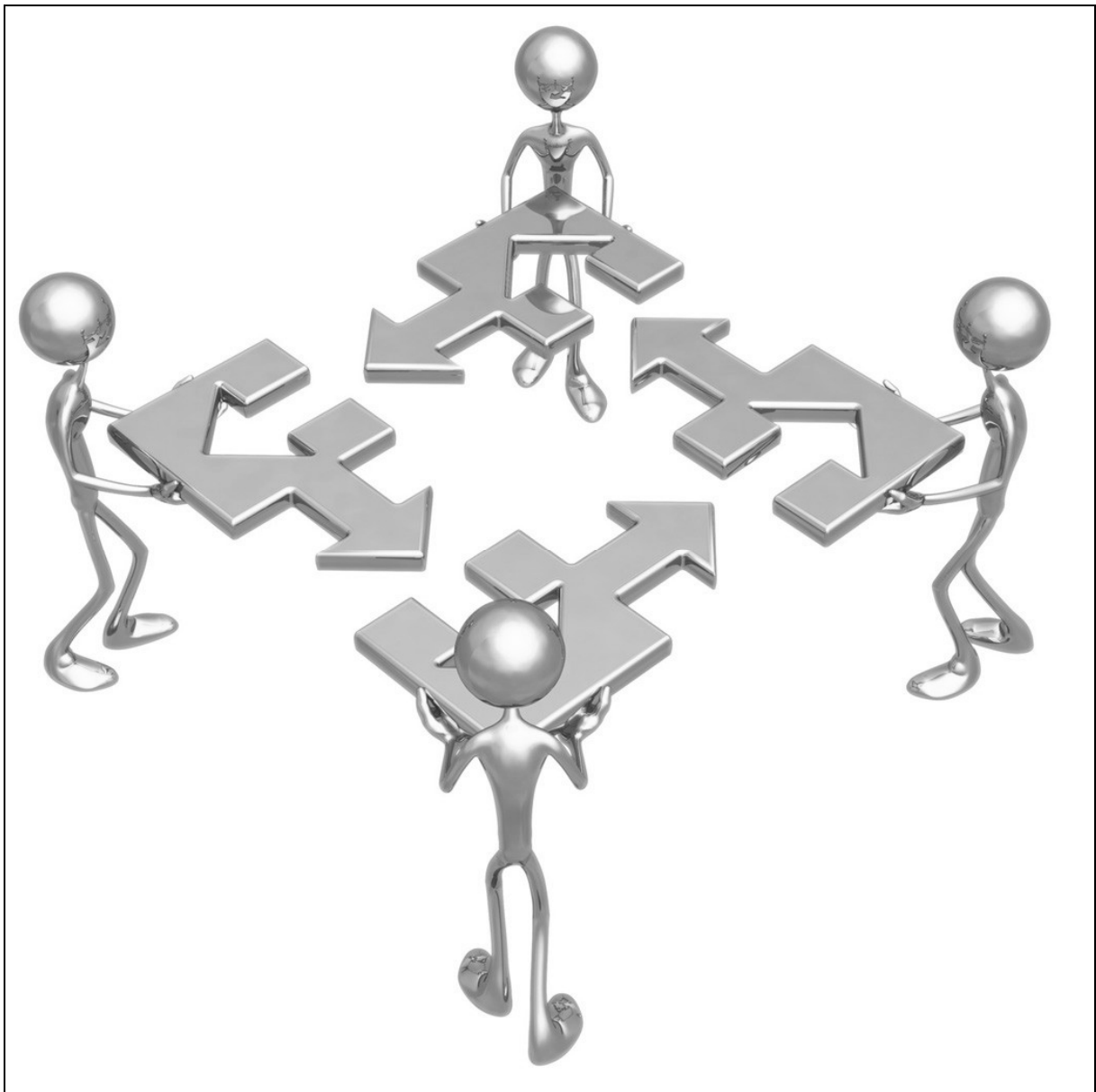


Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

ONDERZOEK KWALITEIT BURGERPARTICIPATIE

HOOFDRAPPORT

FEBRUARI 2011



Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer A. van Ruth (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

mevrouw P. van Vliet (lid tot en met 31 december 2010)

de heer M. van Dam (lid vanaf 1 februari 2011)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: mevrouw J. Smink

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de Rekenkamer verder ondersteund door mevrouw R. van Os van Necker van Naem

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

VOORWOORD

Het contact met de burger is voor de overheid van levensbelang. Dit betreft méér dan alleen periodieke verkiezingen of eenzijdige overheidsvoorlichting aan passieve burgers. Het gaat hierbij om actieve participatie van burgers bij overheidsbesluiten en overheidsoptreden. Actieve burgerparticipatie is van belang voor het creëren van draagvlak onder betrokkenen, maar ook draagt het bij aan beleidsverrijking. Daarmee is het uiteindelijk de sleutel tot succes van dat overheidsoptreden.

De kwaliteit van burgerparticipatie verdient dan ook bijzondere aandacht. Ook in de Nijmeegse samenleving. Hoe gaat de gemeente hiermee om? Wordt de burger adequaat betrokken? Welke rol wordt hem daarbij toegekend? Is die rol adequaat met het oog op het beoogde beleid? Enzovoort. Het gaat er daarbij niet om of de burger ook daadwerkelijk gelijk krijgt; het gaat er veel meer om in hoeverre de gemeente hierin op een volwassen manier met de burger omgaat: serieus en met respect.

In dit verband is het ons als Rekenkamer een groot genoegen u dit rapport aan te bieden. Het bevat namelijk niet alleen een analyse van het gevoerde gemeentelijk beleid ten aanzien van burgerparticipatie, maar vooral een analyse van de feitelijke praktijk. Hoe is de gemeente in een viertal vrij standaard voorkomende beleidstrajecten daadwerkelijk met burgers omgegaan?

We hebben ons hierbij ook bewust willen richten op de praktijk van alledag: dus niet op geordende inspraakverbanden (adviescommissies, inspraakorganen, formele werkbezoeken, enzovoort) of op incidentele bijzonder geruchtmakende zaken. Het gaat ons om de normale situatie van een contact met burgers, die in hun alledaagse samenleven geraakt worden door vrij regulier voorkomende gemeentelijke interventies.

De Rekenkamer beoogt met dit rapport een positieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de burgerparticipatie; een kwaliteit die zowel voor de burger als voor de gemeente van groot belang is. De Nijmeegse samenleving verdient dit.

Onze dank gaat uit naar al degenen die ons bij dit onderzoek hebben bijgestaan. Een bijzonder woord van dank gaat daarbij uit naar de burgers die op open wijze hun ervaringen met ons hebben willen delen. Veel dank daarvoor!

Ad van Ruth

Voorzitter Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

INHOUDSOPGAVE HOOFDRAPPORT

| | | |
|---|--|----|
| | Voorwoord | |
| | Leeswijzer | |
| 1 | Inleiding | 1 |
| | 1.1 Inleiding | 1 |
| | 1.2 Doel- en vraagstelling, definitie burgerparticipatie | 2 |
| | 1.3 Opzet van het onderzoek | 3 |
| | 1.4 Normenkader | 4 |
| 2 | Beleid | 8 |
| | 2.1 Inleiding | 8 |
| | 2.2 Gemeentewet over burgerparticipatie | 9 |
| | 2.3 Gemeentelijk beleidskader | 10 |
| | 2.4 Beoordeling beleid | 16 |
| | 2.5 Quick scan inspraakverordening | 19 |
| 3 | Praktijk | 21 |
| | 3.1 Inleiding | 21 |
| | 3.2 Opstartfase projecten | 21 |
| | 3.3 Uitvoeringsfase projecten | 24 |
| | 3.4 Beoordeling praktijk | 27 |
| 4 | Conclusies en aanbevelingen | 33 |
| 5 | Reactie college | 40 |
| 6 | Nawoord Rekenkamer | 42 |

LEESWIJZER

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder: de Rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van burgerparticipatie in de gemeente. Wij hebben de kwaliteit van het beleid onderzocht én zijn aan de hand van vier concrete projecten nagegaan hoe de uitvoering in de praktijk plaatsvindt. In voorliggend rapport doen wij verslag van dit onderzoek. Achtereenvolgens lichten wij onze onderzoeksaanpak toe (hoofdstuk 1), gaan wij in op onze bevindingen bij het beleid (hoofdstuk 2) en de praktijk (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 treft u onze conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 5 hebben wij de reactie van het college in het kader van hoor- en wederhoor opgenomen. Wij hebben deze reactie voorzien van een nawoord in hoofdstuk 6.

Bij dit rapport hoort een onderzoeksverantwoording. Daarin geven wij een uitgebreide toelichting op of meer gedetailleerde informatie over hetgeen is opgenomen in het hoofdrapport. Waar dat aan de orde is, verwijzen wij in voorliggend rapport naar de betreffende onderdelen van de onderzoeksverantwoording.

Afkortingen zijn de eerste keer dat ze worden gebruikt voorzien van een toelichting. Alle gebruikte afkortingen zijn tevens opgenomen in bijlage 3 van de onderzoeksverantwoording.

1. INLEIDING

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van burgerparticipatie in de gemeente Nijmegen. In dit eerste hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding tot het onderzoek, de doel- en vraagstelling, de aanpak en het normenkader.

1.1 AANLEIDING

Er zijn verschillende aanleidingen waarom wij hebben gekozen voor het doen van onderzoek naar de kwaliteit van burgerparticipatie. Het gaat daarbij zowel om directe 'Nijmeegse' aanleidingen, als om enkele bovenlokale ontwikkelingen.

De directe 'Nijmeegse' aanleidingen zijn de volgende:

1. Bij het voorbereiden van ons Onderzoeksplan zijn door burgers diverse ideeën aangeleverd, die als gezamenlijke noemer tielwel aan de kwaliteit van burgerparticipatie kenden. Behalve op het criterium tielwel scoorden deze ideeën ook hoog op onze overige selectiecriteria voor onderzoek, namelijk belang, risico en toegevoegde waarde van onderzoek door de Rekenkamer;
2. In februari 2006 heeft de gemeenteraad concreet besloten¹ om de kwaliteit van de burgerparticipatie via een aantal maatregelen te verbeteren;
3. Per 7 februari 2008 is een nieuwe Inspraakverordening van kracht geworden.

Bovendien zien wij ook in landelijke en Europese ontwikkelingen reden om het onderwerp burgerparticipatie in de gemeente te onderzoeken. Deze zijn onder meer:

1. Rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001)², betreffende de resultaten van een onderzoek naar de communicatie tussen de overheid en burgers en aanbevelingen om deze te verbeteren;
2. Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman (2009)³, betreffende tien concrete spelregels voor 'behoorlijke' burgerparticipatie – als handreiking voor zowel overheid als burger om burgerparticipatie in de praktijk beter in te vullen;
3. Verdrag van de Raad van Europa (2009)⁴, waarin het recht van burgers om deel te nemen aan het lokale bestuur en het recht op informatie van lokale overheden is vastgelegd;

¹ Initiatiefvoorstel van de leden van de Werkgroep Cerberus: 'Verbeterde organisatie, verbeterde burgerparticipatie ...' (22 februari 2006).

² In dienst van de democratie, Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (27 augustus 2001). Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat burgers in toenemende mate verwachten om actief betrokken te worden bij beleid dat hen aangaat, en dat overheden hier niet altijd aan tegemoet (kunnen) komen.

³ De Participatiewijzer vloeit voort uit het onderzoek van de Nationale Ombudsman getiteld 'We gooien het de inspraak ineen onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie, de Nationale Ombudsman (17 september 2009).

⁴ Het verdrag is op 16 november 2009, onder meer door Nederland, ondertekend tijdens de ministersconferentie over lokaal en regionaal bestuur.

4. Inventarisatie van het Instituut voor Publiek en Politiek (2010)⁵, betreffende de stand van zaken op het gebied van burgerparticipatie in Nederlandse gemeenten. Hieruit komt naar voren dat in veel gemeenten in Nederland burgerparticipatie nog in de kinderschoenen staat: een beleidsnota ontbreekt, gemeenten hebben geen ambtenaren die zich specifiek bezighouden met burgerparticipatie, processen worden niet geëvalueerd.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING, DEFINITIE BURGERPARTICIPATIE

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de gemeente er in de afgelopen jaren (2008, 2009 en 2010) daadwerkelijk in is geslaagd een *kwalitatief goede invulling te geven aan beleid en uitvoering van burgerparticipatie*. Hiermee bedoelen wij dat de gemeente (trajecten van) burgerparticipatie adequaat organiseert (rechtmatig en doelmatig), met een duidelijk doel voor ogen, en daarbij de juiste instrumenten inzet (doeltreffend).

CENTRALE VRAAG EN DEELVRAGEN

De centrale vraagstelling luidt:

Wat is de kwaliteit van beleid en uitvoering van burgerparticipatie in de gemeente Nijmegen?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vier deelvragen, gerangschikt naar beleid en uitvoering:

| | |
|---------------------------|--|
| Beleid | 1. Wat is het beleidskader ten aanzien van burgerparticipatie van de gemeente Nijmegen, en welke doelen en instrumenten staan hierin genoemd? |
| | 2. Wat is de kwaliteit van dit beleidskader, in termen van eenduidigheid en helderheid in formulering? |
| Uitvoering in de praktijk | 3. Wat zijn de vormen van burgerparticipatie die de gemeente Nijmegen in de praktijk toepast, en in welke fase van de beleidscyclus doet zij dit? |
| | 4. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatietrajecten door de gemeente, in termen van een duidelijk doel, en de inzet van de juiste instrumenten? |

⁵ Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie (februari 2010).

AFBAKENING ONDERZOEK

Burgerparticipatie doet zich voor in soorten en maten. Te denken valt aan informatieavonden, formele inspraakprocedures en overleg met vaste adviesorganen. Wij hebben ervoor gekozen om ons in het deel van het onderzoek dat zich richtte op de *uitvoering* van burgerparticipatie te focussen op het feitelijke proces van burgerparticipatie in gemeentelijke projecten. Wij hebben dus niet gekeken naar de wijze waarop de gemeente buiten projecten om contacten opbouwt en onderhoudt met burgers. Wij hebben ons geconcentreerd op de vraag hoe de gemeente *binnen* herkenbare en eenduidige projecten met burgers om gaat. Daarbij was ons uitgangspunt dat burgerparticipatie kan plaatsvinden door zowel individuele burgers als door structureel of voor de gelegenheid georganiseerde burgers (bijvoorbeeld een bewonerscomité of een werkgroep). Wij hebben gekeken naar de wijze waarop de gemeente in die projecten met burgers is omgegaan: hoe informeert de gemeente hen? Neemt de gemeente burgers serieus? Is er sprake geweest van een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen? Enzovoort. In onze ogen gaat het namelijk hierom als je spreekt van kwalitatief goede burgerparticipatie. Of de gemeente burgers inhoudelijk tegemoet komt, doet niet ter zake.

