hebben ondertekend.

---

<sup>102</sup> Gemeente Heemstede, raadsbesluit opstellen stedenbouwkundig programma van eisen, 27 juni 2002.

<sup>103</sup> Gesprek met de ambtelijke organisatie.

### *Inhoudelijke verrijking is redelijk*

- Veel inspraakreacties bij de startnotitie gaan over concrete uitwerkingen, die pas in een latere fase aan de orde zijn.
- Naar aanleiding van de kritiek op de afwikkeling van het verkeer heeft de gemeente een extra onderzoek ingesteld. Dit onderzoek heeft geleid tot de aanpassing van de inrichting van het Voorrangsplein.
- Naar aanleiding van de kritiek op de mogelijke toename van de geluidsoverlast door het treinverkeer als gevolg van bebouwing langs het spoor laat de gemeente extra onderzoek uitvoeren. Dit onderzoek bevestigt de uitkomsten van eerder onderzoek.
- Naar aanleiding van de inspraak zijn speelvoorzieningen in het inrichtingsplan voor het Vogelpark opgenomen terwijl daar eerder niet in werd voorzien.
- Uit de interviews komt naar voren dat bestuurders, beleidsmakers en raadsleden van mening zijn dat inspraak heeft geleid tot een beter besluit en een betere besluitvorming.
- In september 2007 behandelt de commissie Ruimte van de gemeenteraad het inrichtingsplan. Uit de stukken blijkt dat er 50 inspraak reacties zijn.<sup>104</sup> Een deel van de inspraak reacties leidt tot aanpassing van het inrichtingsplan. Het gaat om de speelplaats aan de zuidwestzijde van Vogelpark, de beplanting langs de Houtvaart, de bomen bij de bestaande woningen langs de Schollevarlaan. Een voorstel van bewoners om een vaarverbinding te maken tussen het water van het Vogelpark en het water van de Houtvaart door middel van het bouwen van een brug in plaats van een duiker wordt niet overgenomen. Deze brug zou te duur worden en de verdere doorvaart naar de Leidsevaart is erg beperkt.

### *Het bestuur gaat op een responsieve wijze om met de inspraakreacties*

- Bestuurders geven aan dat de kwaliteit van de besluitvorming is verbeterd. Naar aanleiding van de inspraakreacties hebben zij een betere afweging kunnen maken.
- Het besluit is beter beargumenteerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het extra onderzoek naar de verkeersafwikkeling en mogelijke toename van geluidsoverlast door het treinverkeer.
- Bestuurders leggen verantwoording af over hun keuzes. In de nota van beantwoording geeft het gemeentebestuur uitvoerig antwoord op alle reacties.
- De uitnodigingsbrief noemt de belangrijkste inspraakreacties die eerder zijn ingediend naar aanleiding van de voorkeursvariant. De brief geeft kort aan waarom het college de voorkeursvariant niet heeft gewijzigd naar aanleiding van de inspraakreacties. De brief gaat vergezeld van een CD-rom met het ontwerp SPvE en het verslag van de inspraak. Uit het verslag van de inspraak blijkt dat er 33 schriftelijke inspraakreacties zijn ontvangen. Het gaat om reactie van bewoners, bewonersgroepen, bedrijven en instellingen.

### *Geen eenduidig beeld over de mate van tevredenheid van de insprekers*

- Er zijn geen inspraakreacties binnen gekomen waarin kritiek wordt geuit op de wijze waarop het proces is ingericht.

---

<sup>104</sup> Gemeente Heemstede, adviesnota vaststellen definitief inrichtingsplan Vogelpark, 21 augustus 2007.

- Omwonenden van het Roemer Visscherplein hebben een klacht ingediend tegen de commissie Ruimte naar aanleiding van de besluitvorming over een second opinion onderzoek naar de verkeersafhandeling.
- In het kader van dit onderzoek zijn enkele omwonenden uitgenodigd voor een groepsgesprek met andere insprekers. Bij het groepsgesprek waren geen insprekers van het Vogelpark aanwezig.

