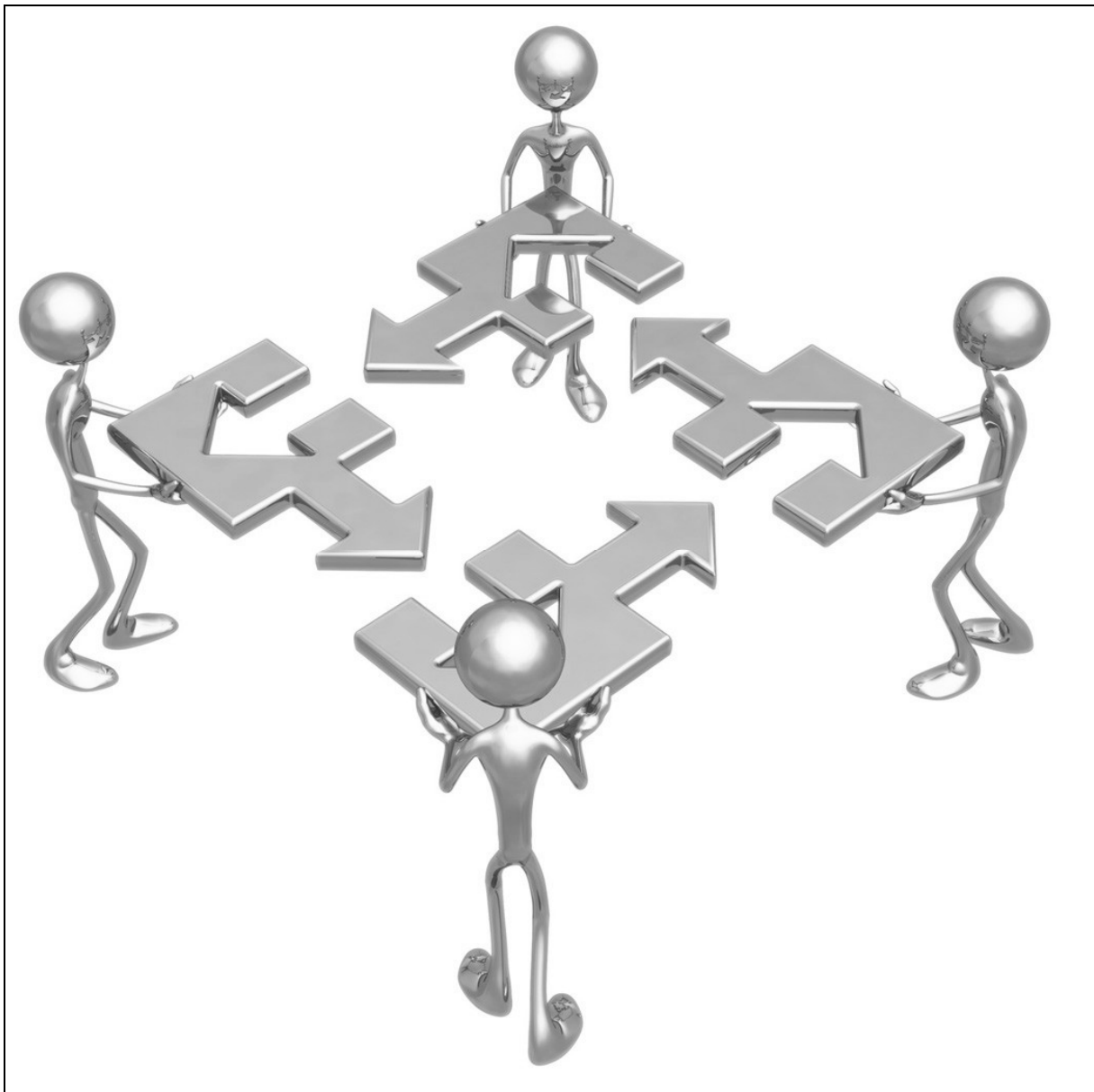


Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

ONDERZOEK KWALITEIT BURGERPARTICIPATIE

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

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

INHOUDSOPGAVE ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1	Opzet van het onderzoek	1
2	Beleid	9
3	Quick scan inspraakverordening	20
4	Onderzochte projecten:	24
	• Bestemmingsplan Lindenholt	24
	• Hatert Fortuna	36
	• Leerlingenvervoer	45
	• Reconstructie Molenweg	58
Bijlagen		
1	Nijmeegse participatieladder	
2	Communicatie-toolkit	
3	Verklaring gebruikte afkortingen	

1. OPZET VAN HET ONDERZOEK

De Nijmeegse Rekenkamer heeft het onderzoek naar de kwaliteit van burgerparticipatie uitgevoerd in de periode van 1 mei 2010 tot 15 december (peildatum) 2010 in een aantal (parallele) fasen. Wij hebben deze benoemd in kader 1.1. Na het kader geven wij een korte toelichting op de onderscheiden fasen van het onderzoek.

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)	

Gedurende het hele onderzoek heeft onze secretaris bijna elke twee weken overleg gevoerd met een door de stadscontroller aangewezen ambtelijk contactpersoon. In deze overleggen stond het bespreken van de aanpak en voortgang van het onderzoek (aan de hand van bevindingen) centraal. Vragen voor de organisatie werden uitgezet en beantwoord via de contactpersoon, tenzij daarover andere afspraken werden gemaakt. De contactpersoon verzorgde de terugkoppeling naar de organisatie, de portefeuillehouder en het college. Voor de terugkoppeling naar de portefeuillehouder heeft de secretaris circa één keer per maand een overzicht opgesteld van de stand van zaken van het onderzoek. Verder hebben de secretarissen van de auditcommissie en de Rekenkamer tijdens het onderzoek regelmatig contact gehouden over de voortgang van het onderzoek.

FASE 1 INVENTARISATIE BURGERPARTICIPATIETRAJECTEN NIJMEGEN

De Rekenkamer is het onderzoek begonnen met een inventarisatie van alle door de gemeente Nijmegen in de periode 2008 – 2009 gestarte projecten waarbij burgerparticipatie aan de orde was. Wij hebben daarvoor de volgende bronnen gebruikt:

- Bestuurlijk informatiesysteem (BIS). Via de sleutelbegrippen 'burgerparticipatie' en 'inspraak' hebben wij alle agenda's en besluitenlijsten van het college en de gemeenteraad gecheckt op relevante projecten;
- Uitdraaien die wij sinds het najaar van 2008 hebben gemaakt van de pagina 'inspraak en info' op www.nijmegen.nl en meldingen in MijnNijmegenMail;

- Projecten voor burgerparticipatie die ons zijn aangedragen door burgers;
- Overzicht van projecten uit de quick scan Inspraakverordening die in opdracht van de burgemeester is uitgevoerd (zie hoofdstuk 3 van deze onderzoeksverantwoording).

Tot slot hebben wij onze ambtelijke contactpersoon gevraagd of wij door deze werkwijze belangrijke projecten hebben gemist. Dat bleek niet het geval.

Wij hebben vervolgens alle projecten in een matrix geplaatst waarin de participatieladder¹ en beleidscyclus² met elkaar werden geconfronteerd. Wij hebben daarbij onderscheid gemaakt naar projecten waarvoor burgerparticipatie en/of inspraak wettelijk verplicht was en projecten waarvoor dat niet het geval was³. Wij hebben de projecten toegeedeeld op basis van de titel van het project, een scan van de college- en/of raadsstukken en een scan van eventuele overige achterliggende informatie. Wij hebben deze tabel gebruikt voor het maken van een selectie van projecten (zie fase 5a).

Burgerparticipatie (inspraak) wettelijk verplicht						
	Informereren (1)	Consulteren (2)	Adviseren (3)	Coproduceren (4)	Meebeslissen (5)	Eindtotaal
Analyse (1)	0	1	0	0	0	1
Planvorming (2)	0	18	11	0	0	29
Uitvoering (3)	0	0	0	0	0	0
Evaluatie (4)	0	0	0	0	0	0
Eindtotaal	0	19	11	0	0	30
Burgerparticipatie (inspraak) niet wettelijk verplicht						
	Informereren (1)	Consulteren (2)	Adviseren (3)	Coproduceren (4)	Meebeslissen (5)	Eindtotaal
Analyse (1)	0	2	2	1	0	5
Planvorming (2)	1	7	7	1	1	17
Uitvoering (3)	0	2	1	2	0	5
<i>Plvorm (2) en Uitv (3)</i>	0	1	1	0	0	2
Evaluatie (4)	0	0	0	0	0	0
Eindtotaal	1	12	11	4	1	29

¹ De participatieladder is voorzien van een toelichting opgenomen in kader 1.2 op de volgende bladzijde.

² De beleidscyclus is voorzien van een toelichting opgenomen in kader 1.3 op de volgende bladzijde.

³ Bij wettelijk verplicht zijn wij uitgegaan van landelijke wetgeving (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening) en niet van lokale wetgeving (in dit geval de inspraakverordening). Op grond van de inspraakverordening dient, enkele met name genoemde uitzonderingen daargelaten, altijd inspraak te worden toegepast.