DEFINITIE BURGERPARTICIPATIE

Voor wat betreft de definitie van burgerparticipatie sluiten wij ons aan bij de definitie die de Nationale Ombudsman hanteert voor burgerparticipatie⁶. Een definitie die tamelijk gangbaar wordt gehanteerd.

Participatie betreft het geheel aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de consultatie op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om het formele Awb⁷-traject.

1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd via een aantal (parallele) fasen. Deze zijn benoemd in kader 1.1 op de volgende bladzijde. In hoofdstuk 1 van de onderzoeksverantwoording worden de verschillende fasen nader toegelicht.

⁶ 'We gooien het de inspraak in', een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie, de Nationale Ombudsman (17 september 2009), p. 5.

⁷ Awb: Algemene wet bestuursrecht.

Kader 1.1: Fasen binnen het Rekenkameronderzoek kwaliteit burgerparticipatie

| | | |
|--|--|--|
| Fase 1: Inventarisatie burgerparticipatietrajecten Nijmegen | Fase 2: Bestuderen vigerende beleidskader | |
| | Fase 3: Bestuderen uitvoering raadsbesluit naar aanleiding van initiatiefvoorstel raads werkgroep Cerberus | |
| Fase 4: Concretiseren normenkader | | |
| Fase 5: a. selecteren praktijkcasussen b. onderzoeken geselecteerde praktijkcasussen | Fase 6: Volgen verbetertraject nav quick scan Inspraakverordening | |
| Fase 7: Opstellen rapport van bevindingen | | |
| Fase 8: Ambtelijk hoor- en wederhoor over bevindingen | | |
| Fase 9: Opstellen conclusies en aanbevelingen | | |
| Fase 10: Bestuurlijk hoor- en wederhoor over conclusies en aanbevelingen | | |
| Fase 11: Verzending rapport aan gemeenteraad (en overige betrokkenen) | | |

1.4 NORMENKADER

Om op een transparante wijze tot een oordeel te komen, hebben wij een normenkader opgesteld. Wij hebben onderscheid gemaakt naar normen voor het beoordelen van het beleidskader en normen voor de uitvoering van de projecten. Bij de uitvoering van projecten is weer apart gekeken naar de opstartfase en de uitvoeringsfase. Voor de normen voor de projecten hebben wij de spelregels uit de Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman als basis gehanteerd. Wij hebben deze 'Nijmeegs' gemaakt door regels of richtlijnen die specifiek in Nijmegen gelden, toe te voegen aan de regels uit de Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman. Het gaat dan concreet om de regels en richtlijnen uit:

- het raadsbesluit naar aanleiding van het initiatiefvoorstel van de raads werkgroep Cerberus;
- het collegebesluit / raadsvoorstel bij de Inspraakverordening;
- de Inspraakverordening zelf;
- de kaders voor de inspraak en de daaraan gekoppelde richtlijnen.

De redenen om de spelregels van de Nationale Ombudsman als basis te nemen zijn dat:

- deze een systematische en logische opzet kennen;
- de Nationale Ombudsman klachten van burgers die zich tot hem richten toetst aan deze spelregels;
- het spoorboekje burgerparticipatie voor college en raad van het Actieprogramma Lokaal Bestuur van de VNG⁸ deze spelregels ook als richtlijn voor de kwaliteit van burgerparticipatie hanteert.

Daarmee zien wij de spelregels als gangbaar en algemeen geaccepteerd. Bovendien: de Nijmeegse regels en richtlijnen raken aan alle spelregels van de Nationale Ombudsman.

Hierna zijn achtereenvolgens de normen voor de beoordeling van het beleidskader en de projecten opgenomen.

| NORMEN VOOR HET BELEIDSKADER BURGERPARTICIPATIE | |
|--|---|
| 1. | Er is sprake van een actueel beleidskader voor burgerparticipatie, dat is vastgesteld door de gemeenteraad. |
| 2. | Het beleid bevat een visie op burgerparticipatie, mede in relatie tot aanverwante thema's zoals communicatie en dienstverlening |
| 3. | Het beleid is duidelijk geformuleerd, dat wil zeggen: <ul style="list-style-type: none">• voor één uitleg vatbaar;• expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. |
| 4. | Beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en – voor zover mogelijk – tijdgebonden geformuleerd |
| 5. | Er zijn specifieke beleidsinstrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van deze doelen |
| 6. | In het beleidskader staat vermeld hoe en met welke frequentie het beleid geëvalueerd en vervolgens geactualiseerd dient te worden op basis van ervaringen uit de praktijk |

⁸ VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Het spoorboekje is uitgegeven op 7 juni 2010.

| NORMEN VOOR DE UITVOERING BURGERPARTICIPATIE IN PROJECTEN | |
|--|---|
| OPSTARTFASE | |
| 1. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente motiveert bij aanvang van ieder plan- of beleidsproces of, en zo ja, hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming; ▪ In het inspraakplan verantwoordt het college de keuze van de inspraakprocedure; het inspraakplan is bij voorkeur een onderdeel van een startnotitie of projectplan; ▪ Een plan- of beleidsproces dient geschikt te zijn voor burgerparticipatie: er is voldoende tijd, capaciteit, middelen en belangstelling, en de problematiek kan openbaar behandeld worden, is goed afgebakend en laat ruimte voor verschillende oplossingsrichtingen; ▪ Bij de inrichting van ieder plan- of beleidsproces wordt gebruik gemaakt van de Nijmeegse participatieladder en de Toolbox die in het kader van het project Open Stad is ontwikkeld. |
| 2. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van ieder plan- of beleidsproces; ▪ De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken; ▪ Kiest de gemeente er (toch) voor om burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren. Deze motivatie maakt ze kenbaar. |
| 3. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente bepaalt voordat een participatietraject van start gaat: <ul style="list-style-type: none"> • welke vorm van burgerparticipatie wordt ingezet (mogelijke vormen: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren); • welke rol de burger hierin wordt toebedeeld (mogelijke rollen: meebeslisser, samenwerkingspartner, adviseur, geconsulteerde, toehoorder); • In het maken van deze keuze is aandacht voor de fase van de beleidscyclus waarin een participatietraject wordt georganiseerd: analyse/doelstelling, planvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. |
| 4. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente zorgt bij ieder plan- of beleidsproces voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces; • In het inspraakplan maakt de gemeente expliciet wat het doel van de participatie van burgers is, en welke instrumenten ingezet worden. Daarnaast gaat het inspraakplan in op: <ul style="list-style-type: none"> • Welk onderwerp ter discussie staat; • Welke ingezetenen en/of belanghebbenden ze in het plan- of beleidsproces betreft; • Op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met belanghebbenden; • Op welke wijze de burger betrokken wordt, afhankelijk van de rol die de burger wordt toebedeeld: via brief, media, website, mondeling op een bijeenkomst, ...) |

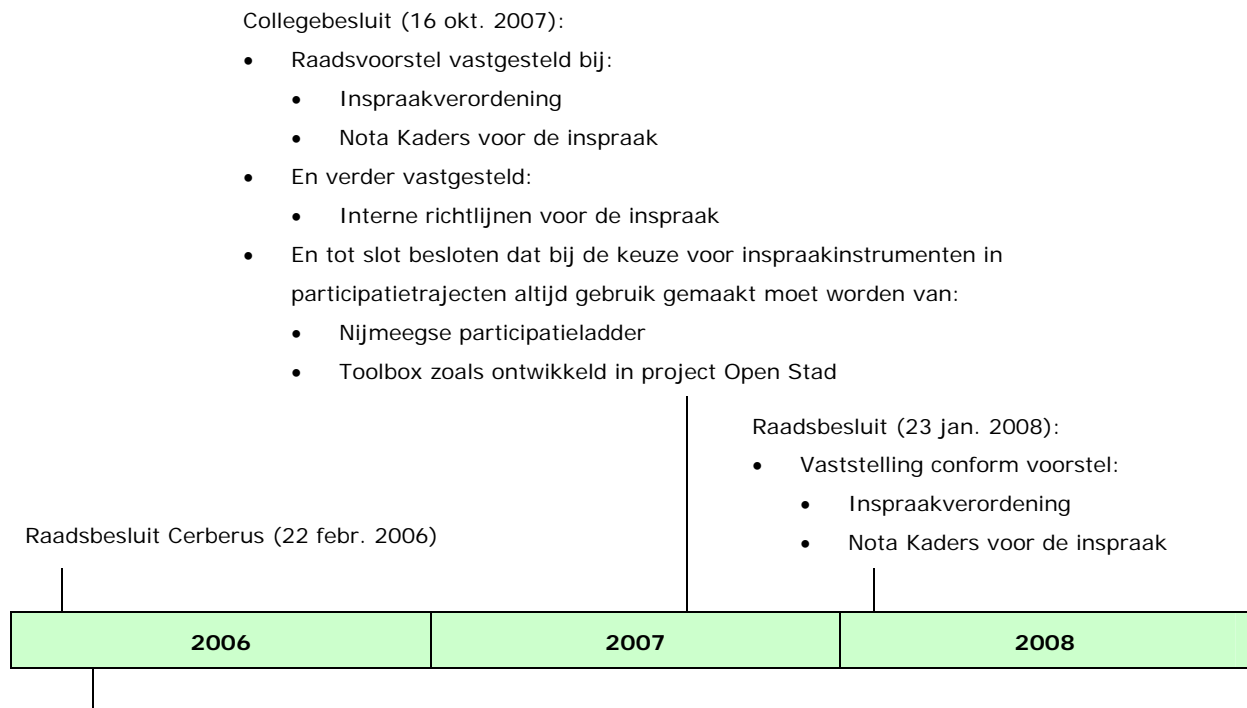
| NORMEN VOOR DE UITVOERING BURGERPARTICIPATIE IN PROJECTEN | |
|--|--|
| UITVOERINGSFASE | |
| 5. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is in ieder plan- of beleidsproces oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht; • De gemeente streeft naar een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen tussen gemeente en burgers; • De gemeente handelt zorgvuldig en met respect. |
| 6. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente gaat serieus om met de inbreng van burgers en weegt deze mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar; • In deze motivatie besteedt de gemeente aandacht aan de door de burger gebruikte (tegen)argumenten; • Ter afronding van de inspraak stelt de gemeente tegelijk met het beleid waarop de inspraak betrekking had een beknopt eindverslag betreffende het proces en de inbreng van participanten vast. |
| 7. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden; • De gemeente streeft ernaar dat de betrokken groep burgers een representatieve afvaardiging is van de daadwerkelijke groep belanghebbenden. |
| 8. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente informeert burgers volledig en tijdig (vooraf / zo snel mogelijk na wijzigingen) over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces (in het vervolg) vorm krijgt. Ook is de gemeente duidelijk over de fase van de beleidscyclus waarin de participatie georganiseerd wordt; • De gemeente gebruikt hiertoe onder andere één centrale pagina op de website; • Er is duidelijkheid over de rolverdeling tussen het college en de raad, zowel intern als bij betrokken burgers; • Er is duidelijkheid over de rol van de projectorganisatie. |
| 9. | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente informeert betrokken burgers gedurende het participatietraject regelmatig over de voortgang van het project (lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens/plannen van de gemeente). |

2. BELEID

2.1 INLEIDING

De gemeente Nijmegen werkt al enkele jaren aan de verbetering van de kwaliteit van burgerparticipatie. Als startpunt van het verbetertraject voor dit onderzoek hebben wij het raadsbesluit naar aanleiding van het rapport van de raadswerkgroep Cerberus genomen. Onderstaande tijdbalk bevat de belangrijkste momenten waarop verbetering van burgerparticipatie bestuurlijk aan de orde is geweest.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op hetgeen de Gemeentewet voorschrijft over burgerparticipatie en in hoeverre de gemeente daaraan invulling geeft (paragraaf 2.2). Vervolgens beschrijft paragraaf 2.3 het gemeentelijk beleidskader voor burgerparticipatie. Aan de hand van ons normenkader geven wij daar in paragraaf 2.4 een oordeel over.



16 april 2006: eindadvies Open Stad

In november 2009 geeft de burgemeester opdracht om een quick scan uit te voeren naar de uitvoering van de Inspraakverordening in de praktijk. Wij hebben de bevindingen uit deze quick scan betrokken in ons onderzoek. Op verzoek van de auditcommissie zijn wij tevens nagegaan in hoeverre het college inmiddels invulling heeft gegeven aan de verbetermaatregelen die naar aanleiding van de quick scan zijn genomen. Wij rapporteren hierover in paragraaf 2.5.

2.2 GEMEENTEWET OVER BURGERPARTICIPATIE

De volgende twee artikelen uit de Gemeentewet zijn voor burgerparticipatie van belang:

- Gemeentewet, artikel 150
 1. De raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken;
- Gemeentewet, artikel 170
 1. De burgemeester ziet toe op:
 - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
 2. De burgemeester brengt tegelijk met de in artikel 197 bedoelde stukken⁹ een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:
 - b. zijn bevindingen over het eerste lid, onder c.

De in artikel 150 bedoelde verordening is, conform het voorstel van het college, op 23 januari 2008 door de gemeenteraad vastgesteld. Wij gaan daar in paragraaf 2.3 inhoudelijk op in.

In de recente burgerjaarverslagen (2008 en 2009) wordt niet expliciet ingegaan op de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie. Er wordt slechts beknopt ingegaan op enkele zaken die op dit vlak zijn uitgevoerd.

| Burgerjaarverslagen over burgerparticipatie | |
|---|--|
| 2008 | 2009 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Nijmegenaren hebben hun mening gegeven over vorm en gebruik van de stadsbrug. • Met een succesvolle "Dag van Lindenholt" is een nieuwe traditie gestart. • Dankzij een bewonersinitiatief is de Spoorkuil bij het Willemskwartier nu een groene ontmoetingsplek voor de wijk geworden. • Het openplanproces Dobbelmanterrein met gemeente, projectontwikkeling en bewoners is genomineerd voor de Nepromprijs voor Locatieontwikkeling. • De relatie met de omwonenden van de campus Heyendaal is verbeterd door meer communicatie en inspraak. | <p>In het burgerjaarverslag van 2009 zijn onder de volgende kopjes korte beschrijvingen opgenomen van de volgende 'burgerparticipatie-activiteiten':</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arenagesprekken • Stadsbrug 'de Oversteek' • Meepraten over nieuwe straatnamen • Gemeenteraad • Steeds vaker activiteiten voor en door bewoners • Werk en Inkomen • Strategisch beraad over de recessie |

⁹ Het gaat hierbij om de jaarstukken en de accountantsverklaring.

2.3 GEMEENTELIJK BELEIDSKADER

Het vigerende gemeentelijke beleidskader bestaat uit de Inspraakverordening en de Kaders voor de inspraak. Deze zijn mede gebaseerd op het raadsbesluit naar aanleiding van het onderzoek van de raadswerkgroep Cerberus en het eindadvies van de stuurgroep Open Stad. In deze paragraaf gaan we op deze stukken in.