## Bronnenlijst

### Algemeen

Jaar	Maand nr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2004	4	Gemeente Heemstede, <i>communicatienota Besturen = communiceren</i> , 2004.
2005	11	gemeente Heemstede, <i>inspraakverordening</i> , datum onbekend.
2006		Gemeente Heemstede, <i>burgerjaarverslag 2005</i> , datum onbekend.
2007		Gemeente Heemstede, <i>burgerjaarverslag 2006</i> , datum onbekend.
2008		Gemeente Heemstede, <i>burgerjaarverslag 2007</i> , datum onbekend.
2005	12	Gemeente Heemstede, <i>adviesnota Digitaal burgerpanel Heemstede@home</i> , 20 december 2005.
2006	3	Gemeente Heemstede, <i>collegeprogramma 2006-2010</i> , datum onbekend.
		Gemeente Heemstede, <i>Praat en Denk mee!</i> , <i>gemeentelijke website www.heemstede.nl</i> .

### Herinrichting Binnenweg

Jaar	Maand nr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
1993	7	Gemeente Heemstede, <i>inspraakreacties en bijgevoegde schriftelijke reacties op de stedenbouwkundige visie Binnenweg/ Raadhuisstraat e.o.</i> , juli 1993.
		Gemeente Heemstede, <i>samenstelling groepen herinrichting Binnenweg</i> , datum onbekend.
2006	1	Gemeente Heemstede, <i>discussie over winkelgebied binnenweg en Raadhuisstraat</i> , <a href="http://www.heemstede.nl/forum">www.heemstede.nl/forum</a> , do 5-1-2006.
2006	1	Gemeente Heemstede, <i>uitnodiging burgerbijeenkomst ' Een aantrekkelijke Binnenweg ' </i> , 20 januari 2006.
2006	1	Gemeente Heemstede, <i>interne notities: aanpak burgerbijeenkomst ' Een aantrekkelijke Binnenweg ' </i> , 20 januari 2006.
2006	7	Gemeente Heemstede, <i>adviesnota, plan van aanpak Binnenweg</i> , 27 juni 2006
2006	2	Gemeente Heemstede, <i>aanmeldingen Burgerbijeenkomst Binnenweg</i> , 2 februari 2006.
2006	2	Gemeente Heemstede, <i>enquête uitkomst tevredenheid deelnemers burgerbijeenkomst</i> , februari 2006.
2006	4	Gemeente Heemstede, <i>ingezonden brief vereniging Oud Heemstede-Bennebroek</i> , 13 april 2006.
2006	6	Gemeente Heemstede, <i>adviesnota Plan van aanpak Binnenweg</i> , 27 juni 2006.
2006	10	Gemeente Heemstede, <i>presentielijst Burgerbijeenkomst Binnenweg</i> , 5 oktober 2006.



Jaar	Maand nr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2006-2007	11	Gemeente Heemstede, verslagen bijeenkomsten Klankbordgroep, november 2006 tot juli 2007.
2007	2	Gemeente Heemstede, voorlichtingsbrief startnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan centrum, 16 februari 2007.
2007	2	Gemeente Heemstede, ingezonden brieven leden klankbordgroep herinrichting Binnenweg, januari- februari 2007.
2007	4	Gemeente Heemstede, internet discussie herinrichting Binnenweg, <a href="http://www.heimstede.web-log.nl">www.heimstede.web-log.nl</a>
2007	2	Gemeente Heemstede, conceptstartnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving, afdeling ruimtelijk beleid, februari 2007.
2007	2	Gemeente Heemstede, besluitformulier 2007/1952, datum onbekend.
2007	2	Gemeente Heemstede, toelichting op de conceptstartnotitie herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving, februari 2007.
2007	4	Gemeente Heemstede, beantwoording ingekomen inspraakreacties op concept-streatnotitie ' herinrichting Binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving ' door het college van burgemeester en wethouders, april 2007.
2007	5	Gemeente Heemstede, RUI: Startnotitie herinrichting binnenweg en bestemmingsplan centrum en omgeving, 31 mei 2007.
2007	5	Gemeente Heemstede, adviesnota startnotitie Herinrichting binnenweg en bestemmingsplan centrum en omgeving, 31 mei 2007.
2007	5	Gemeente Heemstede, startnotitie Herinrichting binnenweg en bestemmingsplan Centrum en omgeving, 31 mei 2007.
2007	8	Gemeente Heemstede, offerteverzoek onderhandse aanbesteding herinrichting Binnenweg, 14 augustus 2007.