Kader 1.2 De participatieladder

Grofweg bestaan er vijf vormen van burgerparticipatie. Deze worden in zijn algemeenheid gepresenteerd met behulp van de 'participatieladder'. Deze participatieladder kent vijf 'treden'. De mate van participatie neemt per trede toe. Op de laagste trede is nauwelijks sprake van participatie (informereren); op de hoogste is juist sprake van zeer intensieve participatie (mee beslissen). Bij iedere trede van de participatieladder heeft de burger een andere rol. De uiterste vormen hier zijn: van toehoorder tot medebeslisser. De participatieladder is hieronder weergegeven:

Informereren	<p>Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.</p> <p>Rol burger: toehoorder/doelgroep</p>
Raadplegen (consulteren)	<p>Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.</p> <p>Rol burger: geconsulteerde</p>
Mee denken (adviseren)	<p>Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.</p> <p>Rol burger: adviseur</p>
Coproduceren	<p>Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.</p> <p>Rol burger: samenwerkingspartner</p>
Mee beslissen	<p>Politiek en bestuur laten de beleids- en besluitvorming over aan de deelnemers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.</p> <p>Rol burger: medebeslisser</p>

Kader 1.3 De beleidscyclus

Het is van belang de vorm van burgerparticipatie af te stemmen op de fase van de beleidscyclus waarin de participatie daadwerkelijk plaatsvindt. Wij onderscheiden vier fasen in de beleidscyclus: analyse, planvorming, uitvoering en evaluatie. Waar burgers in de analysefase vooral onderwerpen of ideeën aandragen, denken burgers in de planvormingsfase mee over bijvoorbeeld alternatieven, al dan niet gevolgd door een besluit waarover de burger heeft kunnen meebeslissen. In de uitvoeringsfase denken burgers mee over hoe de uitvoering het best georganiseerd kan worden. In de evaluatiefase hebben burgers een rol in de beoordeling van de effecten van beleid. De onderdelen van de beleidscyclus zijn hierna beschreven: ...

Analyse en doelstelling	Inventariseren problemen. Vaststellen van het doel van het beleid of de beleidsverandering.
Planvorming	Opstellen beleid. Het maken van een keuze voor een oplossingsrichting, en het hieraan gekoppelde beleid.
Uitvoering beleid	Concretisering van beleid. Vertaling van het beleid naar de praktijk, en de details van de uitvoering.
Evaluatie van beleid	Evaluatie van het gevoerde beleid. Zijn de gemaakte keuzes de juiste gebleken, en waar is eventueel nog bijsturing noodzakelijk.

FASE 2 BELEIDSKADER

In deze fase van het onderzoek hebben wij de stukken bestudeerd die samen het beleidskader voor burgerparticipatie betreffen. Concreet ging het om:

- Raadsbesluit naar aanleiding van Cerberusrapport (februari 2006);
- Eindadvies Open Stad (april 2006);
- Inspraakverordening (januari 2008);
- Kaders voor de inspraak (januari 2008).

In deze fase hebben wij ter verificatie van de bevindingen uit de documentenstudie een serie interviews gehouden met betrokkenen. Van alle gevoerde gesprekken hebben wij een verslag gemaakt. Dit verslag is steeds ter aanvulling en correctie voorgelegd aan de gesprekspartner en daarna op basis van zijn/haar reactie definitief gemaakt. In onderstaand kader staat een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen.

Oriënterende interviews over het gemeentelijk beleidskader burgerparticipatie
<ul style="list-style-type: none">• De heer T. de Graaf (burgemeester)• Mevrouw M. Delissen (bureauhoofd communicatie, directie Stadsbedrijven (DSB))• Mevrouw B. van Kerkoerle (hoofd afdeling wijkmanagement, directie Wijk en Stad (DWS))• Mevrouw R. Visée (communicatie-adviseur, betrokken bij het eindadvies Open Stad, DSB)

Wij rapporteren op hoofdlijnen over onze bevindingen op dit punt in hoofdstuk 2 van het hoofdrapport. Wij rapporteren hierover meer gedetailleerd in hoofdstuk 2 van de onderzoeksverantwoording.

FASE 3 RAADSBESLUIT NAAR AANLEIDING VAN CERBERUS RAPPORT

In deze fase van het onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre en op welke wijze invulling is gegeven aan het raadsbesluit naar aanleiding van het initiatiefvoorstel van de werkgroep Cerberus (22 februari 2006).

Dit besluit is grofweg in te delen in twee categorieën maatregelen:

- De eerste categorie besluiten betreft concrete actiepunten, waarbij een formele 'check' volstond. Een voorbeeld hiervan is de actualisatie van de Inspraakverordening.
- De tweede categorie besluiten is wat algemener van aard, en raakt het organisatieproces van ieder burgerparticipatietraject, zoals de aanbeveling: 'ervoor te zorgen dat bij aanvang van het proces een zo compleet mogelijke 'sociale kaart' wordt vervaardigd⁴. Dergelijke besluiten hebben wij verwerkt in het normenkader aan de hand waarvan wij de geselecteerde projecten hebben beoordeeld (fase 5b).

Wij rapporteren op hoofdlijnen over onze bevindingen op dit punt in hoofdstuk 2 van het hoofdrapport. Wij rapporteren hierover meer gedetailleerd in hoofdstuk 2 van de onderzoeksverantwoording.

FASE 4 CONCRETISEREN 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.

⁴ Met 'sociale kaart' bedoelt de werkgroep Cerberus, dat voor de aanvang van een interactief proces met burgers een overzicht gemaakt moet worden van: de omvang en reikwijdte van de plannen, de organisatiegraad van bewoners, de democratische legitimering van de organisaties, de belangen van verschillende betrokkenen/organisaties, de problematiek van de wijk, waarin de plannen verwezenlijkt gaan worden, de in de aangrenzende gebieden aanwezige planprocessen/beleidsontwikkelingen en de integraliteit van de planvorming.

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 VNG⁵ 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.

Bij het opvragen van de projectdossiers en bij de uitnodiging voor de gesprekken met ambtenaren in fase 5b van het onderzoek, hebben wij steeds het normenkader – voorzien van bovenstaande toelichting – meegestuurd. Desgewenst hebben wij daar een mondelinge toelichting op gegeven.

Wij hebben het gehanteerde normenkader opgenomen in hoofdstuk 1 van het hoofdrapport.

FASE 5 PRAKTIJKCASUSSEN

Fase 5 van het onderzoek bestond uit twee stappen:

- a. het maken van een selectie van projecten waarin burgerparticipatie aan de orde was, op basis van de inventarisatie die in fase 1 van het onderzoek is uitgevoerd;
- b. het onderzoeken van vier geselecteerde projecten.

Fase 5a Selectie van projecten

Bij de selectie van de projecten speelden de volgende criteria een belangrijke rol:

1. projecten moesten van hoge maatschappelijke relevantie zijn;
2. projecten moesten van enige omvang zijn, dat wil zeggen dat het college en/of de raad een besluit over het project moest(en) hebben genomen;
3. projecten moesten (deels) uitgevoerd zijn in de onderzoeksperiode (2008 – 2009) – in ieder geval (een deel van) het burgerparticipatietraject.

Wij wilden daarnaast dat de projecten voldoende spreiding lieten zien op de volgende elementen (voor zover dat op dat moment was in te schatten):

1. spreiding qua niveau van burgerparticipatie (informereren – meebeslissen);
2. spreiding qua beleidsfase (analyse – evaluatie);
3. spreiding over de directies Inwoners (DIW), Grondgebied (DGG) en Wijk en Stad (DWS);
4. spreiding naar wettelijk verplicht vs. niet-wettelijk verplicht;

⁵ VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Het spoorboekje is uitgegeven op 7 juni 2010.

5. spreiding over participatie door individuele burgers en georganiseerde burgers (voor de gelegenheid of structureel (geografisch of thematisch));
6. spreiding initiatief gemeente vs. initiatief burgers/belangenorganisatie;
7. spreiding naar media-aandacht (veel of niet of nauwelijks) voor het onderwerp.

Uiteindelijk hebben wij uit de bijna 60 projecten waarbij burgerparticipatie in 2008 en 2009 aan de orde was (zie fase 1) de volgende vier projecten geselecteerd:

- Bestemmingsplan Lindenholt (wettelijk verplichte inspraak, participatieladder trede 2 (raadplegen), beleidscyclus fase 2 (planvorming), DGG en DWS, participatie door individuele en georganiseerde burgers);
- Hatert Fortuna (niet wettelijk verplichte inspraak, participatieladder trede 5 (meebeslissen), beleidscyclus fase 1 (analyse en doelstelling), DWS);
- Leerlingenvervoer (niet wettelijke verplichte inspraak, participatieladder trede 3 (meedenken), beleidscyclus fase 1 en 2 (analyse en doelstelling, planvorming), DIW, participatie door georganiseerde burgers (belanghebbenden));
- Reconstructie Molenweg (niet wettelijk verplichte inspraak, participatieladder trede 3 (meedenken), beleidscyclus fase 3 (uitvoering beleid), uitvoeringsfase, DGG, participatie door individuele burgers).

Fase 5b Onderzoeken van de geselecteerde casussen

Het onderzoek van de projecten begon met het bestuderen van het dossier van de betreffende projecten. Wij hebben daartoe, via de controller en aan de hand van ons normenkader, de verantwoordelijke directie gevraagd de relevante stukken bij ons aan te leveren. Op basis van de informatie uit de projectdossiers en de op ons verzoek aanvullend aangeleverde stukken, hebben wij voor elk project in beeld gebracht welke doelen met de inzet van burgerparticipatie beoogd worden, wat de achterliggende redenen voor de keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie was en hoe het project van begin tot eind is verlopen. Naast het bestuderen van de projectdossiers, hebben wij voor elk geselecteerd project diverse gesprekken gevoerd. In het volgende kader hebben wij aangegeven met wie wij (per project) hebben gesproken⁶.

Van alle gevoerde gesprekken hebben wij een verslag gemaakt. Dit verslag is steeds ter aanvulling en correctie voorgelegd aan de gesprekspartner en daarna op basis van zijn/haar reactie definitief gemaakt.

