

Rekenkamercommissie Veldhoven

**BURGERPARTICIPATIE:
EERST DENKEN, DAN DOEN**

**Onderzoek naar burgerparticipatie
bij de planvorming van ruimtelijke
projecten**

Rekenkamercommissie Veldhoven
april 2007 definitieve versie

Rekenkamercommissie gemeente Veldhoven

A.G. Hengeveld RA (voorzitter)

Drs. J. J.M. van den Heuvel

G.P.M. Beurskens

Prof. dr. Ir. W.J.M. de Jonge

Drs. L. Bokhout (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,
telefoon: 040-2584158, email: linda.bokhout@veldhoven.nl

Inhoudsopgave

pag.

Samenvatting	5
1. Inleiding: De roep om burgerparticipatie.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Inhoudswijzer	7
2. Het onderzoek: Burgerparticipatie bij ruimtelijke projecten.....	9
2.1 Onderzoeksopzet	9
2.2 Samenvatting en conclusies onderzoeksresultaten	10
2.2.1 Gestelde doelen (a).....	10
2.2.2 Keuze voor bepaalde vorm en de reden (b).....	11
2.2.3 Voorbereiding en organisatie (c)	12
2.2.4 Krachtenveld (d).....	13
2.2.5 Rol van de participanten (e)	14
2.2.6 Doorwerking uitkomsten proces (f)	15
3. Enkele overwegingen en reflecties	17
3.1 Tijdpad meningsvorming burgerparticipatie.....	17
3.2 Notitie "Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven"	17
4. Conclusies	19
5. Aanbevelingen	21
6. Bijlagen	23
6.1 Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders.....	23
6.2 Onderzoeksplan: Burgerparticipatie bij de planvorming van ruimtelijke projecten	26
6.3 Beknopte beschrijving casussen.....	29
6.4 Lijst van geïnterviewde personen.....	35
6.5 Lijst van gebruikte documenten.....	36

Samenvatting

In 2006 is de Rekenkamercommissie Veldhoven gestart met een onderzoek naar het toepassen van burgerparticipatie bij de planvorming van ruimtelijke projecten. Aanleiding was de veel gehoorde roep om burgerparticipatie en de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven' die in december 2005 door de gemeenteraad is vastgesteld.

De Rekenkamercommissie heeft van een drietal casussen die voorafgaand aan het vaststellen van de notitie 'Kaders' zijn gestart, het toegepaste proces van burgerparticipatie bestudeerd:

- Detailhandelstructuurvisie
- Centrum noord-west: visie Lijnen en pleinen
- Renovatie parkeerterreinen centrum

Aan de hand van de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie' is een oordeel gevormd over de drie casussen, met als doel om leermomenten aan te geven voor het in de toekomst toepassen van burgerparticipatie.

Van de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie' is de gehanteerde definitie van burgerparticipatie overgenomen en zijn zowel de onderzoeksvragen als het daarvan afgeleide beoordelingskader afgeleid:

Definitie

Burgerparticipatie houdt in dat burgers en anderen in een tijdig stadium bij het gemeentelijk beleid betrokken worden om in open wisselwerking/samenwerking te komen tot beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en/of evaluatie. Dit alles via een vooraf afgesproken aanpak.

Onderzoeksvragen

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

Per onderzoeksvraag is een beoordelingskader opgesteld dat tot beantwoording van de onderzoeksvragen heeft geleid. Tevens is naar aanleiding van discussies in de rekenkamercommissie een aantal overwegingen en reflecties op papier gezet. Zowel de beantwoorde onderzoeksvragen als de reflecties hebben in de volgende conclusies geresulteerd:

- Casussen: De renovatie parkeerterreinen centrum laat een geslaagde toepassing van burgerparticipatie zien. Voor de Detailhandelstructuurvisie en de Visie Centrum noord-west geldt dit in mindere mate. Alle drie de casussen reiken belangrijke leermomenten aan.
- De notitie "Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven" geeft voldoende inzicht, maar moet nog een praktisch bruikbaar instrument worden, zowel voor organisatie, college als gemeenteraad.
- Er is geen eenduidig begrip van burgerparticipatie bij organisatie, college, gemeenteraad en burgers.
- Het commitment voor burgerparticipatie is (nog) niet voldoende aanwezig op alle niveaus.
- Een zorgvuldige projectkeuze is van belang als burgerparticipatie wordt toegepast.

- Er is aandacht nodig richting burgers bij het introduceren en toepassen van burgerparticipatie.
- Burgerparticipatie: eerst denken dan doen !

Op basis van de conclusies komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen om het proces van burgerparticipatie in Veldhoven te verbeteren voor overheid en burgers:

1. Geen burgerparticipatie zonder bewuste afweging vooraf.
2. Doe burgerparticipatie er niet zo maar even bij.
3. Stel een handzame leidraad burgerparticipatie vast per 25 september 2007.
4. Laat een participatieplan vaststellen.
5. Faseer participatieprocessen.
6. Toon resultaten.
7. Stel op korte termijn een overzicht van burgerparticipatieprocessen op.
8. Maak een plan van aanpak "Inburgering van burgerparticipatie".
9. Evalueer burgerparticipatie in 2009.

1. Inleiding: De roep om burgerparticipatie

1.1 Aanleiding

In de algemene beschouwingen van de afgelopen jaren is in toenemende mate de roep om burgerparticipatie te horen. Dit heeft in mei 2003 geleid tot een bestuursopdracht voor het opstellen van een plan van aanpak Burgerparticipatie; in maart 2004 is dit vastgesteld. Hierin wordt een aantal vervolgstappen voorgesteld als ook een pilot, met daarbij de toezegging om de toepassing van burgerparticipatie voor Veldhoven verder uit te werken. Deze uitwerking is in december 2005 in de raad besproken en vastgesteld als de notitie "Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven". Het coalitieprogramma 2006-2010 heeft de titel "Samen werken voor en met de burgers" meegekregen, en stelt dat burgerparticipatie moet plaatsvinden. In algemeenheid kan worden gesteld dat het uitgangspunt van de raad en het college van de gemeente Veldhoven is dat er burgerparticipatie plaats moet vinden. Hier heeft de rekenkamercommissie op in willen spelen.

De rekenkamercommissie vraagt zich af hoe en in welke mate burgerparticipatie al is toegepast bij reeds aangevangen ruimtelijke projecten, en wat er van de ervaringen is te leren bij nog op te starten projecten. In dit onderzoek is aangesloten bij de definitie die in de kadernotitie "Vorm geven aan Veldhoven" wordt gehanteerd is:

Burgerparticipatie houdt in dat burgers en anderen in een tijdig stadium bij het gemeentelijk beleid betrokken worden om in open wisselwerking/samenwerking te komen tot beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en/of evaluatie. Dit alles via een vooraf afgesproken aanpak.

Deze definitie benadrukt dat burgerparticipatie niet alleen betrekking heeft op burgers, maar ook op bedrijven, instellingen etc., en dat het in die zin vergelijkbaar is met interactieve beleidsvorming. Tevens wordt benadrukt dat burgerparticipatie zich onderscheidt van (formele) inspraak, omdat de bevolking zich dan uitspreekt over een reeds voorbereid plan.

1.2 Inhoudswijzer

De rapportage van het onderzoek van de rekenkamercommissie begint in hoofdstuk 2 met een bespreking van de onderzoeksopzet en een samenvatting van de onderzoeksresultaten met conclusies per onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 worden naar aanleiding van het onderzoek een aantal overwegingen en reflecties weergegeven. In hoofdstuk 4 volgen de algemene onderzoeksconclusies. In hoofdstuk 5 ten slotte geeft de rekenkamercommissie haar aanbevelingen.

2. Het onderzoek: Burgerparticipatie bij ruimtelijke projecten

2.1 Onderzoeksopzet

De probleemstelling die in het vorige hoofdstuk is neergezet, is in drie hoofdvragen uiteen te zetten:

1. Waarom is voor bepaalde vormen van burgerparticipatie gekozen?
2. Wat is de rol van alle betrokkenen in het proces van burgerparticipatie?
3. Wat is de inhoudelijke doorwerking van de resultaten van burgerparticipatie bij de (politieke) besluitvorming?

De hoofdvragen leiden tot zes onderzoeksvragen, die via subvragen worden uitgewerkt tot een beoordelingskader.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn drie casussen bestudeerd met betrekking tot de planvorming van ruimtelijke projecten, die zich onderscheiden in:

- a. spreiding in type eindproduct (visie, beleid, uitvoering);
- b. spreiding in reikwijdte en schaalgrootte van het project; en
- c. verschillen in externe krachtenvelden/netwerken.