#### Vorbereiding en uitvoering Wmo

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2005	5	Wmo, startnotitie voorbereiding in Heemstede, ' de gemeente als regisseur van de zorg ', mei 2005.
2006	7	Regionale Inspraakverordening maatschappelijke ondersteuning, 6 juli 2006
2006	6	Gemeente Heemstede, presentatie welzijnszakenWmo in Heemstede, 6 juni 2006.
2007		Gemeente Heemstede, plan van aanpak Beleidsnota Wmo Heemstede, datum onbekend
2007	5	Gemeente Heemstede, inventarisatie ten behoeve van de beleidsnota Wmo Heemstede, 9 mei 2007.
2006	7	Gemeente Heemstede, adviesnota Wmo/ ontwerpverordening, 11 juli 2006.
2006	8	Gemeente Heemstede, verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning, 29 augustus 2006.

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2007	4	Gemeente Heemstede, <i>plan van aanpak beleidsnota Wmo, Adviesnota 3 april 2007.</i>
2007	9	Gemeente Heemstede, <i>Adviesnota Wmo middelen collectieve preventie GGZ 2007, 18 september 2007.</i>
2007	10	Gemeente Heemstede, <i>reacties op Inventarisatienota Wet maatschappelijke ondersteuning / lokaal gezondheidsbeleid, 30 oktober 2007.</i>
2006	2	Nederlandse Vrouwen Raad, <i>brief aan het college en de raad van de Nederlandse gemeenten, 10 februari 2006.</i>
		Gemeente Heemstede, <i>inventarisatie bijdragen lidorganisaties en NVR-commissies en werkgroepen, datum onbekend</i>
2006-2007		<i>Ingezonden brieven aan het college van B&amp;W gemeente Heemstede inzake de Wmo</i>
2006	12	Gemeente Heemstede, <i>informatiebrief over de veranderingen als gevolg van de invoering van de Wmo, datum onbekend.</i>
2005	10	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 10 oktober 2005.</i>
2005	12	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 15 december 2005.</i>
2006	2	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 9 februari 2006.</i>
2006	3	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 20 maart 2006.</i>
2006	4	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 24 april 2006.</i>
2006	6	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 8 juni 2006.</i>
2006	6	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 26 juni 2006.</i>
2006	7	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 13 juli 2006.</i>
2006	9	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 4 september 2006.</i>
2006	10	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 2 oktober 2006.</i>
2006	10	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 9 oktober 2006.</i>
2006	10	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 30 oktober 2006.</i>
2006	11	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 27 november 2006.</i>
2007	1	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 29 januari 2007.</i>
2007	2	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 19 februari 2007.</i>
2007	5	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 21 mei 2007.</i>
2007	7	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 10 juli 2007.</i>
2007	9	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 3 september 2007.</i>
2007	10	<i>Verslag Klankbordgroep Wmo, 29 oktober 2007.</i>
2007	5	Gemeente Heemstede, <i>reacties van bewonerscommissies Wmo themabijeenkomst, 30 mei 2007.</i>

#### Nieuwbouw Raadhuis

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2004	3	Gemeente Heemstede, <i>raadsvoorstel gemeentelijke huisvesting, datum onbekend</i>
2002	12	Gemeente Heemstede, <i>ontwerpverslag van de gecombineerde</i>

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
		raadscommissie Ruimte/Middelen, 11 december 2002
2003	2	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de raadscommissie Middelen, 12 februari 2003
2003	3	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de raadscommissie Middelen, 12 maart 2003
2003	9	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de gecombineerde raadscommissie Ruimte/Middelen, 11 december 2003
2004	6	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de gecombineerde raadscommissie Ruimte/Middelen, 17 juni 2004
2005	12	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de gecombineerde raadscommissie Ruimte/Middelen, 7 december 2005
2003	11	brief Vereniging tot het behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein, 25 november 2003
2004	6	Gemeente Heemstede, schriftelijk weergave van de inspreker P. Bil, 24 juni 2004
2005	5	Gemeente Heemstede, brief aan bewoners: aankondiging commissievergadering over beperking van de uitbreiding van het raadhuis van 2900m <sup>2</sup> naar 1100m <sup>2</sup> , 4 mei 2005
2005	5	Gemeente Heemstede, interne memo over de procedurele uitbreiding van het Raadhuis van A.J. Borg aan A. Mett�s en A. Schumacher, 13 mei 2005
2004	5	Gemeente Heemstede, ontwerpverslag van de gecombineerde raadscommissie Ruimte/Middelen gemeente Heemstede, 18 mei 2004
2005	6	Gemeente Heemstede, brief aan bewoners met aankondiging wijziging PvE en uitnodiging voor bespreking voorlopig ontwerp, 29 juni 2005
2005	9	Gemeente Heemstede, brief met kenmerk 2005/16806 aan bewoners met informatie over de bijeenkomst waarin het voorlopig ontwerp voor het Raadhuis en het voorlopig ontwerp voor de herinrichting van de omgeving worden gepresenteerd, 21 september 2005
2005	10	Gemeente Heemstede, brief aan B&W, reactie maquette uitbreiding Raadhuis, Vereniging tot behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein, 10 oktober 2005
2005	11	Gemeente Heemstede, brief aan Vereniging tot behoud van het dorpse karakter van het Raadhuisplein, beantwoording op de vragen en opmerkingen in de brief van 10 oktober, 1 november 2005
2005	7	Brief van een bewoner van de Meerlhorst aan B&W met bedenkingen tegen het voorziene aantal parkeerplaatsen bij het nieuwe gemeentehuis, 29 juli 2005
2005	9	Gemeente Heemstede, brief aan de heer Bil met antwoord op zijn brief van 29 juli 2005, 22 september 2005
2006	9	Verslag bewonerscommissie, 21 september 2006
2006	11	Verslag bewonerscommissie, 20 november 2006
2007	1	Verslag bewonerscommissie, 8 januari 2007
2007	5	Verslag bewonerscommissie, 7 mei 2007