Interviews betreffende de uitvoering van de geselecteerde projecten
Bestemmingsplan Lindenholt
<ul style="list-style-type: none"> • W. Pranger (ambtelijke opdrachtgever, DWS) • M. Muntjewerff (projectleider 'grote' bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt, DGG) • L. Berkers (projectleider 'klein' project Lindenholt-Noord, DGG) • A. van Bommel (communicatieadviseur, directie Stadsbedrijven (DSB)) • M. Kiesling (bureauhoofd communicatie, DSB) • H. Kunst (portefeuillehouder) • Klankbordgroep Lindenholt-Noord (twee gesprekken: één gesprek met vertegenwoordigers van de school en de voetbalclub, en één gesprek met vier omwonenden).

⁶ In het overzicht wordt soms termen die specifiek aan de projecten gerelateerd zijn gebruikt. In de projectbeschrijvingen in hoofdstuk 4 van deze onderzoeksverantwoording worden deze toegelicht.

Interviews betreffende de uitvoering van de geselecteerde projecten
Hatert Fortuna
<ul style="list-style-type: none"> • W. Cousijn (wijkmanager Nijmegen Zuid, DWS) • E. van den Heuvel (medewerker subsidies, DWS) • R. Visée (communicatieadviseur, DSB) • M. Delissen (bureauhoofd communicatie, DSB) • T. Tankir (portefuillehouder) • Werkgroep Hatert Fortuna, groepsgesprek met circa 9 leden
Leerlingenvervoer
<ul style="list-style-type: none"> • I. Colstee (projectleider, DIW) • N. van den Dobbelsteen (beleidsadviseur Onderwijs, DIW) • J. Willemsen (beleidsadviseur Onderwijs, DIW) • J. Balemans (communicatieadviseur, DSB) • M. Kiesling (bureauhoofd communicatie, DSB) • H. Kunst (portefuillehouder (tijdens de looptijd van het project)) • J. Nillessen (voorzitter klankbordgroep Leerlingenvervoer, voorzitter Platform Gehandicapten Nijmegen (PGN)) • P. Ronden (consulent programma VCP⁷, ondersteuner van de ouderadviesraad Leerlingenvervoer) • Ouderadviesraad Leerlingenvervoer (schriftelijke vragenlijst onder de tien ouders die lid zijn van de ouderadviesraad Leerlingenvervoer)
Reconstructie Molenweg
<ul style="list-style-type: none"> • J. ter Wal (ambtelijke opdrachtgever project, DGG) • H. Klomp (projectleider, DGG) • M. Verhoeve (communicatieadviseur, DSB) • M. Delissen (bureauhoofd communicatie, DSB) • T. Tankir (portefuillehouder) • Contactpersonen voor omwonenden en bedrijven van de Molenweg (zelf aanwonende en eigenaar van een bedrijf aan de Molenweg)

Wij rapporteren op hoofdlijnen over onze bevindingen ten aanzien van de projecten in hoofdstuk 3 van het hoofdrapport. Wij rapporteren hierover meer gedetailleerd in hoofdstuk 4 van voorliggende onderzoeksverantwoording.

FASE 6 VOLGEN VERBETERTRAJECT NAV QUICK SCAN INSPRAAKVERORDENING

In november 2009 heeft de burgemeester, met het oog op het geplande Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie, opdracht gegeven aan de afdeling communicatie om een quick scan uit te voeren naar de uitvoering van de Inspraakverordening. Begin juli 2010 stuurde het college de raad een brief met de belangrijkste bevindingen uit deze quick scan. In de brief was tevens aangegeven dat '[inmiddels] ook maatregelen getroffen en in voorbereiding [zijn] om de burgerparticipatie te verbeteren en de toepassing van de Inspraakverordening verder te verbeteren'. De auditcommissie heeft ons verzocht om in ons onderzoek ook na te gaan hoe het college invulling geeft aan dit verbetertraject, en zo mogelijk in kaart te brengen welke resultaten de quick scan al opgeleverd heeft. Wij zijn op dat verzoek ingegaan. Wij zijn voor de periode tot 15 december 2010 (peildatum van dit onderzoek) nagegaan welke maatregelen zijn en worden getroffen naar

⁷ Programma VCP: Programma Versterking Cliëntpositie. Het Programma VCP draagt bij aan zichtbare, effectieve belangenbehartiging van mensen met beperkingen op lokaal niveau. Programma VCP helpt lokale belangenbehartigers met informatie, advies en concrete hulp en begeleiding.

aanleiding van de quick scan. Wij hebben tevens een gesprek gevoerd met de meest betrokken ambtenaren (zie onderstaand kader).

Interview over (het verbetertraject naar aanleiding van) de quick scan Inspraakverordening

- P. Steijn (projectleider verbetertraject, directeur DWS)
- M. van de Vorst (afdelingshoofd communicatie, DSB)
- H. Maassen (communicatie-adviseur en uitvoerder van de quick scan Inspraakverordening, DSB)

Wij rapporteren op hoofdlijnen over onze bevindingen op dit punt in hoofdstuk 2 van het hoofdrapport. Wij rapporteren hierover meer gedetailleerd in hoofdstuk 3 van de onderzoeksverantwoording.

FASE 7 OPSTELLEN RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Op grond van voorgaande stappen hebben wij een rapport met bevindingen opgesteld.

FASE 8 AMBTELIJK HOOR EN WEDERHOOR OVER BEVINDINGEN

Wij hebben ons rapport met bevindingen van 12 tot en met 26 januari 2011 voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Concreet houdt dit in dat wij gevraagd hebben eventuele feitelijke onjuistheden in het rapport⁸ en de bijbehorende onderzoeksverantwoording aan ons aan te geven door te geven. De opmerkingen die betrekking hadden op de weergegeven feiten hebben wij verwerkt in voorliggende hoofdrapport en onderzoeksverantwoording.

FASE 9 OPSTELLEN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Parallel aan ambtelijk hoor en wederhoor over de bevindingen hebben wij de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek opgesteld.

FASE 10 BESTUURLIJK HOOR EN WEDERHOOR OVER CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Wij hebben het college van 1 tot en met 16 februari 2011 in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op ons rapport. Wij hebben deze reactie ontvangen op 15 februari 2011 en voorzien van een nawoord. Beide zijn integraal opgenomen in het hoofdrapport.

FASE 11 VERZENDING RAPPORT AAN GEMEENTERAAD

Wij hebben het rapport op 24 februari verzonden aan de gemeenteraad en het college. Daarmee is het rapport openbaar geworden. Uiteraard heeft ook iedereen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken een (digitaal) exemplaar van het rapport ontvangen.

⁸ Voor ambtelijk hoor- en wederhoor lagen de hoofdstukken 1 tot en met 3 van het huidige hoofdrapport en de volledige onderzoeksverantwoording voor.

2. BELEID

In dit hoofdstuk geven wij een toelichting op de verschillende onderdelen van het beleidskader voor burgerparticipatie. Achtereenvolgens gaat het om:

- Raadsbesluit naar aanleiding van Cerberusrapport (februari 2006);
- Eindadvies Open Stad (april 2006);
- Inspraakverordening (januari 2008);
- Kaders voor de inspraak (januari 2008).

In hoofdstuk 2 hebben wij de verschillende onderdelen van het beleidskader met elkaar in verband gebracht en beoordeeld aan de hand van ons normenkader.

RAADSBESLUIT NAAR AANLEIDING VAN CERBERUSRAPPORT (FEBRUARI 2006)

Op 22 februari 2006 besluit de gemeenteraad de kwaliteit van burgerparticipatie in de gemeente Nijmegen te verbeteren. Dit besluit wordt genomen op basis van een initiatiefvoorstel voorbereid door een werkgroep uit de gemeenteraad (Cerberus). Deze werkgroep had onderzoek gedaan naar de inzet van burgerparticipatie door de gemeente in een concrete casus: de inrichting van landgoed De Driehuizen.

Belangrijkste constatering van de werkgroep Cerberus waren:

- a. Interactieve processen vragen om maatwerk. Dit maatwerk werd door de gemeente niet geleverd in de concrete casus, aangezien er geen inzicht was in zaken als organisatiegraad van de bewoners/organisaties, de belangen van betrokkenen, de problemen in de wijk, de in aangrenzende gebieden lopende planprocessen. Onduidelijk was wie namens wie sprak van betrokken bewoners/organisaties. Belangrijke factor was daarnaast dat ook over de rol/positie van betrokken ambtenaren in het proces geen duidelijkheid bestond (zijn de ambtenaren wel geschikt voor het onderhavige project?)¹.
- b. De spelregels van interactieve processen moeten helder zijn voor alle betrokkenen. Dit was niet het geval in de concrete casus. Er heerste onduidelijkheid over wie uiteindelijk waarover beslist, zowel bij de raad als bij betrokken bewoners/organisaties. De raad had bevoegdheden afgestaan aan het college, maar onduidelijk was hoever deze bevoegdheden reikten. Wie neemt uiteindelijk het besluit, welk tijdsplan wordt daarbij gevolgd, en zijn de te volgen procedures voor iedereen duidelijk?
- c. Fatsoen in de contacten is erg belangrijk. De manier van met elkaar omgaan, het elkaar serieus nemen, respect voor elkaars standpunten zijn van groot belang bij het welslagen van burgerparticipatie. In de concrete casus was hier niet (altijd) sprake van.
- d. Bedrijfsmatige projectorganisatie is dringend gewenst. De gemeente moet helder zijn in haar afspraken en deadlines. Er moet duidelijkheid zijn over wie de probleemhouder is binnen de gemeentelijke organisatie, en de gemeente moet zich deskundig tonen bijvoorbeeld op het gebied van bouwzaken. Ook moet duidelijk zijn welke fasen van het proces interactief zijn en welke niet. In de concrete casus waren deze zaken niet goed georganiseerd.