AANLOOPFASE VIGEREND BELEIDSKADER

Cerberus

In 2005 verricht een werkgroep uit de gemeenteraad onderzoek naar de inzet van burgerparticipatie door de gemeente in een concrete casus: de inrichting van landgoed De Driehuizen. Zij legt haar bevindingen vast in een rapport voor de gemeenteraad en doet daarbij een concreet voorstel tot verbetering van burgerparticipatie. De werkgroep benoemt diverse zaken die goed gaan: bevlogen ambtenaren, betrokken griffie en benaderbare wethouder. Daarnaast benoemt de werkgroep de nodige tekortkomingen, onder meer in de grondhouding van de gemeente, de organisatie van het proces, de taakverdeling tussen ambtelijke organisatie, college en raad(scommissie), en de (helderheid van de) geldende spelregels).

Op 22 februari 2006 neemt de gemeenteraad het voorstel van de werkgroep geamendeerd aan. Het besluit behelst aanpassing van de Inspraakverordening (voor het einde van de raadsperiode) en een aantal heel concrete aanwijzingen voor de uitvoering van burgerparticipatie in projecten¹⁰. Voordat het rapport en initiatiefvoorstel in de raad zijn geagendeerd, is het college in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Het college stemt in met alle voorstellen van de werkgroep, met uitzondering van de deadline voor het aanpassen van de Inspraakverordening. Dat laatste omdat dit alleen al procedureel onmogelijk is, maar ook omdat 'een aanpassing van de verordening een sluitstuk van een verbeterplan [moet] zijn, niet het begin'.

Eindadvies Open Stad

In april 2006 brengt de stuurgroep¹¹ van het project Open Stad een rapport uit waarin antwoord wordt gegeven op de volgende drie vragen:

- wat hebben we in de loop der jaren bereikt met participatie?
- wat is het lonkend perspectief voor participatie?
- hoe gaan we verder met participatie?

Belangrijkste constatering van de stuurgroep is dat er al veel is bereikt met participatie in Nijmegen. Zo wordt in de samenvatting vermeld: 'Er is vooral veel 'geëxperimenteerd' in Nijmegen, maar daarnaast is er ook heel veel gewoon gedaan, door bewoners, door bedrijven en allerlei andere partijen. [...] Landelijk gezien loopt Nijmegen zeker voorop op dit gebied. Nijmegen wil voort op deze ingeslagen weg'. Het rapport geeft echter ook aan dat er nog verschillende zaken

¹⁰ Alle beslispunten zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de onderzoeksverantwoording.

¹¹ Deze stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente (waaronder de portefeuillehouder ruimtelijke ordening), De Principaal, Talis Woondiensten, Standvast Wonen, Matser projectontwikkeling en WINTER Stedelijke Ontwikkeling.

voor verbetering vatbaar zijn. Bijvoorbeeld de regie bij complexe interactieve planprocessen en een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college. Maar ook moeten belangen van bewoners, bedrijven en andere partijen beter worden ingebed in participatietrajecten.

Het rapport bevat tevens een aantal concrete adviezen voor verbetering van burgerparticipatie. Een van de adviezen betreft de noodzakelijk geachte actualisatie van de inspraak- en participatieverordening, zodanig dat die aansluit op de huidige praktijk. Het advies is om tot een betere afstemming te komen tussen (wettelijk geregelde) inspraak en de vrij overeengekomen participatie in beleids- en planprocessen.

Het stuk wordt uiteindelijk als achtergrondinformatie bij het raadsvoorstel voor de nieuwe Inspraakverordening (januari 2008) aan de raad toegestuurd. De gemeenteraad neemt er dan pas kennis van¹².

VIGEREND BELEIDSKADER: INSPRAAKVERORDENING EN KADERS VOOR DE INSPRAAK

Op 16 oktober 2007 stelt het college het raadsvoorstel voor de nieuwe Inspraakverordening vast. Daarbij hoort de nota Kadern voor de inspraak (verder: Kadern), waarin de concrete uitgangspunten en spelregels voor de inspraak worden vastgelegd. Het college vertaalt deze laatste in nog concretere richtlijnen voor het vormgeven van inspraak in de praktijk. Tevens bepaalt het college dat een tweetal instrumenten altijd moet worden gebruikt in participatietrajecten: de Toolbox¹³ zoals die is ontwikkeld in het project Open Stad en de Nijmeegse participatieladder¹⁴.

De gemeenteraad stelt het voorstel van het college voor de nieuwe Inspraakverordening en de Kadern in zijn vergadering van 23 januari 2008 ongewijzigd vast. In het bijbehorende raadsvoorstel wordt aangegeven dat de aanleiding tot de nieuwe Inspraakverordening en de Kadern onder meer ligt in het raadsbesluit Cerberus en het eindadvies Open Stad. Naar Cerberus is een verwijzing in algemene termen opgenomen. Voor een deel van de adviezen uit Open Stad is expliciet aangegeven dat deze niet worden opgevolgd en waarom dat niet gebeurt. Het raadsvoorstel definieert verder de begrippen inspraak en participatie, noemt de doelen van inspraak en geeft aan hoe deze doelen bereikt moeten worden.

¹² Het was de bedoeling van het college om de nieuwe inspraakverordening in het najaar van 2006 aan de gemeenteraad aan te bieden (brief dd 7 februari 2010 betreffende de reactie op het Cerberus rapport). Uiteindelijk is dit dus ruim een jaar later dan aanvankelijk gepland gebeurd.

¹³ De Toolbox is in 2005 ontwikkeld binnen het project Open Stad. Uit ons onderzoek is overigens gebleken dat anno 2010 alleen de basis voor dit instrument er ligt en het (nog) niet verder is uitgewerkt. De Toolbox bestaat uit een CD-rom met menustructuur, die inhoudelijk nog nauwelijks is gevuld. Er zijn alleen nog maar enkele algemene toelichtingen opgenomen (wat is een brainstorm, wijkschouw, burgerinitiatief en dergelijke en in welke situaties is deze toepasbaar).

¹⁴ De Nijmeegse participatieladder is als instrument ontwikkeld door de afdeling Wijkmanagement. Dit instrument gaat in op de verschillende organisatievormen van burgers: van de individuele burger tot een bewonerscomité of wijkraad. In de Nijmeegse participatieladder wordt per organisatievorm het (mogelijke) doel aangegeven. De Nijmeegse participatieladder is opgenomen in bijlage 1 van de onderzoeksverantwoording.

In het vervolg van deze paragraaf doen wij verslag van onze analyse van het vigerende beleidskader voor burgerparticipatie: de Inspraakverordening en Kaders¹⁵.

Definities

Het raadsvoorstel bij de Inspraakverordening en de Kaders hanteert de volgende definities:

- Inspraak is overleg met belanghebbenden of belangstellenden;
- Participatie is diepgaande inspraak.

Deze definities komen zo niet terug in de Inspraakverordening en de Kaders zelf. In de Inspraakverordening wordt inspraak gedefinieerd als het 'betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid'. In de Kaders is de volgende definitie van inspraak opgenomen: 'gestructureerd overleg met belanghebbenden en belangstellenden binnen Nijmegen (ingezetenen) of belanghebbenden daarbuiten'. De term participatie wordt noch in de Inspraakverordening, noch in de Kaders gedefinieerd. In de Inspraakverordening komt deze in zijn geheel niet voor. In de Kaders wordt deze regelmatig genoemd, meestal in één adem met de term inspraak (maar ontbreekt dus een definitie).

Hoewel geen sprake is van eenduidige definities, is wel duidelijk dat de bedoeling van de Inspraakverordening en de Kaders is, dat bij de ontwikkeling van (beleids)plannen **altijd** burgers (en belanghebbenden) worden betrokken. In de verordening zelf is bepaald (artikel 2.1) dat inspraak aan de orde is voor elk daarvoor in aanmerking komend beleidsvoornemen. In artikel 2.3 is concreet benoemd in welke gevallen géén inspraak wordt verleend op grond van de Inspraakverordening¹⁶. In het raadsvoorstel wordt dit 'ja, mits-principe' op een aantal plaatsen nog eens benadrukt:

- 'Bij een 'openplanproces' vindt er vanaf het begin participatie (diepgaande inspraak) plaats en is het planproces in hoge mate flexibel. Er is hier slechts sprake van graduele verschillen met andere plan/beleidsontwikkeling en inspraakprocessen';
- 'De regels (...) gelden voor alle ontwikkelingsprocessen en alle inspraak. Dit bevordert dat ze een normaal onderdeel worden van de plan/beleidsontwikkelingspraktijk. Dat is de beste garantie voor het werkelijk bereiken van de doelen';
- 'We moeten ons altijd afvragen wat de optimale manier is om belanghebbenden in het planontwikkelingsproces te betrekken. Betrokkenheid van burgers is in onze ogen een normaal onderdeel van alle planontwikkeling'.

In het raadsvoorstel wordt tevens aangegeven dat inspraak en participatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. 'Scheiding van beide van elkaar [zoals in het Eindadvies Open Stad geadviseerd werd] is onzes inziens het paard achter de wagen spannen'.

¹⁵ Wij gaan hierbij tevens in op het bijbehorende raadsvoorstel, omdat deze de nodige toelichting geeft en informatie bevat die niet in de inspraakverordening en Kaders is opgenomen.

¹⁶ Het gaat bijvoorbeeld om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen, zaken met een spoedeisend karakter en zaken waarvoor de wet een andere vorm van inspraak voorschrijft.

Ondanks het uitgangspunt dat altijd burgers worden betrokken bij de ontwikkeling van (beleids)plannen, leiden de verschillende definities er in de praktijk toe dat niet duidelijk is wat wanneer gedaan moet worden, zo blijkt uit de quick scan naar de Inspraakverordening. Volgens de quick scan geldt dit overigens niet alleen voor de definities van inspraak en participatie, maar ook voor de termen 'beleidsvoornemen' en 'plannen'. Bovendien zou het onderscheid daartussen ook onvoldoende duidelijk zijn.

Wij hebben in de ambtelijke gesprekken die wij in het kader van ons onderzoek hebben gevoerd, gevraagd wat men zelf verstaat onder inspraak en wat onder participatie. Vrijwel iedereen noemt *inspraak* dat wat wettelijk verplicht is¹⁷. Inspraak behoort tot de wettelijke voorschriften in projecten die door de gemeente moeten worden uitgevoerd, zo wordt aangegeven. Slechts een enkeling geeft aan inspraak als een vorm van (burger)participatie te zien. Hoewel de beelden over *participatie* gevarieerder zijn dan over inspraak, is ook daarin wel een duidelijke rode lijn te zien. Participatie wordt vooral geassocieerd met een hoge vrijheidsgraad voor de invulling van zowel de inhoud (waarover mogen burgers wel, en waarover (nog) niet meepraten) als het proces. Voor wat betreft het proces denkt men bij participatie vaak dat belanghebbenden vanaf een veel eerder stadium van planontwikkeling actief mogen meepraten en –denken. De onderste treden van de participatieladder (informereren en raadplegen)¹⁸ worden niet vaak geassocieerd met participatie. Daarnaast wordt bij participatie ook relatief vaak gedacht aan vormen van contact tussen gemeente en burgers die niet direct aan de ontwikkeling of uitvoering van een concreet plan of project gelinkt zijn (collegebezoek wijken, burgemeester die gaat eten bij mensen thuis, wijkmanager die overlegt met de wijkraad en dergelijke).

Doelen

Het raadsvoorstel bij de Inspraakverordening en Kaders haalt het algemene doel van het begrotingsprogramma Communicatie aan: 'We communiceren eerlijk, helder en open bij plan- en beleidsontwikkeling met betrokken burgers, bij voorkeur in een open dialoog, waardoor belanghebbenden en belangstellenden een faire kans krijgen om invloed uit te oefenen'. Daarnaast zijn in het raadsvoorstel de volgende doelen opgenomen:

- overdracht van ervaringskennis aan planmakers om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de plannen te verhogen;
- een zorgvuldige weging van belangen;
- tevredenheid van bewoners en ondernemers;
- doelmatigheid van het planproces;
- voldoen aan de wettelijke eisen;
- vergroting van de betrokkenheid van de insprekers bij het onderwerp van de planontwikkeling.

¹⁷ Bij wettelijk verplicht wordt dan bedoeld op landelijke wetgeving (bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening), en niet op lokale wetgeving (in dit geval de inspraakverordening).

¹⁸ Grofweg bestaan er vijf vormen van burgerparticipatie. Deze worden in zijn algemeenheid gepresenteerd met behulp van de participatieladder. Wij hebben deze participatieladder opgenomen in hoofdstuk 1 van de Onderzoeksverantwoording.

Verankering doelrealisatie

In het raadsvoorstel bij de Inspraakverordening en Kaders geeft het college aan dat deze doelen het best bereikt kunnen worden door de zorgvuldigheid en degelijkheid van de plan- en beleidsontwikkeling te verhogen en niet door nieuwe, ambitieuze vormen van participatie in te voeren. Het college stelt hiertoe de Kaders voor inspraak vast en vertaalt deze op hun beurt in interne richtlijnen. Die inspraakregels zijn geordend naar drie centrale eisen:

1. inspraak diep en duurzaam integreren in bestuurlijke en ambtelijke cultuur en processen; een goede rolverdeling is daarbij cruciaal;
2. heldere, flexibele en inzichtelijke planvormingsprocessen;
3. helder, zorgvuldig en tijdig communiceren.

'Alleen wanneer het lukt om aan deze voorwaarden te voldoen, kan het ons lukken om met belanghebbenden om te gaan op een manier die door hen als behoorlijk ervaren wordt'. Als beste garantie voor het werkelijk bereiken van de inspraakdoelen wordt gezien dat de regels 'gelden voor alle ontwikkelingsprocessen en alle inspraak. Dit bevordert dat ze een normaal onderdeel worden van de plan/beleidsontwikkelingspraktijk'. De specifieke instrumenten (Nijmeegse participatieladder en Toolbox) die volgens het collegebesluit van 16 oktober 2007 *altijd* moeten worden gebruikt om de in te zetten inspraakinstrumenten in participatietrajecten te bepalen, worden in de tegelijktijd door het college vastgestelde Kaders overigens weer als *optioneel* toe te passen instrumenten genoemd.

De Rekenkamer is van mening dat de verdeling van de regels over vijf verschillende documenten¹⁹ en de discrepanties tussen de documenten het er voor de gebruikers niet eenvoudiger op maakt alle geldende regels in de praktijk (eenduidig) toe te passen.

In haar reactie op het rapport Cerberus gaf het college aan dat het opstellen van een nieuwe Inspraakverordening niet het begin, maar juist het sluitstuk van een verbeterproces zou moeten zijn. De Rekenkamer constateert dat het college noch voorafgaand aan, noch na vaststelling van de Inspraakverordening een implementatietraject voor de door te voeren verbeteringen heeft opgezet en uitgevoerd²⁰. Projectleiders zijn, al dan niet ondersteund door een communicatie-adviseur, een eigen invulling blijven geven aan burgerparticipatie op basis van hun eigen ervaringen en ideeën.