Het betreft de volgende drie casussen/projecten, waarvan in de bijlagen een korte samenvatting is opgenomen:

- Detailhandelstructuurvisie, concept 2006
- Centrum Noord-West: visie Lijnen en pleinen
- Renovatie parkeerterreinen centrum

Door middel van dossierstudie en gesprekken met de ambtelijk projectleiders heeft een oriëntatie op de drie geselecteerde casussen plaatsgevonden. Vervolgens is ter verduidelijking een aantal gesprekken gevoerd met participanten.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is ook de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie: vorm geven aan Veldhoven' betrokken. De rkc is er zich daarbij van bewust dat de onderzochte projecten eerder zijn gestart dan dat deze notitie is vastgesteld

In onderstaand schema is het beoordelingskader weergegeven.

Schema 2.1: Beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Kader
a. Welke doelen zijn ten aanzien van burgerparticipatie gesteld? (<i>gestelde doelen</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er een expliciete keuze voor bepaalde doelen gemaakt? ▪ Zijn de doelen en subdoelen duidelijk beschreven en gemotiveerd? ▪ Zijn de doelen en subdoelen vastgesteld?
b. Welke vorm van burgerparticipatie is waarom toegepast? (<i>keuze voor bepaalde vorm en reden</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is het object van burgerparticipatie duidelijk benoemd en begrensd? ▪ Moet je burgerparticipatie op dit object toepassen? ▪ Zijn er randvoorwaarden benoemd? ▪ Is de keuze voor de vorm(en) van burgerparticipatie bewust gemaakt?
c. Hoe is burgerparticipatie georganiseerd en voorbereid? (<i>voorbereiding en organisatie</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligt er een concreet participatieplan? ▪ Is de uitvoering van dit participatieproces in de organisatie verankerd? ▪ Is het college cq de bestuurder betrokken bij het participatieproces? ▪ Is de gemeenteraad betrokken bij het participatieproces
d. Hoe is omgegaan met het krachtenveld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is het totale krachtenveld geïdentificeerd? ▪ Is er een expliciete, bewuste keuze gemaakt voor

(krachtenveld)	doelgroepen? <ul style="list-style-type: none"> Is er bewust en planmatig gecommuniceerd met de doelgroepen?
e. Wat is de rol van de diverse partijen in het proces van burgerparticipatie? (rol van de participanten)	<ul style="list-style-type: none"> Bleek achteraf dat de rollen duidelijk waren? Hebben de partijen hun rol goed inhoud weten te geven? Is er sprake geweest van rolvastheid?
f. Wat is er met het inhoudelijk resultaat van burgerparticipatie gebeurd? (doorwerking uitkomsten proces)	<ul style="list-style-type: none"> Zijn er duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het proces gekomen? Hebben de resultaten van het proces een doorwerking gehad?

2.2 Samenvatting en conclusies onderzoeksresultaten

In de subparagrafen 2.2.1 t/m 2.2.6 worden per onderzoeksvraag de drie casussen besproken aan de hand van het beoordelingskader.

2.2.1 Gestelde doelen (a)

	<i>a. Gestelde doelen t.a.v. burgerparticipatie</i>
Detailhandelstructuurvisie	<p>Impliciet blijkt uit het plan van aanpak en uit de gevoerde gesprekken dat het belangrijkste doel draagvlak bij ondernemers voor de gewenste ontwikkelingsrichting per winkelgebied was.</p> <p>Subdoelen waren het verkrijgen van inzicht in de lokale situatie en het kunnen toetsen van de eerste ideeën.</p> <p>Deze doelen zijn niet nader beschreven of gemotiveerd. De doelen zijn niet expliciet door de raad vastgesteld, omdat het plan van aanpak alleen ter informatie voor de raadscommissie BZF heeft gelegen. Wel heeft de vertegenwoordiging van ondernemers inspraak gehad in het plan van aanpak</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Doelen en subdoelen zijn niet expliciet gekozen, beschreven en gemotiveerd. De raad(scommissie) heeft het plan van aanpak met de doelen niet vastgesteld. Volgens de notitie "Kaders..." zou dit nu wel moeten gebeuren.</i></p>
Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen	<p>Het doel van de participatie was het krijgen van draagvlak bij de bevolking voor de te kiezen variant. Achterliggende gedachte was dat het centrumgebied nu eindelijk ontwikkeld moest gaan worden. De participatie moest leiden tot een beoordeling van de vier voorgelegde varianten door de bevolking.</p> <p>Het doel draagvlak is door de raad opgelegd, en wordt zowel door de raad als bij de uitwerking door de organisatie verder niet expliciet genoemd, nader beschreven of inhoudelijk gemotiveerd.</p> <p>De doelen zijn niet expliciet vastgesteld.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Het doel is opgelegd door de raad zonder dat er handvatten zijn meegegeven. De organisatie heeft het doel niet nader uitgewerkt.</i></p>
Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Het belangrijkste doel van deze participatie is door de raad gesteld: draagvlak bij omwonenden en gebruikers voor het plan. Dit is als één van de randvoorwaarden vastgesteld.</p> <p>In de presentatie aan participanten wordt dit doel expliciet benoemd (een gedragen ontwerp). Door eerdere ervaringen met de inrichting verblijfsgebieden was dit doel in deze</p>

	<p>uitvoeringscontext bekend. Ook waren er al subdoelen (voordelen) bekend van de mogelijke aanpak: inzicht in belangen en interesses, bijsturing door detailsignalering tijdens het ontwikkelingstraject mogelijk, en tijdswinst bij de uitvoering. Dit alles leidt tot win-win situaties.</p> <p>De doelen zijn niet nader beschreven of gemotiveerd in een plan; wel is het benoemd en besproken tijdens bijeenkomsten met participanten.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Het doel (draagvlak) en de concrete subdoelen zijn bewust en gemotiveerd gemaakt op grond van eerdere positieve ervaringen in soortgelijke contexten. De doelen zijn niet expliciet beschreven of gemotiveerd, en ook niet vastgesteld als zodanig.</i></p>
--	---

2.2.2 Keuze voor bepaalde vorm en de reden (b)

	<p><i>b. Keuze voor bepaalde vorm van burgerparticipatie</i></p>
Detailhandelstructuurvisie	<p>Naast de verplichte inspraak, is bewust gekozen om regelmatig te overleggen met vertegenwoordigers van ondernemers. Dit heeft plaats gevonden middels het instellen van een begeleidingscommissie, het voeren van gesprekken met sleutelinformanten, en een werkconferentie met ondernemers. Het is niet expliciet benoemd waar de participatie zich op richt; achteraf wordt de ruimtelijk-economische focus benadrukt. In de latere discussie, mede ingegeven door een actualiteit, wordt de sociale functie van de wijken benadrukt. Er zijn ook geen randvoorwaarden benoemd die van invloed kunnen zijn op de te kiezen vorm.</p> <p>Uit het plan van aanpak blijkt geen bewuste afweging voor burgerparticipatie noch voor een specifieke vorm ervan.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Het object van participatie is niet expliciet benoemd cq afgebakend. De keuze voor de vorm is impliciet bepaald door het doel om draagvlak bij ondernemers voor het resultaat te krijgen.</i></p>
Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen	<p>Burgerparticipatie moest leiden tot een beoordeling van vier varianten aan de hand van meegegeven criteria, en is uitgevoerd met de volgende vormen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een enquête onder algemeen belanghebbenden; - een presentatie voor direct belanghebbenden met reactiemogelijkheid; - een informatieavond; - mogelijkheid voor overige reacties. <p>De reden dat voor deze genoemde vormen van participatie is gekozen, is niet gegeven.</p> <p>Burgerparticipatie ging duidelijk over de vier varianten voor de inrichting van het centrum, maar dit is niet expliciet verwoord. Er zijn geen randvoorwaarden benoemd; wel zijn er beoordelingscriteria opgelegd.</p> <p>Er is geen afweging gemaakt of burgerparticipatie op zichzelf de geschikte weg was om tot een keuze te komen.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Er is vooraf geen expliciete keuze gemaakt voor de toe te passen vorm(en) van burgerparticipatie, en de uiteindelijke keuze is niet gemotiveerd.</i></p>
Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Op grond van goede ervaringen met samenspraak bij de inrichting van verblijfsgebieden (30 km zones) is bij de</p>

	<p>renovatie (en inrichting) van de parkeerterreinen eveneens gekozen voor samenspraak met direct omwonenden en direct belanghebbenden. Er zijn 1.000 mensen (bewoners- en woningbouwcorporaties, omwonenden, winkeliers) direct benaderd. In de Ahrenberger heeft een oproep gestaan die tot circa 30 reacties heeft geleid. Deze mensen zijn uitgenodigd voor de inloopavond. Tijdens de inloopavonden is aan de participanten algemene informatie en informatie over randvoorwaarden gegeven. Hierdoor was het duidelijk waar de participatie zich op zou richten. Vervolgens zijn hun vragen en opmerkingen genoteerd en beantwoord.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Op basis van eerdere positieve ervaringen is bewust en gemotiveerd voor burgerparticipatie en voor de geselecteerde vorm gekozen.</i></p>
--	---