¹ De conclusies a t/m f zijn getrokken in de tussenrapportage van de Cerberus werkgroep (januari 2005). De conclusies g t/m j staan in de eindrapportage (mei 2005). Conclusie k gaat over de werkgroep zelf en staat daarom niet opgenomen in dit rapport.

- e. Voorkom dat interactief werken onttaardt in competitie/oorlog. In de concrete casus was geen sprake (meer) van een wederzijds vertrouwen. Fouten worden niet erkend, betrouwbare cijfers worden niet geleverd, bewoners hadden het gevoel in het defensief gedrongen te worden, en vonden dat de gemeente zich partijdig opstelde. Ook heerste onduidelijkheid over de rol van raadsleden.
- f. Er gaan ook veel dingen goed. Het rapport gaat in op diverse positieve ervaringen van betrokkenen in de concrete casus, zoals ambtenaren die aardig en ijverig zijn, een griffie die betrokken is, een benaderbare wethouder.
- g. De definitie van OPP als methode moet duidelijk zijn. Er is gekozen voor de methodiek Open Plan Proces (OPP) terwijl de definitie van OPP onduidelijk is.
- h. Bij aanvang van interactieve processen moet (in overleg met de functionele raadscommissie) gekozen worden voor de juiste methodiek.
- i. De positie, rol en taak van de raad(scommissie) dient scherp te worden geformuleerd en duidelijk te zijn voor alle participanten, zowel voorafgaand, tijdens als aan het einde van het proces.
- j. Gedurende het proces dient de stand van zaken van het project regelmatig met alle betrokkenen besproken te worden.

Bovenstaande leidde tot zes conclusies:

- participanten oordelen verschillend over het proces, afhankelijk van het belang van waaruit zij aan het proces deelnemen;
- de rol van de raad(scommissie) is niet helder genoeg omschreven;
- de rol van de projectorganisatie is niet even helder voor alle participanten;
- de organisatie van het gehele proces is niet duidelijk;
- de onderlinge verhoudingen tussen de partners in het proces staan onder druk door verschillende verwachtingen van de deelnemers in het proces;
- de spelregels zijn niet tevoren afgesproken.

Naar aanleiding van het rapport komt de gemeenteraad op 22 februari 2006 tot het besluit de burgerparticipatie te verbeteren. In onderstaande tabel hebben wij het besluit opgenomen. Per beslispunt hebben wij tevens aangegeven in hoeverre dit is uitgevoerd. Voorafgaand aan de vaststelling van dit besluit had het college in een reactie aangegeven dat de voorstellen van de werkgroep redelijk zijn, niet allemaal 1-2-3 te realiseren (omdat sommige ook capaciteit vragen), maar dat het in beginsel instemt met de voorstellen.

RAADSBSLUIT NAV RAPPORT CERBERUS	STAND VAN ZAKEN UITVOERING RAADSBSLUIT
De raad besluit het college te verzoeken om:	
<p>1. De Inspraakverordening te actualiseren en aan te passen aan het dualisme.</p>	<p>De Inspraakverordening is door het college geactualiseerd en conform voorstel door de gemeenteraad vastgesteld op 23 januari 2008. Per 7 februari 2008 is de nieuwe Inspraakverordening van kracht geworden.</p>
<p>2. Maatregelen te nemen die ertoe leiden dat artikel 3 en 4 van de Inspraakverordening ook daadwerkelijk worden gehandhaafd en toegepast.</p> <p>===</p> <p>Artikel 3: Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen.</p> <p>Artikel 4:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Burgemeester en wethouders stellen voor elk beleidsvoornemen waarop inspraak wordt toegepast een inspraakplan vast. 2. Het inspraakplan omvat ten minste: <ol style="list-style-type: none"> a. de wijze waarop inspraak wordt verleend; b. een termijnstelling; c. een omschrijving van de mate waarin en de voorwaarden waaronder de in artikel 3 genoemde invloed op het beleidsvoornemen kunnen uitoefenen. 3. Burgemeester en wethouders kunnen standaard-inspraakplannen opstellen. Zij kunnen een standaard-inspraakplan van toepassing verklaren op door hen te onderscheiden categorieën beleidsvoornemens. 4. Burgemeester en wethouders kunnen de van toepassingverklaring als bedoeld in het tweede lid opdragen aan een lid van hun college of aan de directeur van de desbetreffende gemeentelijke dienst. 	<p>De artikelen 3 en 4 zijn ook opgenomen in de Inspraakverordening zoals die sinds 1 januari 2008 van kracht is. Deze worden in de praktijk echter niet of niet bewust toegepast. Naar aanleiding van de quick scan naar de naleving van de Inspraakverordening zijn bijeenkomsten met programmamanagers belegd, waarin een toelichting op de verordening is gegeven. Ook deze artikelen zijn hier onder de aandacht gebracht.</p>

RAADSBESLUIT NAV RAPPORT CERBERUS	STAND VAN ZAKEN UITVOERING RAADSBESLUIT
<p>3. Op de gemeentelijke website een webpagina toe te voegen en te onderhouden, waarop alle inspraakplannen staan en gedownload kunnen worden.</p>	<p>De pagina 'inspraak&info' op de gemeentelijke website is bedoeld als de centrale pagina voor informatie-avonden, lopende inspraak en startnotities voor nieuw beleid. Sinds ons besluit om onderzoek te doen naar de kwaliteit van burgerparticipatie (eind 2008), hebben wij (bijna) wekelijks (tot eind 2009) deze pagina bekeken. Daaruit komt naar voren dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de pagina niet volledig is: <ul style="list-style-type: none"> • regelmatig blijkt uit MijnNijmegenMail dat er elders op de site melding wordt gemaakt van zaken rond informatie-avonden of inspraakmogelijkheden; • slechts enkele startnotities op deze pagina zijn (waren) opgenomen². • de pagina niet actueel is: regelmatig staan er zaken op vermeld die al achterhaald zijn (dit komt overigens sinds de nieuwe opzet van de pagina sinds het najaar van 2009 wel minder vaak voor). <p>Op basis van steekproefsgewijze checks tijdens de uitvoering van ons onderzoek (2010), hebben wij geconstateerd dat de situatie nog niet verbeterd is. Wel is inmiddels de pagina (weer) te bereiken vanaf de openingspagina van www.nijmegen.nl. Ons is aangegeven dat inmiddels wordt nagegaan hoe deze pagina verder verbeterd, volledig en actueel gehouden kan worden.</p>
<p>4. Dat de nieuwe raad afspraken maakt met het college over een heldere en duidelijke taakafbakening in interactieve planprocessen, en met name over de plaats en de rol van de raad(scommissie) daarbinnen.</p>	<p>Over de <i>taakafbakening</i> zijn geen afspraken gemaakt tussen raad en college. Sinds mei 2006 wordt gewerkt met een nieuw vergadersysteem (Politieke Avond). Hierin is geen sprake meer van raadscommissies. Er is geen alternatief ontwikkeld voor het informeren of betrekken van raad(sleden) anders dan in het verband van de raad als geheel of als individueel raadslid.</p>
<p>5. Dat de raad(scommissie) aan het begin van elk planproces met het college bespreekt hoe inspraak in het proces is georganiseerd en op welke momenten en hoe de raad(scommissie) wordt geïnformeerd over de burgerparticipatie.</p>	<p>Er zijn afspraken gemaakt over het informeren van de raad door het college over het verloop van het proces voor inspraak / burgerparticipatie (interne richtlijnen kaders voor de inspraak), namelijk:</p> <p>Het college:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Houdt de gemeenteraad vanaf het begin effectief en beknopt op de hoogte van inspraakprocedures. • Doet de raad (griffie) een kopie van de uitnodigingen voor informatie- en overlegbijeenkomsten toekomen; • Informeert de raad adequaat over de uitkomsten van het overleg met belanghebbenden; • Maakt bij insprekers de rol van de raad helder; • Verantwoordt zich wanneer de raad daarom vraagt vooraf of achteraf over het inspraakproces. <p>In de praktijk worden deze regels maar beperkt nageleefd.</p>

² Het gaat om de startnotities Lokaal Gezondheidsbeleid 2008 - 2011, Ruimte voor de Waal en Gemeentelijk Rioleringsplan 2010 – 2013. Deze staan alle drie al zeer geruime tijd op de site en zijn al lange tijd niet meer actueel. In het najaar van 2010 is de startnotitie Ruimte voor de Waal van de pagina verwijderd. De andere twee startnotities zijn nog opgenomen, ook al liepen de processen voor het opstellen van deze beleidsplannen in 2008, respectievelijk 2009. Er zijn sinds 2008 veel meer startnotities voor nieuw beleid opgesteld en aan de gemeenteraad aangeboden.