¹⁹ Het gaat om:

1. de Inspraakverordening;
2. de Kaders voor de inspraak;
3. de richtlijnen voor de inspraak;
4. de Nijmeegse participatieladder;
5. de Toolbox.

²⁰ De enige centrale activiteiten die met het oog op de implementatie van de nieuwe regels zijn uitgevoerd, zijn dat de programmamanagers hierover een keer zijn voorgelicht en dat enkele relevante stukken op één pagina bij elkaar op binnenwerk (naam voor het intranet van de gemeente Nijmegen) zijn geplaatst.

Overigens zijn ook de acties die vanuit dit raadsbesluit Cerberus voor de gemeenteraad zelf aan de orde waren niet opgepakt²¹.

Binnen de ambtelijke organisatie is niemand aangewezen die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van burgerparticipatie *in het algemeen*. Voor het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatie (en de eventuele noodzaak tot bijstelling van beleid en/of richtlijnen naar aanleiding daarvan) is niets georganiseerd. Een projectleider is integraal verantwoordelijk voor zijn project. Een projectleider bepaalt vanuit deze verantwoordelijkheid zelf of en zo ja hoe hij burgers betreft bij zijn plan- of beleidsproces. Indien hij ervoor kiest burgers te betrekken, bepaalt hij vervolgens ook zelf of hij een adviseur van de afdeling communicatie bij de uitvoering betreft en zo ja, vanaf welk moment en op welke wijze hij dat doet (lid projectgroep, advies op afroep, ...). De inzet van de communicatie-adviseur is altijd vraaggericht en ondersteunend. Uiteindelijk bepaalt de projectleider, in overleg met zijn opdrachtgever, of en hoe de burgerparticipatie vorm krijgt.

Uit de gesprekken die wij met enkele wethouders hebben gevoerd, kwam naar voren dat er behoefte bestaat aan een sterkere regierol vanuit de afdeling communicatie. Op die manier zou moeten worden voorkomen dat te laat in het proces pas aan de inrichting van burgerparticipatie wordt gedacht. Door de medewerkers van de afdeling communicatie die wij hebben gesproken, is aangegeven dat er op diverse manieren aan gewerkt wordt om dit te verbeteren. Zo toetst men sinds enige tijd de communicatieparagraaf in collegevoorstellen. Verder wordt sinds 2010 door de bureauhoofden bij de programmamanagers geïnventariseerd voor welke projecten in het komende jaar communicatie-advies gewenst wordt. Door deze twee activiteiten is de afdeling communicatie goed op de hoogte van hetgeen er speelt en gaat spelen en kan men beter anticiperen. Door de communicatiemedewerkers werd echter ook opgemerkt dat de gemeentelijke organisatie te groot is om vanuit communicatie structureel te adviseren over alle relevante projecten.

In de gesprekken die wij binnen de gemeente gevoerd hebben, hebben wij specifiek navraag gedaan naar de bekendheid met de regels en de toepassing daarvan in de praktijk²². De meeste gesprekspartners bleken wel op de hoogte van het bestaan van de Inspraakverordening. De inhoud van de Inspraakverordening was echter vrijwel onbekend: de verplichting om bij aanvang van een project een inspraakplan op te stellen en bij de afronding van een project een eindverslag op te stellen kende bijna niemand. Met name dat eerste is opvallend, omdat deze verplichting ook al was opgenomen in de Inspraakverordening uit 1995, en de raad in 2006 met het raadsbesluit Cerberus (nogmaals) expliciet heeft besloten dat maatregelen getroffen moeten worden om invulling te geven aan die bepaling. Verder was vrijwel niemand *überhaupt* bekend met het bestaan van de Kaders voor de inspraak, de daaruit voortvloeiende richtlijnen en de specifiek voorgeschreven instrumenten Toolbox en Nijmeegse participatieladder.

²¹ In hoofdstuk 2 van de Onderzoeksverantwoording is een overzicht opgenomen van de mate van uitvoering van het raadsbesluit Cerberus.

²² Hierbij is er bewust voor gekozen om de respondent 'los' te laten komen van het specifieke project waar hij/zij bij betrokken is (geweest). Er is dus meer in algemene zin gevraagd naar de bekendheid en toepassing van de regels voor inspraak en participatie.

De constatering uit de quick scan dat de invulling van de inspraak ‘veelal gebaseerd [is] op de traditie van de beleidssector en minder op de Inspraakverordening’ is in onze ogen een logisch gevolg van het ontbreken van een implementatietraject na vaststelling van de nieuwe aanpak (zowel in 2006 als in 2008).

Uit de gevoerde gesprekken binnen de gemeentelijke organisatie werd duidelijk dat de aanpak van burgerparticipatie nu erg ‘persoonlijk’ is, maar ook dat er behoefte is aan meer uniformering en ondersteuning. Men vindt dit nodig met het oog op de kwaliteit en de efficiency van de organisatie. Op deze manier kan worden voorkomen dat een fout die de ene dag gemaakt wordt door projectleider x, een volgende dag door projectleider y gemaakt wordt. Geïnterviewden wezen er op dat zo het wiel ook niet steeds opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Bovendien is voor betrokkenen dan ook duidelijk(er) wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Tot nu toe wordt bijvoorbeeld zeer verschillend omgegaan met klankbordgroepen. De ene vergadert frequent en gedurende een langere periode, de andere komt slechts één keer bij elkaar. In de ene klankbordgroep heeft de gemeente in principe geen zitting, in de andere wel en vervult hij zelfs de rol van voorzitter. In weer andere gevallen wordt een externe voorzitter ingeschakeld. Binnen de gemeente bestaan hier geen richtlijnen voor.

Er blijkt vooral behoefte te zijn aan handreikingen, zodat wel altijd maatwerk geleverd kan worden. Uit de gevoerde gesprekken bleek dat er zowel door de afdeling communicatie als door de afdeling wijkmanagement hiervoor initiatieven zijn ontplooid. De afdeling communicatie werkt aan een communicatie-toolkit. De toolkit bestaat uit (en wordt nog verder aangevuld met) praktische handleidingen (checklists, formats en plannen van aanpak) en staat op binnenwerk. Aan de toolkit is vooralsnog geen bekendheid gegeven. Dit zal worden gedaan als deze verder gevuld is. In bijlage 2 van de onderzoeksverantwoording hebben wij aangegeven welke handreikingen inmiddels in de toolkit zijn opgenomen. De afdeling wijkmanagement werkt met name aan de uniformering van haar eigen werkwijzen, waaronder de aanpak van contacten tussen de afdeling en de verschillende type bewonersorganisaties.

2.4 BEOORDELING BELEID

De volgende tabel geeft een beoordeling van het geldende beleidskader (Inspraakverordening en Kaders voor de inspraak) voor burgerparticipatie aan de hand van ons normenkader.

In de tabel op de volgende bladzijden hebben wij in de linkerkolom de normen opgenomen. Per norm beschrijven wij in hoeverre hieraan wordt voldaan. Voor het overzicht in één oogopslag hebben wij de beoordeling voorzien van de volgende kleurcodering:

| | |
|--|--|
| | Er wordt volledig voldaan aan de norm. |
| | Er wordt deels voldaan aan de norm. |
| | Er wordt niet voldaan aan de norm. |

| BELEIDSKADER | | | |
|--------------|--|-----------------------------|---|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 1. | Er is sprake van een actueel beleidskader voor burgerparticipatie, dat is vastgesteld door de gemeenteraad. | | <p>Er is een actueel beleidskader voor burgerparticipatie vastgesteld door de gemeenteraad.</p> <p>Het beleidskader wordt gevormd door de Inspraakverordening en de nota Kaders voor de inspraak. Deze zijn mede opgesteld naar aanleiding van het onderzoek van de raads werkgroep Cerberus (februari 2006) en het Advies Open Stad (april 2006). De verordening en de Kaders voor de inspraak zijn door de raad op 23 januari 2008 conform het voorstel van het college vastgesteld en van toepassing sinds 1 januari 2008.</p> |
| 2. | Het beleid bevat een visie op burgerparticipatie, mede in relatie tot aanverwante thema's zoals communicatie en dienstverlening | | <p>Behalve dat het 'ja, mits-principe' is neergezet, bevat het beleid geen heldere visie op burgerparticipatie. De geldende uitgangspunten en spelregels voor burgerparticipatie zijn opgenomen in vijf verschillende documenten, namelijk de Inspraakverordening; de Kaders voor de inspraak; de richtlijnen voor de inspraak; de Nijmeegse participatieladder en de Toolbox. Er is geen zichtbare relatie gelegd met thema's zoals communicatie en dienstverlening.</p> |
| 3. | <p>Het beleid is duidelijk geformuleerd, dwz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voor één uitleg vatbaar; • expliciet over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. | | <p>Dit is deels het geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het raadsvoorstel, de verordening en de nota Kaders voor de inspraak worden verschillende definities van inspraak en participatie gehanteerd. Uit de quick scan is naar voren gekomen dat dit in de praktijk leidt tot verwarring over hetgeen in voorkomende gevallen gedaan moet worden. Dit wordt nog eens versterkt doordat er – zo blijkt ook uit de quick scan - ook onduidelijkheid bestaat over de termen plan- en beleidsproces. Aan de andere kant moet ook worden opgemerkt dat het raadsvoorstel helder is over de toepassing van inspraak en participatie: de regels gelden in principe voor alle ontwikkelingsprocessen en alle inspraak. • In de nota Kaders voor de inspraak zijn onder het uitgangspunt 'een goede rolverdeling' regels opgenomen met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken binnen projecten tussen (en binnen) gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Er is op dit vlak niets vastgelegd voor burgerparticipatie in het algemeen. |

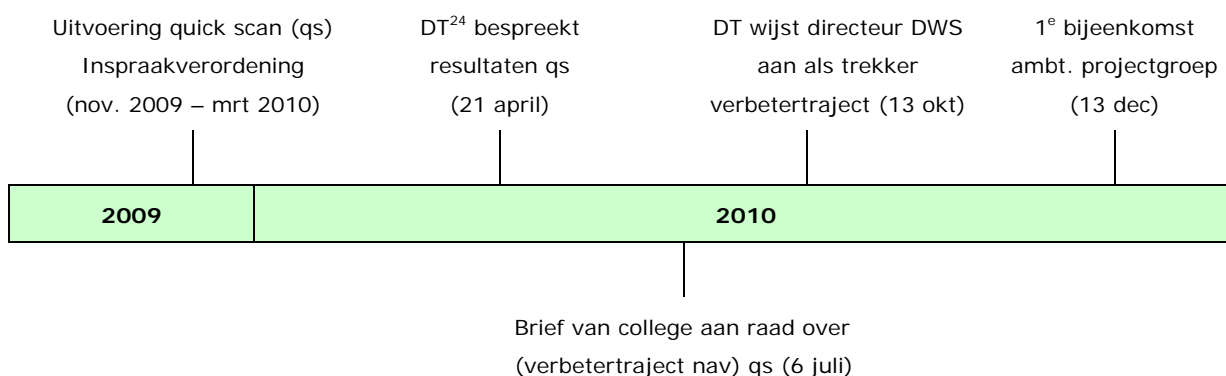
| BELEIDSKADER | | | |
|--------------|--|-----------------------------|---|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 4. | Beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en – voor zover mogelijk – tijdgebonden geformuleerd | | Dit is niet het geval. De doelen zijn in algemene termen geformuleerd. Ze zijn niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden geformuleerd. |
| 5. | Er zijn specifieke beleidsinstrumenten geformuleerd die moeten leiden tot het bereiken van deze doelen | | Voor twee instrumenten heeft het college expliciet besloten dat deze altijd moeten worden gebruikt om te bepalen hoe concreet invulling gegeven moet worden aan een traject voor burgerparticipatie: <ul style="list-style-type: none"> • de Nijmeegse participatieladder; • de Toolbox zoals die is ontwikkeld in het project Open Stad. Uit ons onderzoek is gebleken dat alleen de basis voor dit instrument er ligt, maar dat deze (nog) niet verder is uitgewerkt. Deze instrumenten zijn niet expliciet gekoppeld aan het geldende beleid. Verder is in de verordening vastgelegd dat voor ieder project moet worden opgesteld: <ul style="list-style-type: none"> • bij aanvang: een inspraakplan; • ter afsluiting: een eindverslag. |
| 6. | In het beleidskader staat vermeld hoe en met welke frequentie het beleid geëvalueerd en vervolgens geactualiseerd dient te worden op basis van ervaringen uit de praktijk. | | In het raadsvoorstel bij de Inspraakverordening en nota Kaders voor de inspraak is vastgelegd dat de resultaten van de Kaders voor de inspraak in 2008 worden geëvalueerd. Dit is niet gebeurd met het oog op het aangekondigde Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van burgerparticipatie ²³ . Eind 2009 / begin 2010 is wel een quick scan uitgevoerd naar de naleving van de Inspraakverordening. |

²³ Brief dd 16 december 2008 van het college aan de gemeenteraad: 'In januari 2008 hebt u de nieuwe inspraakverordening en kaders voor de inspraak voor de gemeente Nijmegen vastgesteld. Daarbij hebt u tevens gevraagd in 2008 de resultaten ervan te evalueren. Wij waren voornemens de resultaten van de evaluatie eind 2009 te presenteren. Voor een evaluatie eind 2008 zijn de ervaringen met de nieuwe verordening op dit moment nog onvoldoende meetbaar. Nu de Rekenkamer in haar concept-onderzoekplan voornemens is het onderwerp burgerparticipatie op te nemen, wachten wij op het resultaat van dit onderzoek'.

2.5 QUICK SCAN INSPRAAKVERORDENING

In november 2009 geeft de burgemeester, met het oog op het geplande Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie, opdracht aan de afdeling communicatie om een quick scan uit te voeren naar de uitvoering van de Inspraakverordening. Het doel van de quick scan is in eerste instantie enkel het geven van een beeld op hoofdlijnen van de toepassing van de regels uit de Inspraakverordening aan de portefeuillehouder (burgemeester). Na afronding van de quick scan is op een zeker moment besloten de bevindingen te gebruiken voor de start van een (nieuw) verbetertraject en de gemeenteraad hierover te informeren.

Wij hebben de bevindingen uit de quick scan betrokken in ons onderzoek. Op verzoek van de auditcommissie zijn wij tevens nagegaan in hoeverre het college inmiddels invulling heeft gegeven aan de verbetermaatregelen die naar aanleiding van de quick scan zijn genomen. Wij doen hier in deze paragraaf verslag van. Voorafgaand daaraan hebben wij het traject zoals dat tot 1 december 2010 doorlopen is weergegeven in onderstaande tijdbalk.



In de quick scan is aan de hand van een aantal vragen aan de programmamanagers een beeld gevormd van de naleving van de regels uit de Inspraakverordening. De informatievergaring heeft schriftelijk plaatsgevonden. De gegeven antwoorden zijn geanalyseerd, er zijn geen eigen waarnemingen gedaan en er is ook geen nader onderzoek gedaan naar aanleiding van de gegeven antwoorden.