2.2.3 Voorbereiding en organisatie (c)

<p>Detailhandelstructuurvisie</p>	<p><i>c. Voorbereiding en organisatie van burgerparticipatie</i></p> <p>Er zijn geen duidelijke signalen dat het belang van participatie is opgenomen en verankerd in de organisatie; het lijkt zich te beperken tot de verantwoordelijk projectleider. Ook het externe bureau dat de visie heeft opgesteld, heeft te weinig oog voor participatie gehad (hoeven hebben). Het plan van aanpak is onvolledig als participatieplan; het geeft alleen de communicatie met de participantengroepen aan. Het plan van aanpak is aan de raad(scommissie) alleen ter informatie aangeboden en niet vastgesteld. De raad is er dus alleen in de eindfase bij betrokken geweest. De betrokkenheid van het bestuur (college en gemeenteraad) is tweeledig: enerzijds de mate waar ze wordt betrokken bij het proces en anderzijds de mate waarin ze zich verantwoordelijk voelt voor het slagen van het proces. De gemeenteraad heeft kansen laten lopen en het college heeft de impact van het participatieproces onderschat.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Bestuur en organisatie hebben hun rol bij de voorbereiding en uitvoering van de participatie licht opgevat. In die zin is er sprake van onvoldoende betrokkenheid bij de gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie.</i></p>
<p>Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen</p>	<p>De opgestelde route met indicatieve planning is niet te zien als een concreet participatieplan, maar als een planning van contactmomenten. Deze route is niet vastgesteld. De opzet was om met een beoordeling van de varianten door de participanten via een uiteindelijk keuze-advies door het college tot een besluit door de raad te komen. Hoewel organisatie en bestuur bewust met de participatie zijn omgegaan, is niet onderkend dat de verschillende gekozen vormen tot andere rollen voor participantengroepen zouden kunnen leiden. Dit is een signaal dat het organiseren van en omgaan met participatie nog niet in de organisatie is verankerd.</p> <p><i>Conclusies:</i> <i>In grote lijnen is de participatie goed voorbereid, al hadden er meer ijkpunten met de raad kunnen zijn.</i> <i>Geconstateerd wordt dat bij dit complexe project het totale proces van burgerparticipatie niet geheel wordt overzien door gemeenteraad. College van B&W en de ambtelijke organisatie.</i></p>

Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Er wordt gewerkt volgens een uitgewerkt en concreet plan waarin duidelijk wordt aangegeven wat van wie in welke fase wordt verwacht. De organisatie van dit plan ligt vrijwel geheel bij de ambtenaren die achter deze bewezen werkwijze staan; de wethouder speelt een motiverende rol en geeft de participatie een bepaalde status.</p> <p>De raad is nauwelijks betrokken bij de participatie voor dit project dat een uitvoerend-planontwikkeland niveau heeft.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Er is sprake van een concreet, overzichtelijk uitvoeringsproject; ook het participatieproces wordt concreet en praktisch benaderd door de uitvoerders van het project (ambtenaren).</i></p>
---	---

2.2.4 Krachtenveld (d)

	<i>d. Omgang met het krachtenveld</i>
Detailhandelstructuurvisie	<p>Het definiëren van het krachtenveld is niet-doordacht gedaan, maar beperkt door een traditioneel economisch blikveld. De keuze van de participantengroep lijkt bewust beperkt gehouden tot (vertegenwoordigers van) ondernemers. De vraagzijde (i.c. de consumenten) is slechts beperkt in beeld gebracht (alleen algemeen consumentengedrag).</p> <p>De communicatie met de participantengroep is in een stappenplan voorbereid; aan het eind van het proces is na het innemen van een afwijkend standpunt door het college de communicatie niet voldoende zorgvuldig geweest.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Het totale krachtenveld is niet expliciet in beeld gebracht. De keuze voor de participantengroep is niet expliciet gemaakt en beperkt tot de aanbodzijde i.c. (vertegenwoordigers van) ondernemers.</i> <i>Communicatie met de gekozen participantengroep heeft wel planmatig maar niet altijd zorgvuldig plaatsgevonden.</i></p>
Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen	<p>Het krachtenveld is weliswaar heel breed genomen (iedere belanghebbende en belangstellende), maar wel bewust en expliciet benoemd. Er zijn drie globale participatiegroepen geïdentificeerd: direct belanghebbenden, indirect belanghebbenden, en belangstellenden. Er is niet vooraf aangegeven hoe met de bijdragen van de verschillende groepen wordt omgegaan, ondanks het feit dat er verschillende vormen voor de verschillende groepen mogelijk waren. Dit bleek achteraf wel relevant gezien een onverwachte groep belanghebbenden die zich middels 'overige reacties' later in het proces meldde.</p> <p>De communicatie is planmatig en bewust opgezet en gecoördineerd.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Er heeft een bewuste identificatie van het krachtenveld en selectie van de participantengroepen plaatsgevonden.</i> <i>Voor de verschillende participantengroepen is niet duidelijk aangegeven hoe met de bijdragen per participantengroep omgegaan zou worden.</i></p>
Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Het krachtenveld is mede op basis van ervaring geïdentificeerd; de participantengroepen omwonenden en ondernemers zijn gericht geselecteerd, daarnaast heeft – gezien de breedpublieke</p>

	<p>functie van de parkeerterreinen – een verbreding plaatsgevonden met de groep algemeen belangstellenden. De communicatie met de participanten is planmatig en bewust georganiseerd, ook vooral de terugkoppelingsmomenten.</p> <p><i>Conclusies:</i> <i>Er heeft een bewuste identificatie van het krachtenveld en selectie van de participantengroepen plaatsgevonden. Hierbij is rekening gehouden met het type project.</i></p>
--	---

2.2.5 Rol van de participanten (e)

	<p><i>e. Rol van de participanten in het proces burgerparticipatie</i></p>
Detailhandelstructuurvisie	<p>Hoewel de rol van de geselecteerde participantengroep (adviesrol) was benoemd, is niet expliciet duidelijk gemaakt wat eronder wordt verstaan. Hierdoor konden verwachtingen over de status en de inhoud van de adviesrol gaan verschillen. De genoemde participantengroep heeft aan de adviesrol inhoud gegeven door in de begeleidingscommissie te adviseren over de inhoud van de conceptvisie. De adviesrol is door de participantengroep vastgehouden tot na het afwijkend college-advies; toen is er bij de raadsfracties gelobbyd. De status van de adviesrol bleek te zijn 'adviseren tijdens de totstandkoming van het conceptrapport', De latere bestuurlijke behandeling was afwijkend van het advies.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>De rol van de participanten en de exacte status ervan is vooraf niet expliciet besproken.</i></p>
Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen	<p>In het plan van aanpak is de rol van de participantengroepen (beoordelen van varianten volgens vaste criteria) duidelijk. Over de status van de rol per groep wordt niets gezegd. De participantengroepen hebben inhoud aan hun rol gegeven door middel van de verschillende vormen (enquête, reacties bij inloopavond). Aan het eind van het proces ontstond een onverwachte groep belanghebbenden met bijdragen voor de 'overige reacties'. Deze reacties kenmerkten zich meer als het aangeven van een voorkeursvariant, dan als een beoordeling van de varianten. De participantengroepen hebben zich aan hun rol van beoordelaar vastgehouden. Bestuur en organisatie hebben die rol ook als zodanig benaderd. De rol van de 'overige reacties' als beoordelaar is onterecht als zodanig meegenomen, omdat zij niet altijd een afweging maken maar een belang behartigen.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Rollen waren vooraf duidelijk en hebben ook dusdanig inhoud gekregen. Wel ontbrak een differentiatie cq. weging per participantengroep.</i> <i>De rol van de 'overige reacties' is niet goed onderscheiden van de beoordelingsrol van de andere participantengroepen.</i></p>
Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Voor de verschillende participantengroepen was vanaf het begin duidelijk wat hun rol was (samenspraak in planontwikkeling, uitvoering en planning) en tot hoever die rol reikte. Door die duidelijkheid kon ook goed inhoud aan de rol worden gegeven, en werd de inbreng serieus opgepakt door de betrokken ambtenaren. Door alle partijen is de rol goed vastgehouden: binnen de gestelde kaders hadden de participantengroepen een</p>