RAADSBESLUIT NAV RAPPORT CERBERUS	STAND VAN ZAKEN UITVOERING RAADSBESLUIT
<p>6. Dat de nieuwe raad een nieuwe werkwijze ontwikkelt om burgerparticipatie te kunnen monitoren (vergelijkbaar met hoorzittingen over ruimtelijke ordeningszaken), zodat de raad(scommissie) de kwaliteit van de participatie kan blijven beoordelen.</p>	<p>Een dergelijke werkwijze is niet ontwikkeld. Er vindt geen monitoring van de kwaliteit van burgerparticipatie plaats; noch door de raad, noch door het college. Ook is dit nergens in de ambtelijke organisatie belegd. Met de quick scan is voor het eerst op enigszins systematische wijze nagegaan in hoeverre de Inspraakverordening wordt toegepast.</p>
<p>7. Er voor te zorgen dat bij aanvang van het proces een zo compleet mogelijke 'sociale kaart' wordt vervaardigd, waar met name afspraken worden gemaakt met bewoners(organisaties) en overige belanghebbenden.</p>	<p>In de projecten die wij hebben onderzocht is dit niet gebeurd. Desgevraagd is steeds aangegeven dat dit feitelijk nooit gebeurd. Per project wordt naar eigen inzicht van de projectleider - na overleg met een communicatie-adviseur, een wijkbeheerder en/of een wijkmanager - nagegaan wie (wanneer) betrokken zullen worden.</p>
<p>8. Op basis van een analyse van de sociale kaart, waarbij Stadsdeelbeheer en management wordt geraadpleegd, een gepaste methodiek te kiezen, maar ook projectleiding te zoeken, die met betreffende bewonersorganisaties goed kan samenwerken. Laatstgenoemde keuze zou prioritair moeten zijn boven beschikbaarheid.</p>	<p>Dit gebeurt niet; zie toelichting bij stand van zaken uitvoering beslispunt 7.</p>
<p>9. Aan de nieuwe raad(scommissie) in de tweede helft van 2006 terug te koppelen, welke maatregelen in de organisatie zijn genomen om bovenstaande verbetervoorstellen te implementeren.</p>	<p>Er heeft tot op heden geen terugkoppeling aan de raad plaatsgevonden betreffende de uitvoering van het raadsbesluit Cerberus. De raad is wel geïnformeerd over toe te passen spelregels (als onderdeel van het raadsvoorstel voor de nieuwe Inspraakverordening (januari 2008)) en de organisatie van de communicatiefunctie (brief van het college dd 18 november 2008). De resultaten uit de quick scan en het verbetertraject dat naar aanleiding daarvan is gestart, is de eerste specifieke terugkoppeling die de raad kreeg in dit dossier (brief van het college dd 6 juli 2010).</p>

EINDADVIES OPEN STAD (APRIL 2006)

In het voorjaar van 2006 brengt de stuurgroep³ 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 zaken 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 ingebed worden in participatietrajecten.

Het eindadvies Open Stad bevat de volgende punten:

1. Toolbox. De in het kader van het project de Open Stad ontwikkelde digitale toolbox voor de interactieve planpraktijk beschikbaar te stellen en in te zetten als instrument bij alle interactieve planprocessen in Nijmegen.
2. Cursus. Standaard bij interactieve planprocessen te voorzien in een korte stoomcursus interactieve planvorming als onderdeel van de opstart van een proces.
3. Middelen. Standaard bij interactieve planprocessen zullen raad en college er op toe zien dat er afspraken worden gemaakt tussen en met betrokken partijen over de procesvorm, de gewenste en verwachte vormen en mate van participatie, én de voor die participatie benodigde middelen; met daarbij aangegeven de dekking en verdeling en inzet van die middelen.
4. Cerberus. In samenhang met de punten 1, 2 en 3 het instrument TOOLBOX in te zetten ten dienste van het door de gemeenteraad op 22 februari 2006 aangenomen initiatiefvoorstel van de Werkgroep Cerberus.
5. Proefproject. Om invulling te geven aan de uitvoering van de punten 1 t/m 4 zal er op korte termijn een proefproject worden aangewezen waarin deze punten concreet zullen worden uitgewerkt en toegepast.
6. Procesregisseur. Teneinde meer grip te krijgen op de regie van met name de opstartfase van complexe en ingewikkelde interactieve planprocessen, wordt bij ieder interactief planproces voor de beginfase een procesregisseur aangesteld.
7. Afspraken. De Nijmeegse insteek bij interactieve planprocessen (na afronding van het proefproject genoemd onder punt 5) als kader mee te geven aan de huidige en toekomstige ontwikkelende en (georganiseerde) participerende partijen in Nijmegen.
8. Kennisuitwisseling. Aan de gemeenteraad wordt eind 2006 een voorstel gedaan voor een in 2007 op te starten kennisuitwisselingsproject tussen buurten in Nijmegen. Het project krijgt als titel 'Buurt voor Buurt'. Het doel is tweeledig: kennisuitwisseling sec en vergroting van de samenhang en samenwerking tussen buurten.

³ Deze stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente (waaronder de wethouder), De Principaal, Talis Woondiensten, Standvast Wonen, Matser projectontwikkeling en WINTER Stedelijke Ontwikkeling.

9. Publicatie. Samenstelling van een publicatie "Participeren doe je zo!" met daarin tips, trucs en aanbevelingen voor burgers (bedrijven, e.a.?) die initiatieven willen ontplooiën of op andere wijze invloed willen uitoefenen op hetgeen er in de stad, de wijk of de straat gebeurt.
10. Open Stad. Het begrip Open Stad te adopteren als weerslag van het gedachtegoed van de Open Stad en de vooral praktische manier waarop we in Nijmegen invulling geven aan de open manier van besturen, beleidsontwikkeling en planontwikkeling in de stad.

Het rapport Open Stad gaat ook in op de inspraak- en participatieverordening. Deze is verouderd (1995) en moet herzien worden, zo wordt vermeld. Het advies is om tot een betere afstemming te komen tussen (wettelijk geregelde) inspraak en de vrij overeengekomen participatie in beleids- en planprocessen. Deze zitten organisatorisch en communicatief (te) dicht op elkaar. Het advies is om een scheiding aan te brengen, in personen en instanties die voor deze processen verantwoordelijk zijn.

Het rapport Open Stad is gebruikt bij het opstellen van de Inspraakverordening en de Kaders voor de inspraak (zie hierna).

INSPRAAKVERORDENING (JANUARI 2008)

Volgend op het advies van de werkgroep Cerberus en de stuurgroep van het project Open Stad, wordt de Inspraakverordening herzien. De gemeenteraad stelt de Inspraakverordening conform voorstel van het college vast op 23 januari 2008.

In de Inspraakverordening staat de volgende definitie van inspraak opgenomen: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid⁴.

Verder staan in de verordening de volgende relevante bepalingen opgenomen:

- Behoudens het bepaalde in het derde lid van dit artikel stelt elk bestuursorgaan inspraak open met betrekking tot elk daarvoor in aanmerking komend beleidsvoornemen (artikel 2.1).
- Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden (artikel 3).

De procedure staat als volgt vastgelegd (artikel 4):

1. Het bestuursorgaan stelt voor elk voornemen waarop inspraak wordt verleend in een inspraakplan de procedure vast die in concreto zal worden gevolgd. Het bestuursorgaan maakt zijn besluit op de gebruikelijke wijze bekend, en informeert ter zake indien van toepassing en redelijkerwijs mogelijk de belanghebbenden.
2. Inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het bestuursorgaan geen andere inspraakprocedure vaststelt.
3. Het college is bevoegd inspraakplannen vast te stellen ten behoeve van beleid dat door de raad wordt vastgesteld, tenzij de raad in bepaalde gevallen deze bevoegdheid aan zich houdt.
4. De raad stelt kaders voor de wijze waarop de bestuursorganen inspraak toepassen.

Ook over de afronding van een inspraakproces schrijft de verordening het nodige voor (artikel 5):

1. Ter afronding van de inspraak stelt het bestuursorgaan tegelijk met het beleid waarop de inspraak betrekking had een beknopt eindverslag vast. Dit verslag bevat:
 - een beschrijving van de gevolgde inspraakprocedure;
 - een weergave van de inbreng van de participanten in het proces;
 - een aanduiding van de resultaten van deze inbreng waarbij voor zover relevant wordt aangegeven of en in hoeverre deze inbreng is overgenomen, dan wel met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten de inbreng niet is overgenomen of waarom niet tot aanpassing van een beleidsvoornemen is overgegaan.
2. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze bekend.

⁴ Wij willen hier vermelden dat in de gelijktijdig ter besluitvorming voorgelegde Kaders voor de inspraak (zie hierna in dit hoofdstuk) en het bijbehorend raadsvoorstel andere definities van inspraak zijn gehanteerd. In de Kaders voor de inspraak luidt de definitie: gestructureerd overleg met belanghebbenden en belangstellenden binnen Nijmegen (ingezetenen) of belanghebbenden daarbuiten. In het bijbehorende raadsvoorstel luidt de definitie van inspraak: overleg met belanghebbenden of belangstellenden. Daarnaast wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat participatie 'diepgaande inspraak' is.

KADERS VOOR INSpraak (JANUARI 2008)

Gelijktijdig met het raadsvoorstel voor de nieuwe Inspraakverordening legt het college de nota 'Kaders voor inspraak' ter vaststelling aan de gemeenteraad voor. Net als de verordening worden ook de kaders voor de inspraak conform voorstel vastgesteld door de gemeenteraad. Het college zelf concretiseert de kaders in interne richtlijnen. Het college bepaalt tevens dat bij de keuze van inspraakinstrumenten onder meer de Toolbox⁵ van de Open Stad en de Nijmeegse participatieladder⁶ moeten worden gebruikt.

De nota definieert inspraak als volgt: gestructureerd overleg met belanghebbenden en belangstellenden binnen Nijmegen (ingezetenen) of belanghebbenden daarbuiten⁷.

De nota 'Kaders voor inspraak' benoemt drie centrale eisen voor een goede inspraakpraktijk:

1. We moeten inspraak/participatie diep en duurzaam integreren in onze bestuurlijke en ambtelijke cultuur en processen. Een goede rolverdeling is daarvoor cruciaal;
2. Een planvormingsproces moet zowel flexibel als helder en inzichtelijk zijn;
3. We moeten helder, zorgvuldig en tijdig communiceren.

Alleen wanneer het lukt om aan deze voorwaarden te voldoen, kan het gemeentebestuur lukken om met belanghebbenden om te gaan op een manier die door hen als behoorlijk ervaren wordt, zo wordt benadrukt. Hier wordt aan toegevoegd dat hiermee niet gegarandeerd kan worden dat belanghebbenden in alle gevallen tevreden zullen zijn met de inhoud van de uiteindelijke gemeentelijke besluiten.