De belangrijkste conclusie uit de quick scan is dat de Inspraakverordening niet optimaal functioneert. Als belangrijke oorzaken daarvan worden gezien dat binnen de organisatie onduidelijkheid heerst over de definiëring van de begrippen inspraak en participatie, alsook waarover de inspraak of participatie (beleidsvoornemens, plannen) gehouden dient te worden.

²⁴ DT: directieteam.

Het college geeft in de brief aan de raad bij de quick scan aan dat 'in de gemeentelijke organisatie (...) inmiddels maatregelen zijn getroffen en in voorbereiding zijn om de burgerparticipatie verder te verbeteren en de toepassing van de Inspraakverordening verder te verbeteren'.

Drie maatregelen zijn heel specifiek gericht op de verbetering van de naleving van de verordening; de overige maatregelen zijn meer gericht op transparantie van bestuur en burgerparticipatie in het algemeen. Wij gaan hier kort in op de drie specifieke maatregelen. We doen dat uitgebreider in hoofdstuk 3 van de onderzoeksverantwoording. Daar gaan we ook in op de meer algemene maatregelen.

| AANGEKONDIGDE MAATREGELEN NAV QUICK SCAN (brief aan de raad dd 6 juli 2010) | STAND VAN ZAKEN (peildatum 15 december 2010) |
|--|---|
| Toetsen collegevoorstellen op toepassing Inspraakverordening | Dit wordt sinds het voorjaar van 2010 gedaan. Ons is aangegeven dat de uitvoering nog in de kinderschoenen staat en zich nog verder moet uitkristalliseren. |
| Nieuwe voorlichtingsronde voor programmamanagers | Deze voorlichtingsronde heeft inmiddels plaatsgevonden. Ongeveer 15 van de 21 programmamanagers hebben deelgenomen. |
| Instellen gemeentebrede projectgroep die beziet op welke wijze de werking van de Inspraakverordening verder kan worden verbeterd. Een vraag daarbij is of, en zo ja hoe, de toepassing van de Inspraakverordening verder kan worden gestandaardiseerd. | Op 14 oktober 2010 heeft het DT de directeur DWS aangewezen als degene die het verbetertraject moet gaan trekken. Hij heeft de ambtelijke projectgroep voor het eerst bij elkaar geroepen op 13 december 2010. De projectgroep zal medio januari 2011 opnieuw bij elkaar komen. Dan zal verder worden gesproken over de te ondernemen activiteiten door de projectgroep (wat en hoe). |

Nadat de quick scan en de voorzet voor het verbetertraject waren afgerond, heeft het college nog twee aanvullende verbeteracties voor burgerparticipatie benoemd, namelijk:

- Het organiseren van een groot aantal werkconferenties in de stad. Deze werkconferenties vinden plaats onder de brede paraplu van burgerparticipatie. De onderwerpen van de werkconferenties betreffen een brede range aan thema's zoals wonen, cultuur, onderwijs, samenwerken met Duitsland en reclamebeleid. In het voorjaar van 2011 staat een werkconferentie over burgerschap op de agenda;
- Het voeren van een discussie met de raad over burgerparticipatie in ruimtelijke plannen. In het voorjaar van 2011 zal de raad hiervoor een discussienotitie ontvangen.

Zoals hiervoor al aangegeven zal de gemeentebrede projectgroep die is ingesteld naar aanleiding van de quick scan Inspraakverordening de voorbereiding van deze acties oppakken.

3. PRAKTIJK

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de toepassing van burgerparticipatie in de praktijk. Wij hebben hiertoe vier concrete projecten onderzocht. Bij ieder van deze projecten heeft de Rekenkamer gekeken naar de participatie van burgers in deze projecten, en de wijze waarop de gemeente deze participatie georganiseerd en gefaciliteerd heeft.

Het gaat om de volgende vier projecten:

- Bestemmingsplan Lindenholt: actualisatie van het bestemmingsplan voor de wijk Nijmegen Lindenholt, inclusief de ontwikkellocatie Lindenholt Noord;
- Hatert Fortuna: verdeling 'Vogelaar-budget' voor de aandachtswijk Hatert ter bevordering van de leefbaarheid en cohesie in de wijk door een onafhankelijk opererende werkgroep;
- Leerlingenvervoer: verbetering van (het beleid voor) het leerlingenvervoer in de gemeente, in de drie fasen (1) nieuw beleidsplan, (2) aanbestedingsprocedure, (3) geactualiseerde verordening en beleidsregels;
- Reconstructie Molenweg: totale reconstructie van de weg, d.w.z. naast vervanging van de wegverharding ook o.a. vervanging van het groen en wijzigen van verkeerssituatie.

In dit hoofdstuk gaan we in hoofdlijnen in op de bevindingen uit de vier projecten, waarbij we onderscheid maken naar de opstartfase (paragraaf 3.2) en de uitvoeringsfase (3.3) van een project. Wij onderbouwen en/of illustreren deze waar nodig met concrete voorbeelden uit de vier projecten. In de onderzoeksverantwoording gaan wij uitgebreid in op het verloop van de projecten. Daar is per project een overzicht en tijdspad opgenomen van ieder van de vier projecten. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 3.4 af met een kader waarin de bevindingen getoetst worden aan de hand van het normenkader.

3.2 OPSTARTFASE PROJECTEN

Burgerparticipatie heeft meer kans van slagen als vooraf goed nagedacht is over het doel van die participatie. Concreet gaat het om de volgende aspecten:

- Het 'waarom' van burgerparticipatie: gaat het bijvoorbeeld om beleidsverrijking, of juist om draagvlak creëren onder betrokkenen? De gemeente Nijmegen heeft in (het raadsvoorstel bij) de Inspraakverordening duidelijk vastgelegd dat zij kiest voor het 'ja, mits-principe'. Dit betekent dat burgerparticipatie **altijd** wordt ingezet, en dat hier alleen beargumenteerd van kan worden afgeweken.
- De vorm van burgerparticipatie die wordt ingezet, gekoppeld aan de mate van participatie door de burger. De landelijk toegepaste participatieladder²⁵ kent vijf 'treden' en de mate van

²⁵ Voor een toelichting op de participatieladder verwijzen wij naar hoofdstuk 1 uit de Onderzoeksverantwoording.

participatie neemt per trede toe. De participatieladder onderscheidt de volgende treden: (1) informeren, (2) raadplegen, (3) adviseren, (4) coproduceren, (5) meebeslissen.

- De rol die de burger wordt toebedeeld. Bij iedere trede van de participatieladder heeft de burger een andere rol. Gekoppeld aan de verschillende treden worden de volgende rollen van burgers onderscheiden: toehoorder/doelgroep (1) geconsulteerde, (2) adviseur, (3) samenwerkingspartner, (4) medebeslisser (5).
- De fase van de beleidscyclus waarin de burgerparticipatie plaatsvindt. Wordt de participatie georganiseerd in de (1) analysefase, (2) planvormingsfase, (3) uitvoeringsfase of (4) evaluatiefase.

MOTIEVEN VOOR BURGERPARTICIPATIE EN 'VERWACHTINGENMANAGEMENT'

Het is belangrijk dat de gemeente bij aanvang van ieder project waarin burgerparticipatie wordt toegepast direct duidelijkheid geeft over bovenstaande vier aspecten. Dit in het kader van het 'verwachtingenmanagement'. Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn, dit voorkomt (in de meeste gevallen) teleurstellingen of zelfs ontevredenheid gedurende of aan het einde van het traject. De Inspraakverordening verplicht de gemeentelijke organisatie bovendien voorafgaand aan ieder project een inspraakplan op te stellen, waarin het doel van de burgerparticipatie en de geplande interactiemomenten helder staan vastgelegd. In het onderzoek heeft de Rekenkamer bij vier casussen gekeken in hoeverre aan deze verplichting voldaan is, en heeft zij daarnaast onderzocht hoe de gemeente verder aan 'verwachtingenmanagement' heeft gedaan richting betrokken burgers.

In geen enkele casus blijkt een inspraakplan opgesteld. Van de vier bestudeerde casussen is in twee gevallen wel een startnotitie opgesteld: voor het 'grote' bestemmingsplan Lindenholt en voor Leerlingenvervoer. Voor de Reconstructie Molenweg is er een offerte voor de opdracht (gericht aan de ambtelijk opdrachtgever van het project) opgesteld. Zowel in de startnotities als in de offerte wordt slechts in enkele zinnen ingegaan op de aanpak van burgerparticipatie. Grote ontwikkelingen in de projecten Lindenholt (toevoegen ontwikkellocatie Lindenholt Noord) en Leerlingenvervoer (oprichting ouderadviesraad leerlingenvervoer) hebben niet geleid tot aanpassing van de aanpak op papier. Voor Hatert bestaat geen enkel plan, behoudens de (algemene) landelijke richtlijnen voor de uitgifte van bewonersvouchers. De Rekenkamer constateert derhalve dat voor geen enkele van de vier bestudeerde casussen een plan is opgesteld waarin de gemeente helder verwoordt wat zij met burgerparticipatie in het project wil bereiken.

Uit de interviews die gevoerd zijn met betrokkenen (zowel ambtelijk als burgers) leidt de Rekenkamer af dat de gemeente in alle casussen wel mondeling aan 'verwachtingenmanagement' heeft gedaan richting burgers. Dit blijkt veelal intern te zijn voorbereid door een projectleider of -team, die hierbij geheel/gedeeltelijk is bijgestaan door een communicatieadviseur. In drie projecten is tijdens de eerste klankbordgroep- of werkgroepbijeenkomst gesproken over doel en vorm van participatie, en de rol die burgers werd toebedeeld. Zo werd bij de werkgroep Hatert Fortuna tijdens de eerste bijeenkomst gesproken over de taken en bevoegdheden van de werkgroep, de rol van de gemeente in het proces van toekennen van aanvragen en de wijze van

communiceren tussen werkgroep en gemeente. In de eerste twee bijeenkomsten van de klankbordgroep Lindenholt Noord werden duidelijk de grenzen van het 'meepraten' van burgers aangegeven: wel over de inrichting van de openbare ruimte, niet over de komst van de school (Mondial College) en de revitalisering van het sportpark. Ook in de klankbordgroep Leerlingenvervoer is gesproken over de te hanteren werkwijze.

In één geval heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de gemeente handelt in strijd met het eigen 'ja, mits-principe' voor de participatie van burgers (zoals toegelicht in hoofdstuk 2): in het deelproject Lindenholt Noord valt de blijvende onvrede van burgers grotendeels terug te voeren op de principiële keuze van de gemeente om burgers niet in de eerdere onderzoeksfase (PIO²⁶-fase) van het project te betrekken. Zie onderstaand kader voor een verdere toelichting.

In de onderzoeksfase van het deelproject Lindenholt Noord, die ongeveer 1,5 jaar geduurd heeft (vanaf begin 2008 tot medio 2009), heeft de gemeente samen met het Mondial College en de voetbalvereniging SCE de plannen voor de ontwikkellocatie verder uitgewerkt, zonder daarbij de direct omwonenden te betrekken. De plannen lekten echter wel uit, waardoor burgers uit de wijk in actie kwamen en contact opnamen met de gemeente. De gemeente heeft dit toen afgehouden, met als reden dat er eerst meer duidelijkheid moest komen over de haalbaarheid van de plannen. Eind 2007 zijn de eerste vragen van burgers zelfs beantwoord met 'er zijn geen plannen'. Toen de gemeente burgers uiteindelijk uitnodigde voor een informatieavond over het project, bleken de plannen vergevorderd, en de keuze al zo goed als gemaakt. Dit heeft veel onvrede teweeg gebracht bij burgers, dat ze niet mochten 'meepraten' over deze fundamentele keuze. Daar komt bij dat hen dit in een eerder stadium wel beloofd was (nl. op de inspraakavond voor het 'grote' bestemmingsplan). De klankbordgroep is pas na deze informatieavond opgericht. Uit de interviews die de Rekenkamer gevoerd heeft is duidelijk geworden dat dit de meest gebruikelijke werkwijze is, maar dat er soms ook voor gekozen wordt burgers wél te betrekken in de PIO-fase. Zoals in Oosterhout, waar ook een nieuwe school is gebouwd in een bestaande woonwijk. Naar zeggen van de betrokken ambtenaren heeft dit positief uitgekapt, dat wil zeggen: de school is er gekomen, en de buurt is tevreden. Ook refereren diverse ambtenaren naar 'succesvolle' projecten zoals Limos, Dobbelman en Waalfront, waar burgers reeds in een vroeg stadium mee mochten praten. Deze projecten zijn in dit onderzoek verder niet bekeken.

Voor alle casussen geldt dat vervolgens tijdens het participatieproces door de betrokken projectleider, in (meer of mindere) samenwerking met de communicatieadviseur, verdere beslissingen worden genomen over het vervolg van het traject en de participatie van burgers daarin. Hierin gaat de gemeente vooral reactief te werk. Zo is in de casus Reconstructie Molenweg op verzoek van betrokken burgers een extra bijeenkomst georganiseerd naast die ene die origineel gepland stond. In de casus Lindenholt-Noord zijn, ook op voorstel van leden van de klankbordgroep, aanvullende brieven verstuurd aan omwonenden toen bleek dat de klankbordgroep niet als representatief gezien kon worden voor de buurt. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente in projecten nauwelijks vooruit kijkt naar welke

²⁶ PIO: planexploitatie in ontwikkeling

burgerparticipatiemomenten er nog georganiseerd moeten worden, maar handelt naar haar bevindingen in de dagelijkse praktijk, al dan niet op initiatief van betrokken burgers.

NALEVING VAN RICHTLIJNEN EN GEBRUIK VAN INSTRUMENTEN

Uit de bestudeerde dossiers en gevoerde gesprekken met ambtenaren wordt duidelijk dat de geldende richtlijnen en voorgeschreven instrumenten niet zichtbaar zijn toegepast in de dagelijkse praktijk van de vier door ons onderzochte projecten. Zoals wij al in hoofdstuk 2 schreven, zijn de meeste van deze richtlijnen en instrumenten ook niet bekend binnen de organisatie. Ook het 'ja, mits-principe' kennen de meeste geïnterviewden niet als zodanig. Overigens zijn de meeste geïnterviewden van mening dat dit wel een goed uitgangspunt is, omdat het veel weerstand bij de uitvoering kan voorkomen. Hun ervaring is ook dat plannen ook daadwerkelijk 'beter' zijn geworden doordat burgers input hebben geleverd. Zowel een aantal ambtenaren als één van de wethouders hebben aangegeven dat het nog te vaak voorkomt dat burgerparticipatie achterwege wordt gelaten of beperkt wordt ingevuld, omdat dit te veel (doorloop)tijd zou kosten of onvoldoende op zou leveren.