	<p>doorslaggevende stem; bij conflicterende belangen werd het gesprek gekozen om tot een oplossing te komen.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>De rol was helder gedefinieerd en er is conform gehandeld door alle partijen.</i></p>
--	---

2.2.6 Doorwerking uitkomsten proces (f)

	<p><i>f. Doorwerking van de uitkomsten van het proces burgerparticipatie</i></p>
Detailhandelstructuurvisie	<p>Het inhoudelijke resultaat van het participatieproces is het advies van de participanten dat in de conceptvisie wordt verwoord. In tegenstelling tot de verwachting van de participanten heeft het college een afwijkend standpunt ingenomen, en de raad voorgesteld om de conceptnota/-visie op onderdelen gewijzigd vast te stellen. Het afwijkend standpunt is expliciet in het raadsvoorstel genoteerd. Voor de participantengroep was hun bijdrage in die zin niet meer als resultaat herkenbaar, wat tot desillusie heeft geleid. Ondermeer wegens het ontbreken van een sociaal blikveld heeft de raadscommissie het college geadviseerd de conceptvisie terug te nemen. Circa een jaar later is de visie nog niet in herziene vorm gereed.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>De conceptvisie was als zodanig voor de participanten een aanwijsbare en herkenbare uitkomst van het participatieproces. De conceptvisie is echter nog niet vastgesteld en heeft dus ook nog geen doorwerking gehad.</i></p>
Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen	<p>Het inhoudelijke resultaat van het participatieproces zijn de resultaten van de enquête, de resultaten van de bijeenkomst met belanghebbenden, en de overige reacties. Dit inhoudelijke resultaat is meegewogen in een totaalafweging. Deze procedure is opgenomen in de ontwerpopgave die in de raadscommissie SOOW aan de orde is geweest. In het raadsvoorstel 04.160 kunnen de participantengroepen hun bijdrage samengevat terugvinden.</p> <p>Via de 'overige reacties' heeft het al dan niet behouden van het zwembad een rol gespeeld in de totaalafweging, terwijl dit geen onderdeel uitmaakte van de oorspronkelijke beoordelingscriteria. Dit kan de herkenbaarheid van het resultaat hebben beïnvloed.</p> <p>De resultaten hebben via de totaalafweging een doorwerking gehad, zij het een trage. De uitwerking en uitvoering van de variant is in fasen gesplitst, waarover telkens een besluit genomen wordt. Ook zijn er tussentijds voorwaarden gesteld waarop de uitvoering moest wachten (stadsvisie detailhandelstructuurvisie). Door de lange uitvoeringstermijn is het dus mogelijk dat de oorspronkelijke variant in gedeeltes aan de (maatschappelijke en of politieke) actualiteit wordt aangepast.</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>Het uiteindelijke raadsvoorstel verwoordt de resultaten van de verschillende participantengroepen. Doordat er daarna een totaalafweging wordt gemaakt, is de herkenbaarheid ervan in het eindbesluit minder geworden.</i> <i>De resultaten hebben via de totaalafweging en het raadsbesluit een doorwerking, die door de lange uitvoeringstermijn en onder druk van (maatschappelijke en of politieke) actualiteit aan</i></p>

	<i>verandering/aanpassing onderhevig kan zijn.</i>
Renovatie parkeerterrein centrum	<p>Alle inbreng van de participanten is meegenomen en afgewogen. Bij tegenstrijdige belangen is het overleg gezocht, en zijn eventueel compromissen gesloten. De herkenbaarheid van het eindresultaat is door de volledige en concrete communicatie groot.</p> <p>De doorwerking van het resultaat is zeer concreet en te volgen (de renovatie vindt immers 'voor de deur' plaats).</p> <p><i>Conclusie:</i> <i>De participantengroepen hebben hun opmerkingen en ideeën terug zien komen in een plan van uitvoering. Die uitvoering is momenteel bijna afgerond.</i></p>

3. Enkele overwegingen en reflecties

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is de rkc op een aantal bevindingen gestuit, die zij de gemeenteraad graag wil meegeven. Deze bevindingen hebben meer het karakter van overwegingen en reflecties dan dat zij de directe antwoorden vormen op de onderzoeksvragen. Die zijn in hoofdstuk 2 al aan de orde geweest.

3.1 Tijdpad meningsvorming burgerparticipatie

De rkc constateert dat het tijdpad, waarbij over burgerparticipatie wordt gesproken, lang is, namelijk van mei 2003 tot december 2005. Dan pas ligt er een kader voor burgerparticipatie. Overigens is de toegezegde vereenvoudigde uitwerking van de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie' nog steeds niet verschenen. Een vereenvoudiging die nodig is om over dit thema goed te kunnen communiceren over burgerparticipatie.

Een dergelijk lang tijdpad getuigt niet van daadkracht om te komen tot een systematische aanpak van burgerparticipatie. Dit bevreemdt temeer, gezien het belang dat raadsfracties hechten aan burgerparticipatie.

De lange duur heeft er bovendien niet toe geleid dat de leden van de gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie zich een eenduidig beeld over burgerparticipatie hebben eigen gemaakt. Uit verslagen en gesprekken blijkt dat burgerparticipatie nog steeds een breed containerbegrip is, waarbij ieder zijn eigen accenten legt. De situationele uitwerkingen van dit containerbegrip vinden nog onvoldoende expliciet en systematisch plaats.

3.2 Notitie "Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven"

In december 2005 is de notitie "Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven" vastgesteld.

In essentie geeft de kadernotitie de stappen aan voor burgerparticipatie

1. Stel de doelen van burgerparticipatie vast.
2. Bepaal of burgerparticipatie wel of niet zinvol cq mogelijk is (in de notitie wordt deze keuze bepaald aan de hand van bestuursstijlen).
3. Stel de spelregels en/of randvoorwaarden vast.
4. Bepaal de rollen van de participanten tijdens het participatieproces.
5. Bepaal de inzet van communicatie.
6. Maak een participatieplan.

Een systematische doordenking vooraf aan de hand van deze stappen is inderdaad nuttig alvorens processen van burgerparticipatie te starten. Wel wordt in de kadernotitie een stap gemist: de expliciete doordenking van het krachtenveld vooraf. Hieruit komen de te benaderen doelgroepen en te selecteren participantengroepen voor het betreffende proces van burgerparticipatie voort.

Deze actieve doordenking vooraf zal per situatie verschillende participatieprocessen en participatievormen laten zien. Burgerparticipatie is, als het goed gebeurt, per definitie 'situationeel' en vraagt dus om maatwerk. Burgerparticipatie organiseren 'op de automatische piloot' heeft grote risico's in zich. De kadernotitie vraagt dus steeds om nieuwe uitwerkingen bij de vormgeving van burgerparticipatie.

Het succesvolle verloop van burgerparticipatie zal, naar de mening van de rkc, voorts vooral afhankelijk zijn van de wijze waarop en het tempo waarin bestuur en ambtelijke organisatie het proces sturen en uitvoeren. De organisatie moet er klaar voorstaan, ook om in tempo een dergelijk proces te laten verlopen. De tijdsbeleving van burgers is namelijk echt anders dan van professionals en bestuurders. Zij

verwachten meer snelheid en een korter proces. Bij langer lopende complexe projecten is het werken met een fasering een hulpmiddel. In de communicatie over de participatie moet dit helder tot uitdrukking worden gebracht. Verwachtingen van burgers kunnen op die manier – ook bij complexe projecten – realistischer worden. Het organiseren van burgerparticipatie is geen geringe klus. Het vraagt om capaciteit, deskundigheid, de juiste houding en commitment van alle betrokkenen in het proces. Dat kan er niet zomaar 'even bij gedaan worden'.

In die expliciete afweging vooraf moet het bestuur ook goed nagaan of burgerparticipatie, gelet op onderwerp of randvoorwaarden, gewenst en zinvol is. Vooraf zal dus bewust stil gestaan moeten worden bij een vraag als: in welke situaties moet het bestuur niet de weg van burgerparticipatie kiezen, maar zelf direct tot besluitvorming komen volgens het gedelegeerd democratisch beginsel? Gezien de populariteit van 'burgerparticipatie', (hetgeen op zich terecht is), wordt deze vraag nog wel eens vergeten.

4. Conclusies

Op basis van het gestelde in hoofdstuk 2 en 3 komt de rkc tot de navolgende conclusies.

1.

De drie onderzochte projecten laten een heel verschillend beeld zien. Het project 'Renovatie parkeerterrein centrum' laat een succesvol participatieproces zien. Voor de meer complexe projecten 'Detailhandelstructuurvisie' en 'Visie centrum noord-west' geldt dit in veel mindere mate.

2.