Voor iedere centrale eis gaat de nota in op de bij dat uitgangspunt geldende regels. In een richtlijnendocument worden deze regels vervolgens verder uitgewerkt.

In het raadsvoorstel bij de verordening en de nota Kaders voor de inspraak is aangegeven waar (en waarom) is afgeweken van Open Stad. Inhoudelijk wordt niet meer teruggekomen op het rapport of raadsbesluit Cerberus. In het raadsvoorstel is tevens aangegeven wat er nu anders zal gaan dan tot nu toe (vervolgvel 3): 'De regels (...) gelden voor alle ontwikkelingsprocessen en alle inspraak. Dit bevordert dat ze een normaal onderdeel

⁵ De Toolbox is in 2005 ontwikkeld binnen het project Open Stad. Uit ons onderzoek is gebleken dat alleen de basis voor dit instrument er ligt en het (nog) niet is uitgewerkt. De Toolbox bestaat uit een CD-rom met menustructuur, die echter inhoudelijk nog nauwelijks gevuld is. Er zijn alleen nog maar enkele algemene toelichtingen opgenomen (wat is een brainstorm, wijkschouw, burgerinitiatief en dergelijke en in welke situaties is deze toepasbaar).

⁶ 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. Voor de individuele burger is dit een inloopavond of buurtactie, voor een bewonerscomité of wijkraad is dit algemene belangenvertegenwoordiging. De Nijmeegse participatieladder is opgenomen in bijlage 1 van de onderzoeksverantwoording.

⁷ Wij willen hier vermelden dat in de gelijktijdig ter besluitvorming voorgelegde Inspraakverordening (zie hiervoor in dit hoofdstuk) en het bijbehorend raadsvoorstel andere definities van inspraak gehanteerd. In de Inspraakverordening luidt de definitie: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. In het bijbehorende raadsvoorstel luidt de definitie van inspraak: overleg met belanghebbenden of belangstellenden. Daarnaast wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat participatie 'diepgaande inspraak' is.

worden van de plan/beleidsontwikkelingspraktijk. Dat is de beste garantie voor het werkelijk bereiken van de inspraakdoelen. Verschillen met de bestaande praktijk zijn:

1. Op dit moment is er in de praktijk meestal sprake van óf wettelijk bepaalde minimuminspraak aan het einde van het planontwikkelingsproces óf intensieve interactieve planontwikkeling / participatie. Wij willen een einde maken aan deze tweedeling. In sommige gevallen zijn tussenvormen van betrokkenheid optimaal.
2. De manier waarop we belanghebbende en belangstellende burgers in het planontwikkelingsproces betrekken, leggen we vast in een inspraakparagraaf van de startnotitie van het beleidsontwikkelingsproces, inclusief de argumenten voor de aanpak. Dat is tot nu toe niet de gangbare praktijk, ondanks dat de Inspraakverordening dat voorschrijft.
3. in de meeste gevallen ontwikkelen we tot nu toe plannen en worden deze daarna aan belanghebbenden en belangstellenden voorgelegd. Deze staan in de beleving meestal buiten het planontwikkelingsproces zelf. We willen het informeren en overleggen met belanghebbenden als onderdeel van het planontwikkelingsproces zien.
4. Vaak lukt het ons om de problemen van de inspraakpraktijk goed op te lossen, soms niet. Met de vernieuwde aanpak en ambitie willen we fouten in het overleg met belanghebbenden tot een minimum terugbrengen.

De concrete regels zijn als volgt:

1. Een goede rolverdeling
 - a. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de planontwikkeling (meestal het college) is dat ook voor de totstandkomingsprocedure en de inhoudelijke uitgangspunten ervan;
 - b. Dit bestuursorgaan is ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de raad;
 - c. Wanneer de raad behoefte heeft aan meer informatie, vraagt hij deze aan het college;
 - d. Het gemeentelijk projectmanagement is ambtelijk integraal de eerstverantwoordelijke voor het totstandkomingsproces inclusief de communicatie en inspraak;
 - e. Communicatie met de belangrijkste belanghebbenden (zijnde participanten) maakt onderdeel uit van het proces;
 - f. De raad kan de communicatie en het proces van inspraak achteraf (laten) evalueren;
 - g. In het proces moeten niet meer rollen (bv. van een externe deskundige) gecreëerd worden dan nodig is;
 - h. De raad kan inspraak op de besluitvorming organiseren.
2. Een goed en zorgvuldig proces
 - a. In het inspraakplan – maakt onderdeel uit van een startnotitie of projectplan – verwoordt het college de keuze van de inspraakprocedure;
 - b. Het gemeentebestuur garandeert in ieder geval de wettelijk voorgeschreven inspraak. Bij voldoende aanleiding biedt het bestuur bovenwettelijke inspraakmogelijkheden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Toolbox;
 - c. Het college vult de interactiviteit in de loop van het planproces zo nodig verder in. Ook is zij bevoegd de procedure aan veranderde omstandigheden aan te passen;
 - d. Het college organiseert bij voorkeur bijeenkomsten waarbij mensen met tegengestelde belangen samen komen;
 - e. Reële alternatieven worden tijdig bekeken, dat wil zeggen voordat er besluiten worden genomen die voor de alternatieven *de facto* beslissend zijn;
 - f. In het contact met bewoners en ondernemers is zorgvuldigheid en respect cruciaal.

3. Een goede voorlichting
 - a. Helderheid over de gevolgen;
 - b. Helderheid over de wenselijkheid om alternatieven te bestuderen;
 - c. Helderheid over de stand van zaken;
 - d. Helderheid over de inzet van het gemeentebestuur;
 - e. Helderheid over de spelregels;
 - f. Helderheid voor de gemeenteraad.

3. QUICK SCAN INSPRAAKVERORDENING

De burgemeester geeft in november 2009, 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 zoals die sinds 7 februari 2008 van kracht is. In dit hoofdstuk geven wij een toelichting op die quick scan. Wij gaan in op de aanpak, de belangrijkste resultaten en het verbetertraject dat naar aanleiding van de quick scan is ingezet.

De quick scan heeft betrekking op 2009 en is bedoeld als een 'snelle' inventarisatie ter informatie van de burgemeester. Hiertoe zijn twee centrale vragen beantwoord:

1. Is de Inspraakverordening bekend?
2. Wordt de Inspraakverordening nageleefd?

Via de mail zijn vijf meer concrete vragen uitgezet onder de programmamanagers. Dit leverde het volgende beeld op:

- a. Wettelijke inspraak gebeurt volgens de regels. Bovenwettelijke inspraak op ruimtelijke plannen (op basis van de verordening) gebeurt niet vaak.
- b. Inspraak volgens de lokale verordening verloopt diffuus.
- c. Inspraak en overleg met belanghebbenden leven binnen de beleidssectoren wel, de Inspraakverordening leeft niet. Men volgt doorgaans de traditie binnen de beleidssector als leidraad om 'inspraak' te houden.
- d. Er bestaan veel 'onzichtbare' vormen van inspraak, dat wil zeggen zonder algemene publicatie en openstelling voor reacties van ingezetenen. De consultatie vindt in bepaalde sectoren plaats via geïnstitutionaliseerd overleg met belangenorganisaties.
- e. Op veel fronten wordt actief ingezet op bewonersparticipatie, overleg en contact met belanghebbenden; soms formeel, soms informeel. Onduidelijk is wanneer dit valt onder term 'inspraak'.
- f. In de organisatie is onduidelijkheid over de criteria die in de Inspraakverordening zijn gesteld: Waarover moet inspraak gehouden worden? Wat valt onder definitie 'beleidsvoornemens' en 'plannen' zoals de verordening die aanduidt?
- g. Startnotities en inspraakplannen worden zelden opgesteld en aan de gemeenteraad toegezonden. Uit gesprekken blijkt dat beleidsmedewerkers ook nauwelijks op de hoogte zijn van dit voorschrift.
- h. De gemeenteraad heeft andere verwachtingen over zijn rol en betrokkenheid bij inspraak dan hoe portefeuillehouders en ambtelijke organisatie de gemeenteraad nu informeren en betrekken.

Op basis van deze bevindingen is een voorzet gedaan om tot vergroting van de bekendheid en verbetering van de naleving van de Inspraakverordening te komen. De bevindingen uit de quick scan en deze voorzet voor het verbetertraject zijn op 21 april 2010 besproken door het Directie Team (DT). Het DT heeft toen besloten dat de 'instrumentele' maatregelen worden opgepakt. Voor de acties die minder concreet zijn en waarvoor een visie op burgerparticipatie nodig is, heeft het DT besloten een bestuurlijke opdracht af te wachten. Omdat de quick scan inmiddels in de wandelgangen bekend was, heeft het college uit oogpunt van transparantie besloten deze ook te versturen aan de gemeenteraad. Dat is op 6 juli 2010 gedaan met een brief. Hierin waren de belangrijkste bevindingen uit de quick scan opgenomen; tevens was tevens aangegeven dat '[inmiddels] ook maatregelen getroffen en in voorbereiding [zijn] om de burgerparticipatie te verbeteren en de toepassing van de Inspraakverordening verder te verbeteren'.

In de volgende tabel hebben wij aangegeven welke verbetermaatregelen het college volgens haar brief aan de raad heeft doorgevoerd en nog gaat doorvoeren. Wij hebben per maatregel de stand van zaken van de uitvoering daarvan aangegeven en – indien inzichtelijk – de daarmee bereikte resultaten tot nu toe (peildatum 15 december 2010).