3.3 UITVOERINGSFASE PROJECTEN

Een burgerparticipatietraject is adequaat doorlopen wanneer er sprake is van:

- een constructieve relatie tussen gemeente en burgers;
- wederzijds vertrouwen en respect;
- een zo groot mogelijke representatieve groep burgers;
- heldere, volledige en tijdige communicatie over het onderwerp van participatie, de rol van burgers, de vorm van het participatieproces, en tussentijdse ontwikkelingen.

SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTE EN BURGERS

De burgers waar de Rekenkamer mee gesproken heeft geven allemaal aan de klankbord- of werkgroepbijeenkomsten als prettig te hebben ervaren. Men spreekt van een goede samenwerking met de gemeente en men voelt zich serieus genomen. Betrokken ambtenaren geven ook aan met een goed gevoel terug te kijken op de bijeenkomsten.

De samenstelling van de klankbordgroepen verschilt. Bij de klankbordgroepen van de projecten Lindenholt en Molenweg participeert de gemeente, in de persoon van de projectleider, in de klankbordgroep. Ook schuiven regelmatig vakspecialisten aan. Bij de projecten Hatert Fortuna participeert de gemeente niet in de klankbordgroepen. In de werkgroep Hatert Fortuna is er wel regelmatig contact tussen de voorzitter en/of secretaris van de werkgroep en de wijkmanager. Bij Leerlingenvervoer is sprake van vier 'klankbordgroepen': twee formele adviesorganen van het college (ACA²⁷ en PGN²⁸), de klankbordgroep Leerlingenvervoer en de tijdens het project

²⁷ ACA: Adviescommissie Allochtonen.

²⁸ PGN: Platform Gehandicaptenbeleid Nijmegen.

opgerichte ouderadviesraad Leerlingenvervoer²⁹. In de formele adviesorganen heeft de gemeente uiteraard geen zitting. Dat was ook niet het geval voor ouderadviesraad. Op verzoek hebben beleidsmedewerkers in de ouderadviesraad wel regelmatig een toelichting gegeven op de materie of concrete stukken. De gemeente had wel zitting in de klankbordgroep Leerlingenvervoer. De projectleider en/of de gemeentelijke beleidsmedewerkers namen deel aan de vergaderingen.

Tijdens de klankbordgroepbijeenkomsten van de Reconstructie Molenweg en Lindenholt Noord heeft men zich in praktische zin gebogen over de schetsen en plannen die er lagen, en is er vanuit dat startpunt gelegenheid voor de aanwezige burgers om vragen te stellen of kanttekeningen te plaatsen bij onderdelen uit het plan. Zonder uitzondering geven burgers aan dat de gemeente zorgvuldig en adequaat is omgegaan met het geven van een antwoord op vragen, het verstrekken van aanvullende informatie via bijvoorbeeld e-mail, of het uitnodigen van een vakspecialist voor een volgende bijeenkomst. Dit gebeurde – een enkele uitzondering nagelaten – ook binnen een redelijk tijdsbestek. In het geval van Lindenholt Noord heeft de gemeente op verzoek van de klankbordgroep zelfs een 3D presentatie laten maken. Waar mogelijk (dat wil zeggen: passend binnen de grenzen die door de gemeente zijn aangegeven) is rekening gehouden met de wensen van de klankbordgroepleden. In het geval van de Reconstructie Molenweg gaat het bijvoorbeeld om de keuze van de bomen. In het geval van het Leerlingenvervoer is rekening gehouden met wensen van ouders bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid in de bus en het instellen van een onafhankelijk klachtenpunt. De leden van de werkgroep Hatert Fortuna hebben zich gebogen over de aanvragen die door burgers zijn ingediend voor projecten die zij in de wijk wilden organiseren. Zij spreken van een prettige relatie met de gemeente (de wijkmanager en in een enkel geval de communicatieadviseur). Zij voelen zich als werkgroep serieus genomen door de gemeente. Dit geldt voor bijna alle burgers die in één van de bestudeerde klankbord- of werkgroepen zitting hebben (gehad).

Op enkele sleutelmomenten in het project Leerlingenvervoer heeft de gemeente formeel advies gevraagd aan de ACA en de PGN. Ook de klankbordgroep Leerlingenvervoer is gevraagd te reageren op stukken voordat deze ter besluitvorming aan het college (en de gemeenteraad) werden voorgelegd. De ouderadviesraad heeft de gemeente zelf diverse malen verzocht te mogen reageren op concept stukken. De gemeente heeft daar steeds positief op gereageerd en de ouders zijn daar tevreden over. Hierbij is echter wel opgemerkt dat men graag had gezien dat de gemeente bij het vragen van advies aan de (meer) formele organen (ACA, PGN en klankbordgroep) ook aan de ouderadviesraad had gedacht, in plaats van een verzoek van de ouders af te wachten.

Op het gebied van respect jegens burgers valt alleen bij de casus Lindenholt iets aan te merken. Vanwege de keuze burgers in de PIO-fase niet te betrekken, heeft de gemeente in die eerste fase niet transparant en (in de ogen van betrokken burgers) niet open richting burgers gehandeld.

²⁹ In hoofdstuk 4 van de Onderzoeksverantwoording is een toelichting op de formele adviesraden, klankbordgroep en ouderadviesraad opgenomen.

Vragen van burgers werden in eerste instantie ontkend ('er zijn geen plannen'), en in een later stadium werden deze beantwoord met 'de plannen zijn nog niet concreet'. In het verdere verloop van het proces zijn wel diverse informatiebrieven naar omwonenden verstuurd.

In alle vier de casussen zijn één of meerdere informatie-/inspraak- of ronde tafelbijeenkomsten georganiseerd. Voor drie van de vier casussen verliepen deze naar tevredenheid van zowel gemeente als burgers. In het geval van Reconstructie Molenweg en Hatert Fortuna gaf de gemeente een toelichting op de plannen en was er gelegenheid tot het stellen van vragen en het doen van suggesties. In het geval van het Leerlingenvervoer werden tijdens een ronde tabelbijeenkomst de resultaten uit de enquête die was uitgezet onder ouders gepresenteerd en werd daarover doorgepraat. Deze *open setting* werd door alle aanwezigen erg gewaardeerd. Alleen bij de casus Lindenholt geven betrokken ambtenaren en burgers aan dat beide avonden die gedurende het project georganiseerd zijn, niet goed zijn verlopen. In beide gevallen stelden burgers duidelijke vragen, in beide gevallen werd hier door de gemeente (naar de mening van burgers) niet adequaat op geantwoord. Op de eerste avond bleek onduidelijkheid te bestaan over het onderwerp van de avond (wel: 'grote' bestemmingsplan Nijmegen Lindenholt, niet: het 'kleine' project Lindenholt Noord), op de tweede avond werden in een plenaire sessie vragen van burgers door de portefeuillehouder afgehouden. In plaats van het gesprek aan te gaan verwees hij naar de wettelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep.

REPRESENTATIVITEIT

Aan de representativiteit van de klankbord- of werkgroep heeft de gemeente in alle casussen in enige mate gewerkt. In drie van de vier casussen (niet: Leerlingenvervoer) zijn huis-aan-huis uitnodigingen verspreid voor de informatiebijeenkomst. De mogelijkheid om zitting te nemen in een klankbord- of werkgroep werd in deze uitnodiging genoemd. In het geval van Leerlingenvervoer zijn alle ouders met een kind dat gebruik maakt van leerlingenvervoer, uitgenodigd voor de ronde tafelbijeenkomst waarop de resultaten uit de onder hen uitgezette enquête bekend werden gemaakt. Organisaties of personen waarvan gemeente en/of betrokkenen vonden dat die echt niet konden ontbreken (Lindenholt: de voetbalvereniging, Hatert: oproep bij andere bewonersgroepen, Leerlingenvervoer: allochtone ouder) heeft men gevraagd zitting te nemen in de groep. Dit betekent niet dat deze groepen uiteindelijk 'de wijk', 'de buurt' of 'de ouders' vertegenwoordigen. Zo is Hatert Fortuna nog steeds relatief 'oud', en is de klankbordgroep Lindenholt vooral een groep bewoners die wél wil meepraten, ondanks het feit dat ze tegen de plannen zijn. Aan de andere kant is dit misschien wel voldoende om te kunnen doen waar zo'n klankbordgroep voor is opgericht. Dit wordt door diverse betrokkenen zo verwoord. Hetzelfde geldt voor de ouderadviesraad bij het leerlingenvervoer. Deze groep ouders heeft de gemeente van veel input voorzien, waardoor zij een kwalitatief beter beleidsplan en programma van eisen kon opstellen.

TUSSENTIJDSE INFORMATIEVOORZIENING

De tussentijdse informatievoorziening is in de bestudeerde casussen grotendeels op orde, behoudens in de PIO-fase van het project Lindenholt Noord. Bij drie van de vier casussen heeft informatie op de centrale pagina informatie & inspraak op de gemeentelijke website gestaan. Dit betrof in alle gevallen een korte aankondiging, en geen inhoudelijk verhaal of update. In alle projecten was sprake van een duidelijk aanspreekpunt, bij wie burgers terecht konden voor vragen of opmerkingen. De behandeling van vervolgvragen (vragen die een wijkmanager niet kan afhandelen) door vakspecialisten in de organisatie verliep in enkele gevallen echter minder soepel; burgers spreken van onnodig bureaucratisch handelen bij bijvoorbeeld de behandeling van een aanvraag voor de aanleg van een vissteiger (in Hatert).

In alle gevallen was er sprake van frequent contact tussen klankbord- of werkgroep en gemeente, in de persoon van de projectleider, beleidsmedewerker of wijkmanager. De rol van de raad was in alle projecten minimaal. Het Leerlingenvervoer en het bestemmingsplan Lindenholt zijn wel in de Burgerronde aan de orde geweest, andere contactmomenten tussen burgers en raad hebben in deze projecten niet plaatsgevonden. Het college is wel regelmatig aanwezig en zichtbaar geweest voor burgers, bijvoorbeeld bij de informatiebijeenkomsten. De projecten zijn vooral ambtelijk georganiseerd en afgehandeld, waarbij intern uiteraard wel is teruggekoppeld aan de verantwoordelijke wethouder. Lopende de klankbordgroepfase heeft de gemeente burgers in de meeste casussen adequaat geïnformeerd over hoe zij met de inbreng van leden van de klankbordgroep is omgegaan. In het geval van Leerlingenvervoer hebben betrokken soms lang moeten wachten op die terugkoppeling. Dit is door de gemeente onderkend en de wethouder heeft daar zijn excuses voor aangeboden. In het project Reconstructie Molenweg zijn omwonenden, maar vooral bedrijven, in de uitvoeringsfase in enkele gevallen in een te laat stadium geïnformeerd over de geplande werkzaamheden.

3.4 BEOORDELING PRAKTIJK

De volgende tabel geeft een overkoepelend oordeel over de toepassing van burgerparticipatie in de vier projecten die de Rekenkamer heeft bestudeerd. Wij beschrijven in hoeverre aan de normen wordt voldaan. Voor het overzicht in één oogopslag hebben wij de beoordeling voorzien van de volgende kleurcodering:

| | |
|--|--|
| | Er wordt volledig voldaan aan de norm. |
| | Er wordt deels voldaan aan de norm. |
| | Er wordt niet voldaan aan de norm. |

| OPSTARTFASE PROJECTEN | | | |
|-----------------------|--|-----------------------------|---|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 1. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente motiveert bij aanvang van ieder plan- of beleidsproces of, en zo ja, hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming; In het inspraakplan verantwoordt het college de keuze van de inspraakprocedure; het inspraakplan is bij voorkeur een onderdeel van een startnotitie of projectplan; Een plan- of beleidsproces dient geschikt te zijn voor burgerparticipatie: er is voldoende tijd, capaciteit, middelen en belangstelling, en de problematiek kan openbaar behandeld worden, is goed afgebakend en laat ruimte voor verschillende oplossingsrichtingen Bij de inrichting van ieder plan- of beleidsproces wordt gebruik gemaakt van de Nijmeegse participatieladder en de Toolbox die in het kader van het project Open Stad is ontwikkeld. | | <ul style="list-style-type: none"> In geen enkele casus is in een inspraakplan of ander document (bv. startnotitie) uitgewerkt welk doel de gemeente heeft met burgerparticipatie in het project, voor welke vorm van burgerparticipatie ze kiest en welke rol zij burgers toebedeeld. In geen enkele casus is zichtbaar gebruik gemaakt van de voor handen zijnde richtlijnen of instrumenten. Richtlijnen en instrumenten zijn veelal niet, of slechts in algemene zin, bekend. |
| 2. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van ieder plan- of beleidsproces; De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken; Kiest de gemeente er (toch) voor om burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren. Deze motivatie maakt ze kenbaar. | | <ul style="list-style-type: none"> Geïnterviewden zijn niet op de hoogte van het 'ja, mits-principe' voor burgerparticipatie. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het nog te vaak voorkomt dat burgerparticipatie achterwege wordt gelaten of beperkt wordt ingevuld. In de bestudeerde casussen zien de betrokken ambtenaren wel de meerwaarde van participatie van burgers: het voorkomt 'tegenwerking' in de uitvoering, plannen worden daadwerkelijk 'beter'. |

| OPSTARTFASE PROJECTEN | | | |
|-----------------------|---|-----------------------------|--|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 3. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente bepaalt voordat een participatietraject van start gaat: <ul style="list-style-type: none"> welke vorm van burgerparticipatie wordt ingezet (mogelijke vormen: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren); welke rol de burger hierin wordt toebedeeld (mogelijke rollen: meebeslisser, samenwerkingspartner, adviseur, geconsulteerde, toehoorder); In het maken van deze keuze is er aandacht voor de fase van de beleidscyclus waarin een participatietraject wordt georganiseerd: analyse/doelstelling, planvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. | | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente kijkt bij aanvang van een project slechts beperkt vooruit naar welke burgerparticipatiemomenten er georganiseerd moeten worden. De projectleider bepaalt bij de start van een project (i.s.m. de communicatieadviseur) voor de eerste momenten welke vorm het meest geschikt is, en handelt in achtereenvolgende fasen naar haar bevindingen in de praktijk, al dan niet op voordracht van betrokken burgers. Met de klankbordgroepen zijn veelal in de eerste vergadering afspraken gemaakt over taken en bevoegdheden, en de rol die de burger is toebedeeld. De fase van de beleidscyclus speelt geen rol in de keuze. |
| 4. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente zorgt bij ieder plan- of beleidsproces voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces; In het inspraakplan maakt de gemeente expliciet wat het doel van de participatie van burgers is, en welke instrumenten ingezet worden. Daarnaast gaat het inspraakplan in op: <ul style="list-style-type: none"> Welk onderwerp ter discussie staat; Welke ingezetenen en/of belanghebbenden ze bij de beleids-/besluitvorming betreft; Op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met belanghebbenden; Op welke wijze de burger betrokken wordt, afhankelijk van de rol die de burger wordt toebedeeld: via brief, media, website, mondeling op een bijeenkomst, ...) | | <ul style="list-style-type: none"> Over de exacte momenten van burgerparticipatie worden zowel intern als extern lopende het proces afspraken gemaakt. Hierbij is vooral de dagelijkse praktijk leidend, er wordt niet vooruit gekeken. Hierover wordt weinig tot niks vastgelegd (bijvoorbeeld in een startnotitie of inspraakplan), behoudens notities in de notulen van vergaderingen. In uitnodigingen voor informatieavonden en notulen van eerste klankbordgroepvergaderingen staat veelal eenduidig het doel van de participatie omschreven. Ook de grenzen van de participatie worden benoemd. De gemeente heeft aan 'verwachtingenmanagement' gedaan. Bij Lindenholt Noord is de keuze om in de PIO-fase geen burgers te betrekken belastend geweest voor het verdere verloop van het project. |