Het project 'Renovatie parkeerterrein centrum' laat vooral leermomenten zien door het positieve verloop van burgerparticipatie: een beproefd concept voor dergelijke situaties, met een heldere doelomschrijvingen, een bewust gekozen vorm, een concreet overzichtelijk uitvoeringstraject van burgerparticipatie, een bewuste selectie van doelgroepen, een heldere rol voor de betrokkenen en een herkenbare doorwerking van het resultaat.

3.

Bij de projecten 'Detailhandelstructuurvisie' en 'Visie centrum noord-west' is daarentegen sprake van een minder positief verloop van burgerparticipatie. Dit komt tot uitdrukking in:

- Er zijn onvoldoende expliciet doelen gesteld, waarbij ook nog eens de uitwerking van de gestelde doelen matig is.
- De vormen van burgerparticipatie lijken willekeurig gekozen en zijn nauwelijks gemotiveerd.
- De betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van B&W is gering. Het totale proces van burgerparticipatie is onvoldoende in beeld, ook bij de ambtelijke organisatie.
- Het krachtenveld is niet of niet scherp genoeg in beeld gebracht, en in het verlengde daarvan heeft een bewuste en systematische selectie van doelgroepen voor participatie niet plaatsgevonden.
- De rolverdeling tussen participanten en de status van de rollen van participanten in het proces van burgerparticipatie zijn niet duidelijk aangegeven.
- De doorwerking van de resultaten van het participatieproces varieert: soms aanwezig tot in het concept, soms terugkomend in de besluitvorming. De herkenbaarheid in de besluitvorming is onvoldoende expliciet gemaakt en daardoor matig afleesbaar.

4.

De voorbereiding van een beleidsmatig kader voor burgerparticipatie heeft een zeer lange tijd in beslag genomen. Een vereenvoudigde en meer communicatieve versie van de complexe kadernotitie ("Kader voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven") is nog steeds niet aanwezig.

Het vastgestelde kader bevat een aantal belangrijke stappen, die kunnen bijdragen aan een succesvol verloop van burgerparticipatie. Wel wordt daarbij de analyse van het krachtenveld gemist, aan de hand waarvan gekomen kan worden tot een systematische definiëring van de doelgroepen voor burgerparticipatie.

5.

De aanwezigheid van de notitie "Kaders voor burgerparticipatie" heeft er nog niet toe geleid dat volgens de stappen van deze kadernotitie heldere situationele uitwerkingen plaatsvinden, die worden gedragen door de gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie.

De praktische toepassingen van de kadernotitie vragen in die zin om meer scherpheid en daadwerkelijk commitment. In die zin is het 'inburgeringproces' van burgerparticipatie nog niet afgerond. Daarbij vraagt ieder project en iedere situatie om een eigen doordenking van de stappen. Burgerparticipatie op 'de automatische piloot' kan niet.

6.

Burgers die (inter-)actief participeren gaan uit van tempo en resultaat in processen van burgerparticipatie. Dit vraagt aan de ene kant het goed voorbereid zijn van de kant van de gemeente, terwijl aan de andere kant burgers moeten worden aangesproken op het realiteitsgehalte van hun verwachtingen.

7.

Burgerparticipatie is een belangrijk en zinvol instrument bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk beleid. Dit laat onverlet dat altijd vooraf expliciet de vraag moet worden gesteld: "Moet burgerparticipatie in deze situatie worden toegepast?"

5. Aanbevelingen

In het verlengde van de voorgaande conclusies komt de rkc tot de volgende aanbevelingen.

1. Geen burgerparticipatie zonder bewuste afweging vooraf

Maak vooraf een bewuste afweging of de toepassing van burgerparticipatie gewenst en zinvol is.

Bij majeure projecten ligt deze afweging bij de raadscommissie/gemeenteraad. Bij uitvoeringsprojecten ligt deze afweging bij het college van B&W, voorbereid door MT/ambtelijke organisatie.

2. Doe burgerparticipatie er niet zo maar even bij

Besteed bij de afweging voor burgerparticipatie aandacht aan een tijdige planmatige voorbereiding en organisatie voor een vlot procesverloop:

- capaciteit (formatie),
- voldoende expertise (inhoudelijke deskundigheid en communicatieve vaardigheden), en
- commitment (betrokkenheid en mentaliteit).

Burgerparticipatie kan er niet zo maar even bijgedaan worden.

3. Stel een handzame leidraad burgerparticipatie vast per 25 september 2007

Voeg aan de notitie "Kader voor burgerparticipatie" de stap 'analyse van het krachtenveld en de selectie van doelgroepen' toe.

Maak van de notitie een handzame, compacte en communicatieve leidraad burgerparticipatie.

Laat deze leidraad in de vergadering van 25 september 2007 door de gemeenteraad vaststellen.

4. Laat een participatieplan vaststellen

Draag na de bewuste afweging zorg voor een scherpe doordenking vooraf om burgerparticipatie in die concrete situatie goed te laten verlopen. Aan de hand van de leidraad en de stappen uit de notitie "Kaders voor burgerparticipatie" ontstaat een participatieplan, dat wordt vastgesteld door de raadscommissie/gemeenteraad bij majeure projecten, en door het college van B&W bij uitvoeringsprojecten.

In het participatieplan is in ieder geval opgenomen:

- De afweging om burgerparticipatie toe te passen;
- De expliciet geformuleerde doelen van burgerparticipatie;
- De randvoorwaarden en de spelregels voor burgerparticipatie (bijvoorbeeld wat wel en wat geen onderwerp van participatie);
- Een bewuste keuze voor een vorm of meerdere vormen van burgerparticipatie;
- De uit het krachtenveld afgeleide doelgroepen voor burgerparticipatie;
- Het totale procesverloop en de momenten, waarop de verschillende betrokkenen (gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie) een plaats hebben in dit proces; tevens wordt daarbij aangegeven welke rol welke betrokkene in welk stadium speelt; ook horen hierbij de momenten en middelen van communicatie te worden opgenomen.

5. Faseer participatieprocessen

Breng bij complexe projecten met een langere looptijd een fasering aan naar tijd en naar inhoud; aan de hand van mijlpalen kan de voortgang richting burgers beter duidelijk worden gemaakt.

Geef daarbij ook duidelijk aan wat de burgers wanneer mogen verwachten en wat niet.

6. Toon resultaten

Laat bij de besluitvorming expliciet zien welke rol de resultaten van burgerparticipatie hebben gespeeld. Maak ook duidelijk waarom bepaalde resultaten eventueel niet worden overgenomen.

Een daadwerkelijke en herkenbare doorwerking van de resultaten van burgerparticipatie kan stimulerend werken bij het opzetten van andere participatietrajecten. Het gevoel van 'er gebeurt echt iets met hetgeen we ingebracht hebben' werkt stimulerend.

7. Stel op korte termijn een overzicht van burgerparticipatieprocessen op

Laat jaarlijks een overzicht opstellen van de voorgenomen processen van burgerparticipatie en van de potentiële nog af te wegen processen voor de komende twee jaar. Geef hierbij aan of de afweging door gemeenteraad, raadscommissie of college van B&W wordt gemaakt.

In 2007 moet er op korte termijn een overzicht komen voor de jaren 2007 en 2008. Laat dit overzicht in de vergadering van 26 juni 2007 door de gemeenteraad vaststellen.

8. Maak een plan van aanpak "Inburgering van burgerparticipatie"

Het werken met burgerparticipatie is een competentie: voldoende kennis van participatieprocessen, praktische kunde om processen voor te bereiden, te begeleiden en te beoordelen, en de juiste houding om een proces goed te laten verlopen.

Het is een competentie die op de vier niveaus gemeenteraad, college, organisatie, en burgers van belang is.

Laat een plan van aanpak opstellen waarin voor alle niveaus wordt aangegeven hoe ze kunnen worden geïnformeerd over, begeleid bij en/of getraind in de competentie burgerparticipatie. Leg dit plan van aanpak ter bespreking voor aan de commissie BZF in 2007.

9. Evalueer burgerparticipatie in 2009

Zorg voor een evaluatie van burgerparticipatie in Veldhoven na 2 jaar (in 2009) en kijk daarbij terug op verschillende typen participatie projecten. Bezie hoe deze zijn gelopen en waar eventueel nieuwe verbeterpunten zitten.

6. Bijlagen

6.1 Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders

De rekenkamercommissie heeft het college van Burgemeester en Wethouder gevraagd om de rapportage Burgerparticipatie tot en met het hoofdstuk Conclusies (dus exclusief de aanbevelingen) te beoordelen op feitelijke (on)juistheden.

Op 20 maart 2007 is deze reactie ontvangen; op de volgende pagina's is de reactiebrieven integraal opgenomen. De reactie heeft niet geleid tot het aanpassen van de tekst.