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2007	7	Verslag bewonerscommissie, 9 juli 2007
2007	9	Verslag bewonerscommissie, 10 september 2007
2007	11	Verslag bewonerscommissie, 11 november 2007
2008	1	Verslag bewonerscommissie, 14 januari 2008
2004	9	Gemeente Heemstede, <i>collegebesluit 2004/16071</i> , 28 september 2004
2005	12	Gemeente Heemstede, <i>verslag van de raadsvergadering</i> , 20 december 2005.

Vogelpark

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2002	6	Gemeente Heemstede, raadsbesluit opstellen stedenbouwkundig programma van eisen, 27 juni 2002.
2003	7	Adviesbureau RBOI, Heemstede omgeving station Heemstede-Aerdenhout, twee modellen en een voorkeursmodel, 2 juli 2003.
2003	8	Gemeente Heemstede, verslag van de voorlichtingsbijeenkomst omgeving Heemstede-Aerdenhout, 27 augustus 2003.
2004	3	Gemeente Heemstede, bewonersbrief vaststelling SPvE omgeving station Heemstede-Aerdenhout, 23 maart 2004.
2004	4	Gemeente Heemstede, raadsvoorstel SPvE omgeving station Heemstede-Aerdenhout, 22 april 2004.
2005	1	Gemeente Heemstede, bewonersbrief over de afhandeling van een klacht tegen de Commissie Ruimte inclusief het verslag van de hoorzitting van 1 december 2004, 3 januari 2005.
2006	1	Gemeente Heemstede, brief aan de leden van de gemeenteraad met antwoorden op vragen over het raadsvoorstel "Ontwikkeling stationsomgeving Heemstede-Aerdenhout", 20 januari 2006.
2006	9	Gemeente Heemstede, bewonersbrief inrichtingsplan Roemer Visscherplein, 7 september 2006.
2006	9	Gemeente Heemstede, adviesnota ingekomen zienswijzen naar aanleiding terinzagelegging aanvraag en ontwerp-besluit vrijstelling bestemmingsplan omgeving station Heemstede Aerdenhout, 28 september 2006.
2006	10	Gemeente Heemstede, bewonersbrief aankondiging bespreking door de commissie Ruimte van de nota van zienswijzen op het verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan omgeving station Heemstede-Aerdenhout, 3 oktober 2006.
2006	10	Gemeente Heemstede, vrijstellingsbesluit op het bestemmingsplan, , 10 oktober 2006.

Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
2006	11	Gemeente Heemstede, bewonersbrief aankondiging bespreking gewijzigd inrichtingsplan voor het Roemer Visscherplein inclusief inspraaknotitie parkeerterrein, 23 november 2006.
2007	8	Gemeente Heemstede, adviesnota definitief inrichtingsplan Vogelpark, 21 augustus 2007.
2007	8	Gemeente Heemstede, bewonersbrief over de wijziging van het inrichtingsplan Vogelpark naar aanleiding van de inspraak, 29 augustus 2007.
2008	4	Gemeente Heemstede, website gemeente Heemstede, <a href="http://www.heemstede.nl/Smartsite.shtml?id=2752">http://www.heemstede.nl/Smartsite.shtml?id=2752</a> .