| UITVOERINGSFASE PROJECTEN | |
|---|---|
| NORM | TOELICHTING TOEPASSING NORM |
| <p>5.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is in ieder plan- of beleidsproces oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht; • De gemeente streeft naar een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen tussen gemeente en burgers; • De gemeente handelt zorgvuldig en met respect. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ In alle casussen spreken betrokkenen van een constructieve relatie tussen gemeente en burgers in de klankbordgroepfase. • Drie van de vier informatiebijeenkomsten verliepen naar ieders tevredenheid. Over de bijeenkomsten die in het project Lindenholt zijn georganiseerd, zijn betrokkenen ontevreden. • In de casus Lindenholt Noord is de gemeente niet respectvol jegens omwonenden te werk gegaan, door hun vragen af te houden of ontkennend te beantwoorden (zowel schriftelijke vragen, als vragen gesteld op de informatiebijeenkomst). • Bij Leerlingenvervoer werd de ouderadviesraad pas na een verzoek van haar kant in de gelegenheid gesteld te reageren op het concept beleidskader. Zij kreeg hiervoor één week de tijd, terwijl de klankbordgroep, de ACA en het PGN al (meer dan) een maand over het concept beleidskader beschikten. |

| UITVOERINGSFASE PROJECTEN | | | |
|---------------------------|---|-----------------------------|--|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 6. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente gaat serieus om met de inbreng van burgers en weegt deze mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar; In deze motivatie besteedt de gemeente aandacht aan de door de burger gebruikte (tegen)argumenten; Ter afronding van de inspraak stelt de gemeente tegelijk met het beleid waarop de inspraak betrekking had een beknopt eindverslag betreffende het proces en de inbreng van participanten vast. | | <ul style="list-style-type: none"> Burgers voelen zich in de klankbordgroepfase serieus genomen door de gemeente. Deze gaat tijdens klankbordgroepbijeenkomsten zorgvuldig in op vragen van burgers. Deze zijn mondeling of schriftelijk beantwoord. Indien noodzakelijk wordt een vakspecialist uitgenodigd. Voor geen enkele casus is een eindverslag opgesteld. Drie van de vier projecten lopen nog. Mondeling is aangegeven dat dit (bijna) nooit gebeurt. In het project Leerlingenvervoer is in de raadsvoorstellen wel ingegaan op de inbreng van de betrokkenen en de wijze waarop daarmee is omgegaan. |
| 7. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden; De gemeente streeft ernaar dat de betrokken groep burgers een representatieve afvaardiging is van de daadwerkelijke groep belanghebbenden. | | <ul style="list-style-type: none"> In alle casussen zijn pogingen ondernomen om de klankbord- of werkgroep meer representatief te krijgen. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van traditionele methoden. Huis-aan-huis zijn uitnodigingen verspreid en het netwerk is aangesproken. |

| UITVOERINGSFASE PROJECTEN | | | |
|---------------------------|--|-----------------------------|--|
| NORM | | TOELICHTING TOEPASSING NORM | |
| 8. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente informeert burgers volledig en tijdig (vooraf / zo snel mogelijk na wijzigingen) over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces (in het vervolg) vorm krijgt. Ook is de gemeente duidelijk over de fase van de beleidscyclus waarin de participatie georganiseerd wordt; De gemeente gebruikt hiertoe onder andere één centrale pagina op de website; Er is duidelijkheid over de rolverdeling tussen het college en de raad, zowel intern als bij betrokken burgers; Er is duidelijkheid over de rol van de projectorganisatie. | | <ul style="list-style-type: none"> De informatievoorziening in projecten is grotendeels op orde. In drie van de vier casussen wordt gebruik gemaakt van de inspraakpagina op de gemeentelijke website. In alle casussen hadden burgers een duidelijk aanspreekpunt. Het college is zichtbaar geweest voor burgers bij de informatiebijeenkomsten. De raad heeft in de bestudeerde casussen een marginale rol gespeeld. Twee projecten zijn in de Burgerronde aan de orde geweest. Raadsleden zijn niet aanwezig geweest bij informatie- of werkgroepbijeenkomsten. |
| 9. | <ul style="list-style-type: none"> De gemeente informeert betrokken burgers gedurende het participatietraject regelmatig over de voortgang van het project (lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens/plannen van de gemeente). | | <ul style="list-style-type: none"> De informatievoorziening is adequaat verlopen. In een enkel geval liet de terugkoppeling lang op zich wachten. |

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies uit het onderzoek en doen wij een aantal aanbevelingen voor de verdere verbetering van de kwaliteit van burgerparticipatie.

4.1 CONCLUSIES

Beleid

- Het vigerende beleidskader is door de gemeenteraad vastgesteld in januari 2008 en bestaat uit de Inspraakverordening en de Kaders voor de inspraak. Deze zijn mede opgesteld naar aanleiding van het (raadsbesluit bij het) onderzoek van de raads werkgroep Cerberus (februari 2006) en het advies Open Stad (april 2006).
- Het beleidskader bevat geen heldere visie op burgerparticipatie. Wat wil de gemeente met burgerparticipatie bereiken? En waarom wil zij dit? Op deze vragen geeft het beleidskader geen antwoord. Wel maken de stukken helder dat het de bedoeling is dat burgerparticipatie vrijwel *altijd* wordt toegepast: het 'ja, mits-principe'. Dit principe wordt vervolgens niet verder uitgewerkt.
- De doelen in het beleidskader zijn in algemene termen geformuleerd en zijn daardoor niet richtinggevend voor de uitvoering.

Onze conclusie is dat het beleid niet voldoet aan de daaraan door ons gestelde normen³⁰.

Spelregels

- De spelregels voor de uitvoering van het beleid zijn opgenomen in vijf verschillende documenten:
 - de Inspraakverordening;
 - de Kaders voor de inspraak;
 - de Richtlijnen voor de inspraak;
 - de Nijmeegse participatieladder;
 - de Toolbox.Het raadsvoorstel bij de Inspraakverordening en Kaders voor de inspraak doet ook nog aanvullende uitspraken over het beleid en de uitvoering daarvan.
- Er is sprake van tegenstrijdigheden tussen deze stukken over:
 - de definities van inspraak en participatie;
 - over het verplicht danwel optioneel toepassen van de Nijmeegse participatieladder en de Toolbox.
- De geldende spelregels voor burgerparticipatie zijn vrijwel onbekend binnen de organisatie.

³⁰ Het normenkader is opgenomen in paragraaf 1.4 van voorliggend hoofdrapport.

- Volgens de quick scan³¹ naar de Inspraakverordening leidt het gebrek aan duidelijkheid over de termen inspraak, participatie, plan- en beleidsproces in de praktijk tot verwarring over hetgeen gedaan moet worden en daarmee het niet naleven van de Inspraakverordening. Dit kan volgens de Rekenkamer echter niet de hoofdreden zijn. Het beleid is immers helder over de toepassing van inspraak en participatie: de regels gelden in principe voor alle ontwikkelingsprocessen en alle inspraak (het 'ja, mits-principe'). Wij zien als belangrijkste oorzaken dat:
 - na vaststelling van de nieuwe aanpak voor burgerparticipatie geen implementatietraject is opgezet of uitgevoerd: niet in 2006 (naar aanleiding van het raadsbesluit Cerberus) en ook niet in 2008 (na vaststelling van de nieuwe inspraakverordening en de Kaders voor de inspraak);
 - mede hierdoor de geldende regels binnen de organisatie vrijwel onbekend zijn. Men weet nog wel van het bestaan van de Inspraakverordening, maar de inhoud kent men niet of nauwelijks. Dat laatste betekent bijvoorbeeld dat men niet op de hoogte is van de regel om bij aanvang van een project een inspraakplan op te stellen en bij afronding een eindverslag. De documenten Kaders voor de inspraak, de daaruit voortvloeiende Richtlijnen en de instrumenten Toolbox en Nijmeegse participatieladder kent vrijwel niemand.

Implementatie en verankering

- Het college had voor ogen dat de vaststelling van de nieuwe Inspraakverordening (waartoe de raad in 2006 besloot) niet het begin, maar het sluitstuk van een verbeterproces moest zijn. De Rekenkamer constateert dat noch voorafgaand aan, noch na vaststelling van de Inspraakverordening een implementatietraject voor de door te voeren verbeteringen is opgezet of uitgevoerd.
- De enige centrale activiteiten die met het oog op de implementatie van de nieuwe regels zijn uitgevoerd, zijn dat de programmamanagers hierover een keer zijn voorgelicht en dat enkele relevante stukken op één pagina op Binnenwerk³² zijn geplaatst.
- De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van burgerparticipatie in het algemeen zijn niet verankerd, ook niet als hiervoor wettelijke bepalingen gelden of er daartoe strekkende raadsbesluiten zijn genomen:
 - Binnen de ambtelijke organisatie is niemand aangewezen die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van burgerparticipatie in het algemeen;
 - Er is niet geborgd dat de burgemeester kan voldoen aan zijn wettelijke taken (artikel 170 van de Gemeentewet)³³;

³¹ Eind 2009 / begin 2010 is in opdracht van de burgemeester een quick scan uitgevoerd naar de toepassing van de bepalingen uit de Inspraakverordening in de praktijk.

³² Binnenwerk: naam voor het intranet van de gemeente Nijmegen.

³³ Het gaat dan om het houden van toezicht op de kwaliteit van de procedures van burgerparticipatie en het rapporteren daarover in het Burgerjaarverslag.

- Er zijn geen afspraken gemaakt tussen raad en college over de taakafbakening tussen beide (naar aanleiding van Cerberus besloot de raad dat hij deze afspraken in overleg met het college zou maken);
- De raad heeft geen werkwijze ontwikkeld om burgerparticipatie te kunnen monitoren (naar aanleiding van Cerberus besloot de raad dat hij dit wel zou doen);
- De Toolbox waarvan de ontwikkeling in 2005 is gestart en waarvan het college in 2007 besloot dat deze altijd moet worden toegepast in trajecten voor burgerparticipatie, is anno 2010 nog niet afgerond.

De door de gemeenteraad en het college vastgestelde wijzigingen in de aanpak van burgerparticipatie (in 2006 en 2008) hebben niet tot de beoogde veranderingen geleid in de uitvoering. In de dagelijkse praktijk zijn de eigen ervaringen en ideeën van de projectleider nog steeds leidend in de manier waarop burgers betrokken worden; er wordt niet van 'hogerhand' (management, college en/of gemeenteraad) (bij)gestuurd of gecontroleerd. Tot op heden bestond er ook geen overkoepelend inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van burgerparticipatie. Pas medio 2010 is door de quick scan voor het eerst enig inzicht gekomen in de toepassing van de Inspraakverordening. Mede naar aanleiding hiervan worden nu de volgende acties ondernomen om tot verbetering te komen:

- naar aanleiding van de bevindingen uit de quick scan zijn enkele maatregelen getroffen waarmee de bepalingen uit de Inspraakverordening wel nageleefd moeten gaan worden;
- op eigen initiatief werken twee afdelingen aan de uniformering van werkwijzen.

Binnen de gemeentelijke organisatie leeft de behoefte aan een sterkere regierol van de afdeling communicatie. Ook ziet men meerwaarde in handreikingen, omdat deze volgens onze gesprekspartners kunnen bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de burgerparticipatie en de efficiency van de uitvoering.

Toegepaste vormen van burgerparticipatie³⁴

Voor de bijna zestig projecten die de gemeente in 2008 en 2009 heeft uitgevoerd geldt dat:

- de gemeente alle vormen van burgerparticipatie toepast, maar vooral inzet op de minder vergaande vormen van burgerparticipatie. In veruit de meeste gevallen worden burgers geïnformeerd, geconsulteerd of om advies gevraagd. Burgers mogen zelden coproduceren of meebeslissen.
- burgerparticipatie verreweg het vaakst wordt ingezet in de fase van planvorming. Een enkele keer gebeurt dat in de uitvoeringsfase van een project. In de analyse- en evaluatiefase is burgerparticipatie nauwelijks toegepast.

Bovenstaande bevindingen stroken niet met de constatering uit het Eindadvies Open Stad dat de gemeente 'landelijk gezien zeker voorop loopt op het gebied van participatie en dat zij voort wil op deze ingeslagen weg'. Burgerparticipatie wordt in de praktijk beperkter ingevuld dan mogelijk is.

³⁴ Voor een toelichting op de hierna gebruikte begrippen verwijzen wij naar de toelichting op de participatieladder en de beleidscyclus in hoofdstuk 1 van de onderzoeksverantwoording.

Uitvoering in de praktijk

- De burgers die betrokken zijn (geweest) bij de door ons onderzochte projecten zijn tevreden over de wijze waarop invulling is gegeven aan burgerparticipatie. De gemeente heeft in de ogen van burgers duidelijk aangegeven wat de bedoeling is en waar de grenzen liggen. In de klankbordgroepfase is in algemene zin sprake van een constructieve relatie tussen burgers en gemeente: burgers voelen zich serieus genomen door de gemeente en de informatievoorziening verliep naar hun oordeel in de meeste gevallen adequaat. Zij waarderen het dat de gemeente actief ingaat op hun vragen, ideeën of verzoeken.
- Kritische opmerkingen van de betrokken burgers hadden specifiek betrekking op:
 - Bestemmingsplan Lindenholt, waarin burgers in de PIO-fase³⁵ niet mochten meepraten terwijl eerder was toegezegd dat daar wel ruimte voor zou worden ingebouwd;
 - Hatert Fortuna, waarin de behandeling van vervolgvragen door vakspecialisten binnen de gemeente in enkele gevallen minder soepel verliep;
 - Leerlingenvervoer, waarin de ouderadviesraad zelf moest verzoeken om te mogen adviseren over bepaalde stukken, terwijl de meer formele klankbordgroepen binnen dit project hiertoe tijdig een verzoek van de gemeente kregen;
 - Reconstructie Molenweg, waarin met name bedrijven in de uitvoeringsfase van het project laat werden geïnformeerd over de werkzaamheden.

Hoewel de uitvoering volgens de betrokken burgers goed verlopen is, constateren wij dat de geldende spelregels voor projectleiders en –teams zelden gediend hebben als handvat of leidraad in de uitvoering van burgerparticipatie in de projecten die zij onder hun hoede hadden.