AANGEKONDIGDE MAATREGELEN NAV QUICK SCAN (brief aan de raad dd 6 juli 2010)	STAND VAN ZAKEN (ijkdatum 15 december 2010)
<p>1. Er wordt een gemeentebrede projectgroep ingesteld die beziet op welke wijze de werking van de Inspraakverordening kan worden verbeterd. Een vraag daarbij is of en zo ja, hoe de toepassing van de Inspraakverordening verder kan worden gestandaardiseerd.</p>	<p>Op 14 oktober 2010 heeft het DT de directeur DWS aangewezen als degene die het verbetertraject moet gaan trekken. Hij heeft zich tot eind november met name georiënteerd op het onderwerp door het bestuderen van stukken en het voeren van gesprekken met sleutelfiguren.</p> <p>Op 13 december heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden van de gemeentebrede projectgroep. Voorzitter van de projectgroep is de directeur DWS. De leden van de projectgroep zijn medewerkers van de directies Wijk en Stad, Grondgebied, Inwoners en Stadsbedrijven (afdeling communicatie).</p> <p>Ons is teruggekoppeld dat in deze eerste bijeenkomst veel tijd is besteed aan de definities van inspraak en burgerparticipatie: Wat is wat? Wat valt er nu wel en niet onder de verordening? Is het nodig de verordening aan te passen? Belangrijke conclusie die tijdens de bijeenkomst is getrokken, was dat er veel gebeurt op het gebied van inspraak en burgerparticipatie, maar dat dit vooral gedaan wordt vanuit eigen ervaringen en tradities. Het is belangrijk genoemd dat er een visie wordt ontwikkeld. Deze visie moet de kop op het geheel vormen en sturend zijn voor wat betreft de uitvoering. Daarbij dient het niet alleen om regels te gaan, maar juist ook om cultuur. Om een en ander in de praktijk te brengen, zal uiteindelijk specifiek aandacht besteed moeten worden aan de implementatie van de visie (en bijbehorende regels / richtlijnen). Medio januari 2011 zal de projectgroep opnieuw bij elkaar komen. Dan zal worden gesproken over wat er in die visie zou moeten staan en hoe de projectgroep tot die visie gaat komen.</p> <p>In het gesprek dat wij eerder voerden over (het verbetertraject naar aanleiding van) de quick scan, werd aangegeven dat de projectgroep ook:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het definitieprobleem gaat aanpakken; • de toezegging van de wethouder stedelijke ontwikkeling (gedaan tijdens de raadsbehandeling van de jaarstukken 2009 én de begroting 2011) gaat oppakken om 'een brede discussie te voeren over burgerparticipatie in ruimtelijke projecten'. In het eerste kwartaal van 2011 zal daartoe een bespreeknotitie aan de raad worden voorgelegd;

AANGEKONDIGDE MAATREGELEN NAV QUICK SCAN (brief aan de raad dd 6 juli 2010)	STAND VAN ZAKEN (ijkdatum 15 december 2010)
<p>Vervolg:</p> <p>1. Er wordt een gemeentebrede projectgroep ingesteld die beziet op welke wijze de werking van de Inspraakverordening kan worden verbeterd. Een vraag daarbij is of en zo ja, hoe de toepassing van de Inspraakverordening verder kan worden gestandaardiseerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zal werken aan de ontwikkeling van brede vormen van participatie in de wijken. In dit kader werd onder meer de werkconferentie burgerschap genoemd die het college in voorjaar van 2011 zal organiseren; • zal kijken hoe binnen de gemeente een impuls gegeven kan worden aan burgerparticipatie. Er zal onder meer nagegaan worden of nieuwe richtlijnen nodig zijn.
<p>2. Kort na de zomer wordt voorlichting gegeven aan alle programmamanagers door griffie en afdeling communicatie.</p>	<p>Deze voorlichtingsbijeenkomsten hebben op 27 en 29 september 2010 plaatsgevonden. In totaal hebben – verdeeld over beide middagen - ongeveer 15 van de 21 programmamanagers deelgenomen. Er zijn tijdens deze bijeenkomsten toelichtingen gegeven over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verordening en de daarin opgenomen regels; • de quick scan en het onderzoek van de Rekenkamer; • de verwachtingen van de raad bij burgerparticipatie.
<p>3. Collegevoorstellen worden getoetst op toepassing Inspraakverordening.</p>	<p>Dit wordt sinds het voorjaar van 2010 gedaan door een medewerker van de afdeling communicatie. De focus ligt op de toepassing van de Inspraakverordening bij de uitvoering van het collegevoorstel. Voor de toets wordt geen checklist gebruikt (welke elementen moeten tenminste terugkomen in de paragraaf 'communicatie' in een collegevoorstel?). Ons is aangegeven dat deze toetsing nog in de kinderschoenen staat en zich nog verder moet uitkristalliseren. Dat geldt ook voor het geven van een vervolg aan de resultaten van de toetsing.</p>
<p>4. Collegebesluiten worden gepubliceerd op de website.</p>	<p>Dit gebeurt sinds de eerste vergadering van het huidige college (29 april 2010). Geordend naar de vergaderingen zijn de collegebesluiten én achterliggende voorstellen te downloaden.</p>
<p>5. Onderzoeken met welke (nieuwe) methodieken burgerparticipatie kan worden bevorderd.</p>	<p>In diverse van de gevoerde gesprekken is ons aangegeven dat deze maatregel feitelijk los staat van de quick scan. Deze actie werd al opgepakt door de afdeling communicatie. De actie houdt in dat men zich actief oriënteert op (nieuwe) methodieken. Dit gebeurt niet planmatig, maar vanuit een professionele grondhouding om het steeds beter te doen door steeds te zorgen voor een goede aansluiting tussen visie en ingezette instrumenten.</p>

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 stad¹. Deze werkconferenties vinden plaats onder de brede paraplu van burgerparticipatie. De eerste werkconferenties hebben plaatsgevonden in het najaar van 2010; de meeste werkconferenties zullen in 2011 plaatsvinden. 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.

¹ Door het college aangekondigd in de Perspectiefnota 2011 en – op verzoek van de plaatsvervangend voorzitter van de raad – meer concreet gemaakt in een brief dd 14 oktober 2010.

4. ONDERZOCHE PROJECTEN

In dit hoofdstuk geven wij een toelichting op de door ons onderzochte projecten¹. Per project hebben wij een beschrijving opgenomen van de belangrijkste burgerparticipatie-gebeurtenissen in het project; vervolgens beoordeeld wij het project op de toepassing van de door ons gehanteerde normen. Het gaat achtereenvolgens om:

- Bestemmingsplan Lindenholt;
- Hatert Fortuna;
- Leerlingenvervoer;
- Reconstructie Molenweg.

In hoofdstuk 3 van het hoofdrapport presenteren wij de overkoepelende bevindingen naar aanleiding van de onderzochte projecten. Dit hoofdstuk gaat afzonderlijk in op de vier projecten. Wij geven steeds eerst een korte omschrijving van het project: waar ging het op hoofdlijnen om. Daarbij gaan we ook in op de interne projectorganisatie. Vervolgens beschrijven we uitgebreid - in chronologische volgorde - welke stappen met betrekking tot burgerparticipatie zijn doorlopen in het project.

BESTEMMINGSPLAN LINDENHOLT

KORTE OMSCHIJVING VAN HET PROJECT

De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) verplicht iedere gemeente in Nederland iedere tien jaar haar bestemmingsplannen te actualiseren. De gemeente Nijmegen is hier op dit moment mee bezig. In deze actualisatieronde heeft de gemeente zich tot doel gesteld het aantal bestemmingsplannen drastisch te verminderen. Ruim 600 kleinere bestemmingsplannen moeten terug gebracht worden tot ongeveer 20 grote bestemmingsplannen. Het officiële besluit tot deze actualisatieronde heeft het college op 12 maart 2002 genomen.

Het bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt wordt één van deze 20 bestemmingsplannen (hierna: het 'grote' bestemmingsplan Lindenholt). Ieder actualisatieproces doorloopt grofweg de volgende stappen:

- Raamwerk, wordt vastgesteld door het college;
- Voorontwerp bestemmingsplan, wordt door het college vrijgegeven voor inspraak en overleg. Burgers kunnen een inspraakreactie indienen (bij het college)²;
- Ontwerp bestemmingsplan, wordt vastgesteld door het college. In dit document zijn de inspraakreacties op het voorontwerp verwerkt. Een inspraaknota geeft inzicht in hoe met iedere inspraakreactie is omgegaan. Het ontwerp bestemmingsplan wordt ter inzage gelegd. Burgers kunnen zienswijzen indienen (bij de raad);
- Definitief bestemmingsplan, wordt vastgesteld door de raad. In dit definitieve plan zijn de ingediende zienswijzen verwerkt. Een zienswijzennota geeft inzicht in hoe met iedere zienswijze is omgegaan;
- Na vaststelling door de raad kunnen burgers beroep aantekenen bij de Raad van State.

¹ In hoofdstuk 1 van de onderzoeksverantwoording beschrijven wij hoe we tot de selectie van deze vier projecten zijn gekomen.

² N.B. de Wro stelt inspraak op het voorontwerp niet verplicht. De gemeente Nijmegen kiest hier vaak wel voor, zo wordt uit de interviews duidelijk.