De rekenkamercommissie constateert dat het college, in afwijking van eerder vastgelegde afspraken, niet alleen heeft gereageerd op feitelijke (on)juistheden, maar ook een inhoudelijke reactie heeft gegeven.

De reden dat om een reactie op alleen feitelijke (on)juistheden wordt gevraagd, is om de gemeenteraad een open, niet-gestuurde discussie te kunnen laten houden over de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en het vervolgtraject.

Behalve aan het college is ook aan de heren De Lepper en Snel een reactie gevraagd op feitelijke (on)juistheden in het rapport. Beiden hebben gereageerd en een aantal nuancerende opmerkingen gemaakt die in de tekst zijn verwerkt.

Pagina 1 van brief college (PDF)

6.2 Onderzoeksplan: Burgerparticipatie bij de planvorming van ruimtelijke projecten

Aanleiding tot het onderzoek

Al een aantal jaar is er de bestuurlijke wens om te starten met burgerparticipatie. Hiertoe is in 2003 door de Raad de Bestuursopdracht burgerparticipatie vastgesteld en in 2004 het Plan van aanpak burgerparticipatie. In 2005 heeft de Raad naar aanleiding van een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet (Gw) de herziene Inspraakverordening en de Procedure voor burgerparticipatie vastgesteld.

Met het vaststellen van de Procedure burgerparticipatie (2005) heeft de raad een raamwerk voor burgerparticipatie aangegeven. Maar daarmee is nog niet duidelijk hoe het in de praktijk toegepast moet worden. Ideeën voor het opzetten van een pilot zijn wel geopperd in de commissie- en raadsvergadering, maar vooralsnog is er geen pilot gestart voor de toepassing van burgerparticipatie.

In het najaar van 2006 zal de raad – zoals toegezegd in het raadsvoorstel 2005 - voor het eerst een lijst projecten voorgelegd krijgen waarop burgerparticipatie kan worden toegepast. Als aanzet hiervoor wil de RKC middels dit onderzoek inzichten geven in de toepassing van burgerparticipatie en de rol die diverse betrokken partijen daar op verschillende momenten in (kunnen) hebben. Door terug te kijken op enkele Veldhovense ervaringen kan worden geleerd hoe binnen het gestelde raamwerk kan worden gewerkt.

Doelstelling en afbakening

In dit onderzoek wordt – conform de bij het raadsvoorstel 2005 genoemde notitie 'Kaders voor burgerparticipatie' – de volgende definitie gehanteerd:

Burgerparticipatie houdt in dat burgers en anderen in een tijdig stadium bij het gemeentelijk beleid betrokken worden om in open wisselwerking/samenwerking te komen tot beleidsvoorbereiding, - bepaling, -uitvoering en/of evaluatie. Dit alles via een vooraf afgesproken aanpak.

Uit *burgers en anderen* blijkt dat burgerparticipatie niet alleen op burgers in enge zin betrekking heeft, maar dat het ook bedrijven, instellingen, verenigingen etc. betreft. Dit blijkt ook uit één van de zeven doelen: De relatie tussen de gemeenten en haar bewoners/organisaties/bedrijven/et cetera verbetert door burgerparticipatie.

In de definitie wordt gesproken van een *tijdig stadium*. Hierin onderscheidt burgerparticipatie zich van inspraak. Bij inspraak is sprake van een (formele) reactiemogelijkheid achteraf waarbij de marges beperkt zijn; bij burgerparticipatie is sprake van invloed vooraf waarbij de marges zeer ruim zijn. Burgerparticipatie kan volgens de definitie in verschillende fasen van een project worden toegepast, maar wel altijd voorafgaand aan een definitief besluit. Dit onderzoek beperkt zich tot de planvorming.

Hoewel burgerparticipatie ingezet kan worden binnen diverse beleidssectoren, beperkt dit onderzoek zich tot ruimtelijke projecten. Hieronder vallen niet alleen fysiek-tastbare projecten, maar ook ruimtelijke visies en ruimtelijk beleid.

De Procedure burgerparticipatie is vrij recent (november 2005) vastgesteld; een evaluatie van de procedure is nog niet mogelijk noch zinvol. Wel kan voor lopende en afgeronde projecten worden gekeken naar het verloop van het planvormingsproces en de rol en betrokkenheid van partijen hierbij. In feite gaat het er om een beeld te krijgen van hoe er nu – voorafgaand aan het toepassen van de procedure burgerparticipatie – al met burgerparticipatie wordt omgegaan, en wat de ervaringen en resultaten zijn.

De doelstelling van het onderzoek is om van eerdere ervaringen met het toepassen van vormen van burgerparticipatie te leren hoe binnen de gestelde kaders met burgerparticipatie kan worden gewerkt, door bij bestaande projecten waar burgerparticipatie is toegepast te kijken naar:

- gekozen vorm en toepassing
- gestelde doelen
- organisatie en voorbereiding
- krachtenveld
- rollen in het proces

- inhoudelijk resultaat

Onderzoeksubject

Het onderzoek beperkt zich tot burgerparticipatie in de planvorming van ruimtelijke projecten. Om een aantal van deze projecten te selecteren, zijn de volgende keuzecriteria opgesteld:

- spreiding in type eindproduct (visie, beleid, uitvoering)
- spreiding in reikwijdte en schaalgrootte van het project
- verschillen in externe krachtenvelden/netwerken

Op basis hiervan zijn de volgende drie projecten geselecteerd:

Detailhandelstructuurvisie, concept 2006

Het betreft hier een ruimtelijk-economische visie op de detailhandel in de gemeente Veldhoven, die wel in de commissie van januari 2006 is behandeld maar is teruggetrokken voor raadsbehandeling.

De visie heeft betrekking op de hele gemeente.

Het externe krachtenveld bestaat uit ondernemers, ondernemersverenigingen, bewoners en gemeente.

Renovatie parkeerterreinen centrum

De parkeerterreinen in het centrum worden in het eerste halfjaar van 2006 rigoureu opgeknapt. Over het plan voor de uitvoering (inrichting en aankleding) is overleg geweest met de bewoners. De uitvoering vindt medio 2006 plaats.

De reikwijdte en schaalgrootte van het project is enerzijds beperkt tot de bewoners rondom de drie parkeerterreinen; anderzijds raakt het meer personen dan alleen de bewoners als je het winkelend publiek in ogenschouw neemt. Deze partijen vormen het krachtenveld, met de ondernemers(vereniging) van de City.

Lijnen en pleinen

Lijnen en pleinen betreft een stedenbouwkundige visie op een concreet geografisch gebied. De inspraakfase van het project is afgerond.

Deze visie heeft weliswaar relatief een beperkte schaalgrootte, maar een grote impact omdat het een centrumplan is.

Het externe krachtenveld is breed: bewoners, middenstand, sport/recreatiegebouwen, culturele instellingen.

Onderzoeksvragen

Probleemstelling:

De rekenkamercommissie vraagt zich af hoe en in welke mate burgerparticipatie al is toegepast bij reeds aangevangen ruimtelijke projecten, en wat er van de ervaringen is te leren bij nog op te starten projecten.

De probleemstelling is in drie hoofdvragen uiteen te zetten:

1. Waarom is voor bepaalde vormen van burgerparticipatie gekozen?
2. Wat is de rol van alle betrokkenen in het proces van burgerparticipatie?
3. Wat is de inhoudelijke doorwerking van de resultaten van burgerparticipatie bij de (politieke) besluitvorming?

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

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

Uitvoering en planning

Onderzoeksvraag a. wordt beantwoord aan de hand van een oriëntatie op de procedure Burgerparticipatie zoals die uiteindelijk in november 2005 is vastgesteld door de raad.

Voor de onderzoeksvragen b. en c. wordt per onderzoeksobject een checklist opgesteld, die aan de hand van dossierstudie en gesprekken met de ambtelijke projectleider en partijen uit het extern krachtenveld kan worden ingevuld. Op de checklist komen onderwerpen als doel, organisatie en voorbereiding, krachtenveld, resultaten, en evaluatie aan de orde.

Uit bovenstaande volgt een opzet van het onderzoek in vijf fasen:

1. Oriëntatie op de procedure burgerparticipatie.
2. Oriëntatie op de drie gekozen projecten, middels dossierstudie en gesprekken met de ambtelijk projectleiders.
3. Verkennen van het krachtenveld middels gesprekken.
4. Analyse
5. Aanbevelingen

In onderstaande schema's wordt het activiteiten- en planningsoverzicht weergegeven.