- Ondanks het ja, mits-principe uit het beleidskader:
 - komt het volgens diverse geïnterviewden nog te vaak voor dat burgerparticipatie achterwege wordt gelaten of beperkt wordt ingevuld, omdat dit te veel (doorloop)tijd zou kosten of onvoldoende op zou leveren;
 - is het de gebruikelijke werkwijze van de gemeente om burgers niet te betrekken in de PIO-fase van een plan.
- Elke projectleider bepaalt, in overleg met zijn opdrachtgever, zelf of hij burgers betreft bij zijn plan- of beleidsproces.
- Indien een projectleider er voor kiest burgers te betrekken bij zijn plan- of beleidsproces, bepaalt hij zelf of hij een adviseur van de afdeling communicatie betreft en zo ja vanaf welk moment en op welke wijze.
- De inzet van de communicatie-adviseur is vraaggericht en ondersteunend. Uiteindelijk bepaalt de projectleider of en hoe de burgerparticipatie vorm krijgt.
- Hoewel geen inspraakplannen zijn opgesteld, is voor drie projecten vooraf wel iets vastgelegd over de invulling van burgerparticipatie. Dit gebeurde echter in algemene termen, of het had alleen betrekking op de beginfase van het project. Belangrijke ontwikkelingen in twee van de vier projecten hebben niet tot aanpassingen geleid.

³⁵ PIO: planexploitatie in ontwikkeling.

- De gemeente werkt vooral met klankbordgroepen en werft de leden hiervoor vooral via traditionele methoden (huis-aan-huis-brief, aanspreken van het netwerk). Betrokkenen wijzen erop dat dit jongeren en allochtonen minder aanspreekt. Dit heeft in de door ons onderzochte projecten gevolgen gehad voor de representativiteit.
- Tijdens de uitvoering van de projecten besluit de projectleider, na meer of minder overleg met de communicatie-adviseur, over de verdere invulling van de burgerparticipatie. Hierbij gaat men vooral reactief te werk. Er wordt bij de uitvoering nauwelijks vooruit gekeken. Men handelt naar bevindingen in de dagelijkse praktijk, al dan niet op initiatief van betrokken burgers.

Uit voorgaande concluderen wij dat de uitvoering van burgerparticipatie in de onderzochte projecten niet heeft plaatsgevonden volgens de gemeentelijke spelregels, maar dat deze naar het oordeel van de betrokkenen over het algemeen kwalitatief wel goed zijn verlopen. Twee factoren zijn in onze ogen bepalend voor de tevredenheid van burgers: (1) de mogelijkheden om tijdig te kunnen participeren en (2) bij die participatie serieus genomen te worden. Dit past in de ervaring die de Rekenkamer voorafgaand aan het onderzoek heeft opgedaan, toen burgers zich bij ons meldden met suggesties voor onderzoeksthema's. Deze burgers bleken voornamelijk ontevreden te zijn over juist deze twee zaken.

Resumé

Het geheel overziend concluderen wij dat het de gemeente Nijmegen nog niet volledig gelukt is om te voldoen aan de voorwaarden die het college zelf als noodzakelijk benoemd heeft 'om met belanghebbenden om te gaan op een manier die door hen als behoorlijk wordt ervaren', namelijk:

1. inspraak diep en duurzaam integreren in bestuurlijke en ambtelijke cultuur en processen; een goede rolverdeling is daarbij cruciaal;
2. heldere, flexibele en inzichtelijke planvormingsprocessen;
3. helder, zorgvuldig en tijdig communiceren.

Binnen de door de gemeente bepaalde grenzen van burgerparticipatie, hebben belanghebbenden in de door ons onderzochte projecten de participatie echter over het algemeen wel als positief ervaren, ondanks het feit dat voorwaarden in beleid en spelregels niet voldoende geborgd zijn. Daarnaast constateren wij dat de gemeente Nijmegen burgerparticipatie nog vaak onnodig beperkt invult.

4.2 AANBEVELINGEN

Wij zijn met het college van mening dat het 'diep en duurzaam integreren van burgerparticipatie in de bestuurlijke en ambtelijke cultuur en processen' van essentieel belang is om ervoor te zorgen dat burgerparticipatie - ook op de lange termijn en los van de individuele projectleider of communicatieadviseur - van goede kwaliteit is en als 'behoorlijk' wordt ervaren. Hiertoe doen wij vier aanbevelingen.

1. Formuleer een heldere visie op burgerparticipatie als bovenwettelijk instrument voor het betrekken van burgers in de vorming, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. Ontwikkel eenduidige en bij deze visie passende spelregels. Beperk daarnaast de Inspraakverordening tot een instrument voor wettelijke inspraak.

Met de vijf documenten waarin het beleid en de spelregels nu zijn vastgelegd liggen er voldoende ingrediënten. Het is nu zaak dit materiaal te verhelderen, op zijn merites te beoordelen en te ordenen in:

- een beleidsdocument dat zich richt op de ambities en doelen die de gemeente heeft met betrekking tot bovenwettelijke burgerparticipatie. Wij adviseren daarbij de Participatiewijzer van de Nationale Ombudsman als uitgangspunt te nemen. Dit beleidsdocument kan vervolgens fungeren als kapstok voor het (planmatig) opstellen en actualiseren van handreikingen voor de toepassing van de verschillende spelregels.
- een beknopte Inspraakverordening die zich puur richt op wat volgens de wettelijke kaders strikt noodzakelijk is. Dit document zal in deze hoedanigheid fungeren als houvast voor een rechtmatige uitvoering van procedures van bezwaar en beroep (en niets meer dan dat).

2. Beleg de verantwoordelijkheden rond burgerparticipatie duidelijk.

Dit dient te gebeuren op bestuurlijk en ambtelijk niveau, voor burgerparticipatie in het algemeen (stellen van kaders, toetsen van naleving) en voor burgerparticipatie in projecten (toepassen van uitgangspunten van beleid en spelregels). Bij de vormgeving hiervan dient er hoe dan ook aandacht te zijn voor de rol van de afdeling communicatie: blijft die zoals die is (vraaggericht en ondersteunend) of krijgt deze een regierol (en zo ja, hoe ziet die er dan uit)?

3. Zet een implementatietraject op.

De ervaring tot nu toe leert dat het implementeren van de verhelderde visie, geordende spelregels en belegging van verantwoordelijkheden (zoals uiteengezet in aanbeveling 1 en 2) niet vanzelf zal gaan. Er zijn specifieke inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat gewerkt wordt volgens de nieuwe aanpak. Naar onze mening moeten dit implementatietraject zich richten op alle (potentieel) ambtelijk betrokkenen: van programmamanagers tot opdrachtgevers, van projectleiders (en –medewerkers) tot communicatie-adviseurs.

Als hulpmiddel willen wij ervoor pleiten dat elke wethouder jaarlijks een project adopteert waarin burgerparticipatie volgens de nog vast te stellen aanpak wordt uitgevoerd en waarvan de ervaringen bestuurlijk en ambtelijk breed gedeeld worden.

4. Laat de burgemeester jaarlijks aan de raad rapporteren over de (voortgang in de verbetering van de) kwaliteit van de burgerparticipatie.

Naast het (nog) verplichte Burgerjaarverslag willen wij er met het oog op het 'duurzaam implementeren' van burgerparticipatie in de bestuurlijke processen voor pleiten dat de burgemeester jaarlijks een rapportage aan de gemeenteraad aanbiedt. In deze rapportage zou op overkoepelend niveau teruggekoppeld moeten worden welke vormen van burgerparticipatie er in projecten zijn ingezet en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Op basis van deze rapportage kan de raad dan jaarlijks de afweging maken of bijstelling van beleid en/of spelregels noodzakelijk is.

Als afsluiting wil de Rekenkamer graag benadrukken dat iedere verbetering waarvan besloten wordt deze te implementeren in dienst moet staan van het faciliteren van de professionals in de 'frontlijn' die de burgerparticipatie feitelijk organiseren. Zij hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer handvatten; geef hen deze, maar 'verstik' ze er niet mee en zorg ervoor dat dit hulpmiddelen blijven. In dit onderzoek bleken deze professionals de succesfactor te zijn.

5. REACTIE COLLEGE

In het kader van bestuurlijk hoor- en wederhoor ontvingen wij de volgende reactie van het college:

Geachte leden van de Rekenkamer,

In het coalitieakkoord 2010-2014 hebben GroenLinks, PvdA en D66 geschreven: "We staan voor een toegankelijk en transparant stadsbestuur, dat samenwerkt met bewoners, Instellingen en bedrijven. We betrekken hen in een vroeg stadium bij bouwprojecten en besluiten die hen aangaan." ... "We beloven niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt. IVlaar we beloven wel meer zicht op de afweging van verschillende belangen en de besluitvorming." ('Werken aan een duurzame toekomst', p 5.)

Het mag duidelijk zijn: ons college wil werk maken van inspraak en participatie van bewoners en andere belanghebbenden. Dat is ook al praktijk in de vele lopende(bouw)projecten en beleidsportefeuilles, het is onderdeel van de Nijmeegse bestuurstraditie en maatschappelijke cultuur.

Wij beoordelen het als nuttig en constructief dat de Rekenkamer in de afgelopen periode met een kritische blik heeft gekeken naar de kwaliteit van bewonersparticipatie. De conclusies vinden wij voor een groot deel herkenbaar en de aanbevelingen zijn voor ons waardevol. Het rapport biedt een goede basis voor college en raad om voor de komende jaren de inspraak en participatie verder invulling te geven met transparante en herkenbare spelregels.

De Rekenkamer concludeert in het rapport dat in de voorbije jaren naast de inspraakverordening nog een aantal kaderstellende documenten is vastgesteld, maar dat deze te weinig onderlinge samenhang hebben en grotendeels onbekend zijn binnen de ambtelijke organisatie. Na vaststelling van de verordening en kaders in 2007/2008 heeft het aan een implementatietraject ontbreken, stelt het rapport. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor het onderwerp niet duidelijk belegd in de organisatie.

In het afgelopen jaar heeft de burgemeester - onder andere via een uitgevoerde quick scan - al enkele gelijksoortige bevindingen gedaan en daarop actie ondernomen. Sinds enige tijd is een ambtelijke regiegroep bezig om met gerichte stappen de kaders voor inspraak en participatie te verduidelijken en een betere verankering daarvan in de organisatie voor te bereiden. De helaas in het verleden opgelopen achterstand in de implementatie -mede veroorzaakt door een groot aantal wisselingen in de (interim-)leiding van de afdeling Communicatie- willen wij hiermee goedmaken.

Het rapport van de Rekenkamer kan behulpzaam zijn om de visie op het betrekken van bewoners en belanghebbenden bij gemeentelijke besluitvormingsprocessen aan te scherpen. Ons college wil dat doen in goed overleg met de raad en streeft er naar dit voor het zomerreces af te ronden. Dat

biedt ruimte om in de tweede helft van dit jaar de kaders en spelregels voor inspraak en participatie stevig en breed gedragen te implementeren in de organisatie. Onze ambitie is dat voor het begin van 2012 de Nijmeegse inspraakpraktijk met nog meer transparantie en kwaliteit zijn beslag krijgt. Vanaf 2012 kan de burgemeester als portefeuillehouder ook jaarlijks aan de raad rapporteren over de kwaliteit van burgerparticipatie, zoals de Rekenkamer aanbeveelt.

Als een van de kaders wordt in het rapport verwezen naar de 'participatieladder'. Op basis daarvan merkt de Rekenkamer op dat Nijmegen met name vormen van burgerparticipatie toepast die gericht zijn op informatie en consultatie; van coproductie of meebeslissen en -uitvoeren is minder sprake. Daarbij willen wij aantekenen dat het onderzoek naar 4 casussen niet te gemakkelijk naar algemene conclusies moet leiden. Zo zijn er in het wijkbeheer en -onderhoud al voorbeelden waarbij bewoners al een intensievere betrokkenheid hebben. Voor de komende jaren wil ons college pilots opzetten om op diverse beleidsterreinen verdergaande vormen van burgerparticipatie toe te passen en verantwoordelijkheden met burgers te delen.

Nijmegen heeft een rijke democratische traditie waarin bewoners invloed kunnen uitoefenen op besluitvorming rondom beleid en (bouw)projecten. Dat gebeurt op vele fronten en in vele gedaanten. Naast kritische kanttekeningen over beleidsmatige aspecten, constateert de Rekenkamer ook dat betrokkenen in de 4 onderzochte casussen van oordeel zijn dat de participatie over het algemeen kwalitatief goed verlopen is. Dat bevestigt het beeld dat wij ook hebben. Ons college is zich er wel van bewust dat de kaders en aanpak voor participatie in beleidsmatig opzicht verhelderd en versterkt kunnen worden. Zoals gesteld hechten wij aan transparante besluitvormingsprocessen en betrokkenheid van belanghebbenden, om zodoende tot een evenwichtige weging van belangen te kunnen komen.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

Mr. Th.C. de Graaf

drs. B. van der Ploeg

6. NAWOORD REKENKAMER

Wij constateren met genoegen dat het college de bevindingen en conclusies uit het Rekenkamerrapport betreffende de kwaliteit van burgerparticipatie onderschrijft en onze aanbevelingen grotendeels overneemt.

Wij willen op deze plaats wel een misverstand uit de weg ruimen. De conclusie dat de gemeente Nijmegen met name minder vergaande vormen van burgerparticipatie inzet, is niet gebaseerd op de door ons onderzochte vier casussen, zoals het College aangeeft. Deze conclusie is gebaseerd op een analyse van de *zestig* projecten die de gemeente in 2008 en 2009 heeft gestart. Met de kanttekening dat uiteraard lang niet elk project zich leent voor meer vergaande vormen van burgerparticipatie, had in onze ogen verwacht mogen worden dat in 2008 en 2009 in meer dan vier projecten sprake was van coproduceren en in meer dan één project van meebeslissen. Zeker gezien de constatering uit het Eindadvies Open Stad dat de gemeente 'landelijk gezien zeker voorop loopt op het gebied van participatie en dat zij voort wil op deze ingeslagen weg'.

Het verheugt ons dat het College aangeeft op korte termijn en in goed overleg met de gemeenteraad te willen komen tot een aanscherping van de visie op het betrekken van bewoners en belanghebbenden bij gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Wij vinden het tevens positief dat het college nu expliciet aangeeft werk te zullen maken van de verankering van verantwoordelijkheden en de implementatie, zodat de burgemeester vanaf 2012 ook jaarlijks aan de gemeenteraad kan rapporteren over de kwaliteit van burgerparticipatie.

Wij adviseren de raad bij de behandeling van dit rapport deze toezeggingen van het college te concretiseren. Wij doelen dan in de eerste plaats op de vormgeving van het gezamenlijke proces van visievorming. En om daarbij inhoudelijk gebruik te maken van de uitwerkingen die wij in onze aanbevelingen steeds hebben aangegeven.

Wij zullen het (implementatie)traject met belangstelling volgen.