Fase	Onderwerp	Doel	Activiteit
1	procedure	Inzicht in de formele procedure	Documentstudie
2	projectoriëntatie	Inzicht in de toepassing bij de objecten van onderzoek	Dossierstudie Interviews (intern)
3	krachtenveld	Inzicht in de betrokkenheid van het krachtenveld	Interviews (intern raad, college, en extern)
4	analyse	Inzicht in aandachtspunten en status	Interne bespreking RKC Reactie college conceptrapport* Conceptrapport ter bespreking in commissie
5	aanbevelingen	Resultaten onderzoek kenbaar maken	Commissiebehandeling eindrapport** Raadsbehandeling eindrapport**

*In het conceptrapport worden alleen de feitelijke bevindingen opgenomen; deze worden voorgelegd aan het college. Het conceptrapport met een eventuele reactie van het college wordt ter bespreking aan de commissie BZF aangeboden.

** Het eindrapport bevat de feitelijke bevindingen – eventueel aangepast aan de reactie van het college – en de aanbevelingen.

6.3 Beknopte beschrijving casussen

A. Detailhandelstructuurvisie

In de begroting 2004 is middels een motie voorzien in het opstellen van een plan van aanpak voor het actualiseren van de detailhandelstructuurvisie uit 1996. Actualisatie was wenselijk vanwege ontwikkelingen binnen en buiten Veldhoven, en vanwege de komst van de Nota Ruimte die aan provincies en gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid geeft om het beleid te bepalen.

Het plan van aanpak is op 9 september ter informatie voorgelegd aan de commissie BZF. In het plan van aanpak worden doel en onderzoeksvragen benoemd, en wordt een werkplan voorgelegd. In het werkplan is met betrekking tot 'burgerparticipatie' het volgende opgezet:

1. een begeleidingscommissie met afgevaardigden uit het bedrijfsleven (de begeleidingscommissie bestaat uit 2 leden van het FOV, 1 lid van de KvK, 1 lid van het Bedrijfschap Detailhandel, en 4 ambtelijke leden);
2. gesprekken met sleutelinformanten;
3. een werkconferentie met een vertegenwoordiging van ondernemers uit alle winkelgebieden.

Er zijn door de commissie en de raad geen vragen gesteld over dit via de verzamellijst ter inzage gelegde stuk.

Nadat het college een besluit over de conceptvisie had ingenomen, is de visie de inspraak ingegaan. Vlak daarvoor is voor alle belangstellenden een informatieavond georganiseerd, tijdens welke ook de Stadsvisie werd gepresenteerd.

Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie heeft goed gefunctioneerd, waarbij het algemeen belang van de Veldhovense detailhandel boven het individueel belang heeft gestaan. Een volgende keer zouden wellicht ook de voorzitters van de wijkplatforms worden uitgenodigd. De begeleidingscommissie is beschouwd als adviesorgaan en die adviesrol was hen bekend. Hun advies is afgestemd met en verwoordt in het ambtelijk advies (namelijk de conceptvisie) dat aan het college is voorgelegd. Het college heeft besloten om in afwijking van het advies te beslissen. De begeleidingscommissie was hier teleurgesteld over. Er was niet aangegeven hoe er met hun advies omgegaan zou worden; men wist dat de raad eventueel van het advies af kon gaan wijken, maar niet dat ook het college dat al zou kunnen doen.

Werkconferentie

Er is bewuste gekozen om geen beleggers/investeerders uit te nodigen, en om geen inwoners uit te nodigen, omdat de consument-/vraagzijde is meegenomen door trends/ontwikkelingen te bestuderen en door een niet-kwalitatief klantherkomstonderzoek. De werkconferentie met ondernemers heeft als input voor de visie gediend.

Rol van portefeuillehouder, college en gemeenteraad

Commitment van de portefeuillehouder is essentieel voor de slagingskans van de burgerparticipatie, omdat deze de verschillende actoren in het krachtenveld gemotiveerd moet krijgen en houden.

In deze casus zijn er twee kwesties 'van buiten' van invloed geweest. Enerzijds moest er een oplossing/besluit komen rondom het winkelcentrum Mira, en anderzijds heeft gedurende de looptijd de sociale functie van wijken meer accent gekregen.

De eerste kwestie (Mira) heeft met name tot het afwijkend standpunt van het college geleid. Het uiteindelijke raadsvoorstel is een compromis geworden tussen het advies waaraan de begeleidingscommissie heeft gewerkt en het standpunt van het college. Het college heeft in afwijking van het advies besloten, en hierover niet

gecommuniceerd richting begeleidingscommissie. Volgens een vertegenwoordiger van de begeleidingscommissie hadden zowel portefeuillehouder als college in een eerder stadium over de inhoud van de conceptvisie in overleg kunnen treden.

De tweede kwestie (sociale functie wijken) is van invloed is geweest op de beoordeling van de conceptvisie door de raadscommissie. De politiek is weerbarstig en de politieke agenda veranderlijk; door veranderingen in de omgeving en in gedrag en ideeën van college en raad kunnen andere onderwerpen met een hogere prioriteit op de agenda komen. Bij de ter inzage legging van het plan van aanpak in 2004 is door de raadscommissie niet gereageerd, terwijl er bij de behandeling tijdens de commissiebehandeling in januari 2006 wel commentaar kwam dat de vraagzijde onvoldoende bij het onderzoek was betrokken.

Omdat de raad alle mogelijkheid heeft gehad om te reageren op voorgestelde uitgangspunten en op het plan van aanpak, heeft de portefeuillehouder zich verbaasd over de discussie 'marktwerking versus leefbaarheid' in de raadscommissie BZF. Het uitgangspunt was naar zijn mening een *ruimtelijk-economische* visie, en daardoor deed de sociale component van winkelcentra er in die zin niet toe, en was het intensief betrekken van burgers niet noodzakelijk.

(Een deel van) de begeleidingscommissie heeft voor de behandeling in de raadscommissie als 'lobbygroep' de verschillende raadsfracties bezocht. Hij heeft de indruk dat er tijdens die bezoeken niet goed werd geluisterd en er geen actieve houding werd getoond.

Doorwerking resultaten

Na de behandeling in de raadscommissie is de conceptvisie teruggenomen ter heroverweging. Pas in het najaar 2006 informeert de raad – ondermeer naar aanleiding van de behandeling van de Visie centrum noord-west: lijnen en pleinen, en naar aanleiding van een actiepoint uit de Nota economisch beleid – of er nog een conceptvisie komt, en zo ja, wanneer? Tot nog toe is er nog geen herziene detailhandelstructuurvisie ter vaststelling voorgelegd.

B. Centrum noord-west: visie Lijnen en pleinen

Nadat de gemeenteraad op 11 februari 2003 het project Venstergebouw heeft teruggetrokken, is een bestuursopdracht verstrekt voor een nieuw plan onder o.a. de randvoorwaarden 'financiële haalbaarheid' en 'het betrekken van burgers/belanghebbenden'. Dit heeft ertoe geleid dat twee bureaus ieder twee plannen/visies hebben uitgewerkt. Deze plannen zijn als volgt beoordeeld:

- via een enquête door algemeen belanghebbenden (de bevolking);
- via een bijeenkomst met vertegenwoordigers van direct belanghebbenden;
- via het bundelen van overige spontane reacties;
- via een vakinhoudelijke beoordeling.

Op basis van de beoordeling van de vier visies is door de raad een keuze gemaakt voor de variant Lijnen en pleinen, die in drie fasen zou worden uitgewerkt en uitgevoerd. De voorgestelde werkwijze had tot doel om draagvlak te creëren voor de gemaakte keuze.

De participatie van burgers is gericht geweest op het beoordelen van alternatieve plannen, mede op grond waarvan een advies aan de gemeenteraad ter besluitvorming is voorgelegd.

Tijdens inloop- en informatieavonden is uitgelegd wat onder de enquête te verstaan en hoe er met de uitslag zou worden omgegaan. In de enquête is gevraagd naar het belang van een achttal aspecten. Vervolgens is per visie de score op de aspecten aangegeven, als ook een algemene score. Twee visies (Groene omsingeling en Lijnen en pleinen) scoorden het hoogst.

Tijdens de bijeenkomst met de direct belanghebbenden zijn de visies toegelicht en is in werkgroepjes gediscussieerd over de varianten aan de hand van het achttal aspecten. Samenvattend blijkt er een voorkeur voor de variant Groene omsingeling, gevolgd door Lijnen en pleinen.

De ingekomen spontane reacties richten zich met name op de volgende thema's:

- het ontbreken van een totaalvisie (stadsvisie);
- betrokken willen worden bij verdere planvorming;
- voorkeur voor de variant Lijnen en pleinen, omdat alleen in deze variant het zwembad en de sporthal behouden blijven;
- geen bebouwing of verdere verkleining van het Burgemeester Elsenpark.

De vakinhoudelijke beoordeling richt zich op:

- de gestelde randvoorwaarden
- de grondgedachte van de ontwerpers bij de visievorming
- het ruimtelijk concept
- het functionele concept
- de wijze waarop rekening is gehouden met de inbreng van belanghebbenden en belangstellenden
- realiteit, financieel-economische uitvoerbaarheid en marktsituatie

Er wordt geconcludeerd dat in alle varianten rekening is gehouden met de randvoorwaarden; vervolgens zijn de andere aspecten per visie beoordeeld. Hiervan wordt in de totaalafweging melding gemaakt.

De totaalafweging van de beoordeling leidt tot een voorkeur voor de variant Lijnen en pleinen, en wel vanwege de volgende argumenten:

- hoge score op het ruimtelijk aspect, en gefaseerd bouwen is mogelijk;
- planeconomisch perspectief, mede omdat vanwege het behoud van zwembad, sportcomplex en wijkgebouw er minder risico's zijn;
- uit de enquête en de bijeenkomst blijkt een voorkeur voor de visies Groenen omsingeling en Lijnen en pleinen; uit opmerkingen en de spontane reacties blijkt tegenstand voor afbraak of verplaatsing van voorzieningen als het zwembad; Lijnen en pleinen zal het meeste draagvlak hebben.

In het raadsvoorstel 04.160 van 28 september 2004 wordt nog gesteld dat het hier slechts de keuze van een visie betreft, en dat er bij de uitwerking van de deelgebieden nader overleg plaats zal hebben met de direct belanghebbenden. Die uitwerking zal overigens niet plaatsvinden voordat de raad daartoe een nadrukkelijk besluit heeft genomen en vooraf de randvoorwaarden heeft bepaald.

De gemeenteraad is in het proces gezien als 'thermometer' en als uiteindelijke besluitvormer. Omdat de raad zelf geen actieve houding aannam om geïnformeerd te worden of om tussentijdse besluiten te nemen, is dit ook door college en organisatie niet actief in gang gezet, mede daar dit extra tijd kost.

C. Renovatie parkeerterreinen Centrum

De ervaring bij de inrichting van verblijfsgebieden (30 km zones) was dat er altijd commentaar kwam vanuit de bevolking. Daarom is de afdeling technische ontwikkeling vanaf 1997/1998 een andere weg ingeslagen. Uit bewoners en winkeliers etc. van een straat of gebied(je) wordt een werkgroep samengesteld die tijdens een bijeenkomst e.e.a. uitgelegd krijgen over 'duurzaam veilig' en over technische achtergronden. Politie en 3VO zijn daar ook bij aanwezig. Tevens worden er 'spelregels' meegegeven.

Vervolgens gaat men onder begeleiding van een externe het betreffende gebied inrichten. Na diverse bijeenkomsten wordt door de werkgroep een plan 'opgeleverd' aan het college. Tijdens het proces worden bewoners en belanghebbenden geïnformeerd via nieuwsbrieven, internet en krant.

De afdeling ziet als voordelen van dit proces:

- je leert wat mensen bezighoudt en wat ze belangrijk vinden;
- tijdens het ontwikkelingstraject kun je bijsturen;
- het traject kost aan het begin meer tijd, maar levert bij de uitvoering tijd op;
- het draagvlak voor het plan wordt vergroot;
- detailsignalering (bijv. een belangrijke boom die ergens staat);
- leidt tot win-win situaties.

Door deze positieve ervaringen is er ook bij de renovatie van de parkeerterreinen in het centrum (deels) voor deze aanpak gekozen, ingegeven door het uitgangspunt dat je bij plannen voor het openbaar gebied altijd te maken hebt met een balans tussen functionaliteit en beleving. De crux is om het betrekken van burgers serieus te nemen en te kunnen nemen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het emotionele, maar het emotionele moet reëel worden gemaakt.

De door de raad vastgestelde randvoorwaarden voor de renovatie waren dat de parkeerterreinen, duurzaam, sociaal veilig, en comfortabel moesten zijn, en 'smoel' moesten hebben; de renovatie moest binnen de € 900.000 worden uitgevoerd.

Bij de renovatie parkeerterreinen zijn de winkeliers nadrukkelijk betrokken. Dit heeft vooral invloed gehad op het kiezen van een goede periode om tot uitvoering te komen. Er is afgesproken om in de maanden juni, juli en augustus 2006 werkzaamheden uit te voeren.

Er zijn 1.000 mensen direct benaderd, bestaande uit omwonenden, winkeliers, bewoners- en woningbouworganisaties. Op de gemeentepagina in De Ahrenberger heeft een algemene oproep gestaan, en die heeft tot circa 30 reacties geleid. Aan deze mensen en instanties is een brief gestuurd met een uitnodiging voor een inloopavond. Ook wordt in deze brief een terugkoppeling aangekondigd.

Op 28 november 2005 wordt een bijeenkomst georganiseerd over het voorontwerp van de herinrichting van parkeerterreinen rondom het Citycentrum. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van winkeliers, omwonenden, bewoners- en woningbouworganisaties uitgenodigd. Op die avond wordt de doelstelling van de bijeenkomst toegelicht, als ook de uitgangspunten voor de geplande herinrichting. Expliciet wordt aangegeven dat de gemeente wil komen tot een gedragen ontwerp. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de plannen, en kunnen er vragen worden gesteld die zo veel mogelijk direct worden beantwoord. Het verslag wordt aan alle aanwezigen en genodigden toegestuurd.

Tijdens een tweede bijeenkomst op 12 april 2006 wordt met dezelfde groep gesproken over het definitief ontwerp van de herinrichting van parkeerterreinen rondom het Citycentrum. Er wordt een terugkoppeling gegeven van de eerste bijeenkomst en van de inloopavond op 9 januari 2006. De stand van zaken wordt gepresenteerd evenals het vervolgtraject. De aanwezigen kunnen op- en aanmerkingen maken. Het verslag met de powerpoint-presentatie wordt aan de aanwezigen en genodigden toegestuurd.

Bij de renovatie van de parkeerterreinen is de portefeuillehouder van alle tussenstappen op de hoogte gesteld. Er was inhoudelijk gezien geen noodzaak om de portefeuillehouder er meer of directer bij te betrekken. Een uitvoeringsgerichte planontwikkeling als deze speelt zich na vaststelling van de randvoorwaarden buiten de bevoegdheid van de raad af.

6.4 Lijst van geïnterviewde personen

- Mevrouw Evers
- De heer De Lepper
- De heer Meulendijks
- De heer Schlaghecke
- De heer Snel
- De heer De Wert
- De heer Verhoeven

6.5 Lijst van gebruikte documenten

Burgerparticipatie in Veldhoven

- Raadsvoorstel nr. 05.228 en raadsbesluit nr. 05.229 'Vaststellen nieuwe Inspraakverordening en procedure voor burgerparticipatie', inclusief de notitie 'Kaders voor burgerparticipatie: Vorm geven aan Veldhoven'
- Raadsvoorstel nr. 04.088 en raadsbesluit nr. 04.089 'Plan van aanpak burgerparticipatie', inclusief schema 'Samenspraak gemeente Veldhoven'
- Bestuursopdracht Burgerparticipatie (mei 2003)
- Notulen raadsvergadering 11-05-2004, raadscommissie BZF 13-10-2005, raadsvergadering 22-11-2005

Detailhandelstructuurvisie

- Commissieomslag Plan van aanpak actualisering detailhandelstructuurvisie d.d. 9 september 2004 (commissie BZF)
- Eindverslag inspraakprocedure concept-detailhandelstructuurvisie Veldhoven
- Raadsvoorstel Vaststelling detailhandelstructuurvisie 2006-2015 d.d. 14 februari 2006 (commissie BZF)

Visie centrum noord-west: Lijnen en pleinen

- Verslag bijeenkomst dd. 14 april 2004 met vertegenwoordigers belanghebbenden.
- Raadsvoorstel nr. 04.160 en raadsbesluit nr. 04.161 van 28 september 2004, inclusief alle bijlagen
- Rapportage enquête "Visie noordwest zijde van het Centrumgebied"

Renovatie parkeerterreinen centrum

- Verslag bijeenkomst 28-11-2005.
- Verslag bijeenkomst 12-04-2006.

Algemene achtergrondinformatie Burgerparticipatie

- Het venijn zit in de staart: Samenspraak in Almere (mei 2005)
- De burger als baas: Hoe klantgericht is de gemeente Eindhoven (december 2005)
- Burgerparticipatie in Rotterdam (januari 2006)
- Wanneer werkt participatie? Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie (NICIS, 2006)
- www.participatiewijzer.nl (gemeenten Zoetermeer en Dordrecht, Instituut voor Publiek en Politiek)