Lopende het actualisatieproces van het 'grote' bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt is de ontwikkellocatie Lindenholt-Noord ingepast in het plan. Het plan voor Lindenholt-Noord behelst een aanpassing van sportpark Lindenholt, nieuwbouw van het Mondial College, uitbreiding van woningbouw en een verbetering van de ontsluiting van de locatie. Ten tijde van de fase van het voorontwerp van het 'grote' bestemmingsplan had de gemeente nog geen zicht op de exacte invulling van deze specifieke locatie. Toen de plannen voor Lindenholt-Noord concreter werden, wilde de gemeente hiervoor in eerste instantie een postzegel-procedure doorlopen.³ Pas in tweede instantie is besloten om de locatie direct op te nemen in het grote bestemmingsplan, met name vanwege het feit dat de actualisatie van het grote bestemmingsplan voorspoedig verliep, en daarmee de noodzaak verviel om een 'snelle' postzegel-procedure te doorlopen. In het ontwerp en het definitieve bestemmingsplan is Lindenholt-Noord wel opgenomen.

INTERNE PROJECTORGANISATIE

Alle actualisatieprocessen voor bestemmingsplannen worden onder verantwoordelijkheid van en door de directie Grondgebied (DGG) uitgevoerd. Dit geldt ook voor het 'grote' project rondom het bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt. Voor het deelproject Lindenholt-Noord geldt dat, zoals gebruikelijk, de directie Wijk en Stad (DWS) de PIO⁴-fase heeft uitgevoerd. Nadat gebleken was dat de plannen (onder andere de nieuwbouw van de school) voor deze locatie haalbaar waren, heeft DWS (opdrachtgever) het project overgedragen aan DGG (opdrachtnemer). DWS blijft als opdrachtgever eindverantwoordelijk. Op gezette tijden is in het project een communicatieadviseur om advies gevraagd. Het initiatief hiertoe heeft steeds bij de projectleider gelegen.

Hierna geven wij inzicht in het doorlopen tijdpad – voor zover het betrekking heeft op aspecten van burgerparticipatie. Hierbij is onderscheid gemaakt naar:

- het 'grote' project – de actualisatie van het bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt;
- het 'kleine' project – de ontwikkellocatie Lindenholt-Noord.

TIJDPAD NIJMEGEN-LINDENHOLT

15 mei 2007

Startnotitie wordt vastgesteld door het college. In deze startnotitie staat een plan van aanpak opgenomen. Dit plan van aanpak gaat onder andere in op de verschillende momenten van externe communicatie in het project. Deze zijn:

- Inloopavond waar omwonenden wensen en ideeën kenbaar kunnen maken;
- Vooroverleg met reguliere instanties over het raamwerk en voorontwerp bestemmingsplan (bijvoorbeeld het Waterschap);
- Inspraak, zienswijzen, bedenkingen en beroep als wettelijke inspraakinstrumenten in de verschillende stappen in het actualisatieproces. Aan de eerste inspraak op het voorontwerp zit ook een informatie/inspraakbijeenkomst gekoppeld.

In de interviews komt naar voren dat de allereerste inloopavond niet heeft plaatsgevonden. Alleen de tweede bijeenkomst met burgers is gehouden.

³ Een postzegel bestemmingsplan is een klein bestemmingsplan, dat specifiek gemaakt of aangepast wordt voor één bouwplan.

⁴ PIO: planexploitatie in ontwikkeling.

- Juni 2009** **Uitnodigingsbrief inspraakbijeenkomst.** In deze brief nodigt de gemeente bewoners en ondernemers van Lindenholt uit voor de inspraakbijeenkomst over het bestemmingsplan Nijmegen-Lindenholt. In de brief wordt het programma van de avond genoemd, en wordt uitgelegd wat een bestemmingsplan is. Aan het einde van de brief staat de mogelijkheid genoemd om te reageren op het voorontwerp bestemmingsplan. De termijn van inzage en de uiterlijke reactietermijn staan ook vermeld.
- De uitnodiging heeft ook in De Brug en op de gemeentelijke website gestaan. De termijn van inzage en de uiterlijke reactietermijn staan hier ook genoemd.
- 18 juni 2009** **Vooroverleg.** Voorafgaand aan de inspraakbijeenkomst heeft een vooroverleg plaatsgevonden op het gemeentehuis. Aanwezig waren een afvaardiging van het Mondial College en enkele buurtbewoners. Onderwerp van gesprek was de inhoudelijke informatievoorziening richting omwonenden.
- 23 juni 2009** **Inspraakbijeenkomst.** Tijdens deze avond geeft de gemeente een presentatie over het (voorontwerp) bestemmingsplan. Daarna is er gelegenheid tot het stellen van vragen, eerst plenair, daarna decentraal. Ook heeft de gemeente de wettelijke procedure toegelicht.
- Uit de interviews blijkt dat het een drukbezochte avond was. Veel burgers kwamen echter voor informatie over de plannen voor de ontwikkellocatie Lindenholt-Noord. In het voorontwerp stond deze lokatie echter nog niet ingevuld. Vragen over de komst van de school werden afgehouden. Burgers waren hier ontstemd over. In eerdere correspondentie (zie tijdspad Lindenholt-Noord) had de gemeente namelijk toegezegd dat er een avond zou komen waarbij burgers hun vragen konden stellen over de plannen voor de school. Ze werden tijdens de inspraakbijeenkomst echter doorverwezen naar een specifieke avond voor Lindenholt-Noord.
- 25 juni – 22 juli '09** **Voorontwerp bestemmingsplan ligt ter inzage** (inclusief raamwerk). Alle inspraakreacties zijn vervolgens verwerkt in een inspraaknota. Deze is toegezonden aan alle indieners op 2 maart 2010. De begeleidende brief schetst de verdere procedure (mogelijkheid van bezwaar op ontwerp) en noemt een contactpersoon.
- 4 maart – 15 april '10** **Ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage.** Alle zienswijzen zijn verwerkt in een zienswijzennota. Deze is toegezonden aan alle indieners op 1 juli 2010. De begeleidende brief schetst de verdere procedure (behandeling tijdens een Politieke Avond), en noemt de beroepsmogelijkheden (provincie, Raad van State).
- De procedure van de behandeling van beide wettelijke inspraakmomenten doorloopt de gemeente adequaat. Beide inzageperiodes zijn aangekondigd in De Brug en op de gemeentelijke website. Indieners ontvangen eerst een ontvangstbevestiging, vervolgens de inspraak-/ zienswijzennota waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe met een inspraakreactie/zienswijze is omgegaan, en worden in één geval schriftelijk geïnformeerd over een ongeplande vertraging in het proces.

De burgers waarmee de Rekenkamer gesproken heeft uiten hun ongenoegen over de wijze waarop hun inspraakreactie of zienswijze inhoudelijk is afgehandeld door de gemeente. Zij vinden deze erg beperkt.

15 september 2010 **Politieke Avond - Burgerronde.** Tijdens deze avond spreken elf burgers in op het gewijzigde bestemmingsplan Nijmegen-Lindholt. Onder hen een afvaardiging van de wijkraad en enkele leden van de klankbordgroep. Deze inspraakreacties gaan vooral over Lindholt-Noord, en de komst van de school, waar de insprekers zonder uitzondering op tegen zijn. Deze vergadering wordt geschorst. Besloten wordt om later verder te praten.

29 september 2010 **Politieke Avond – Kamerronde.** De raad debatteert verder over het bestemmingsplan Nijmegen-Lindholt.

De burgers waar wij mee gesproken hebben geven aan ontevreden te zijn over de schorsing op de eerste avond. In hun beleving was een meerderheid van de raad op 15 september tegen het plan, en na de schorsing op 29 september voor het plan.

13 oktober 2010 **Politieke Avond – Besluitenronde.** In de Besluitenronde van 13 oktober 2010 stemt de raad in met het gewijzigde bestemmingsplan.

TIJDPAD LINDENHOLT-NOORD

2007 **Briefwisseling tussen diverse burgers en de gemeente.** Reeds in 2007 nemen enkele burgers contact op met de gemeente over de plannen die er zijn voor de realisatie van een school op de Lokatie Lindholt-Noord. Zij doen dit naar aanleiding van een artikel dat in de Gelderlander verschenen is. De gemeente laat weten dat er geen plannen zijn voor de lokatie, en dat de journalist het niet bij het rechte eind heeft.

Jan '08 – juli '09: **PIO fase.** In deze onderzoeksfase onderzoekt de gemeente de (on)mogelijkheden voor het moderniseren van Sportpark Lindholt. De vraag vanuit het Mondial College om een nieuwbouwlokatie in de wijk te realiseren wordt in het haalbaarheidsonderzoek betrokken. Al snel worden alle pijlen op de ontwikkellokatie gericht, aangezien er nauwelijks alternatieven waren, zo geven diverse geïnterviewden aan.

De verantwoordelijke directie (DWS) betreft gewoonlijk geen burgers in de PIO-fase. Dit is in dit project dan ook niet gebeurd. Deze keuze staat nergens vastgelegd. De reden voor het zelden betrekken van burgers in de PIO-fase van ruimtelijke projecten ligt volgens verschillende geïnterviewden in de afweging om niet te snel naar buiten te treden met concrete plannen voor een kleine lokatie, aangezien de keuzeruimte in dergelijke plannen vaak erg beperkt is. Uiteindelijk moet het college eerst een besluit hebben genomen over de haalbaarheid van de plannen (GO/NO GO) voordat gestart wordt met het informeren van omwonenden.

Gedurende deze periode bellen/mailen meerdere omwonenden naar de gemeente voor meer informatie over de plannen. De gemeente geeft als antwoord dat de plannen nog niet concreet zijn, en dat zij voornemens is met burgers in contact te treden wanneer dit wel het geval is. De burgers waar de Rekenkamer mee gesproken heeft zijn erg ontevreden over de keuze van de gemeente om hen pas in een laat stadium te betrekken bij het project. Zij voelen zich voor een voldongen feit gesteld. Daarnaast voelen zij zich ook misleid, en stellen zelfs dat de gemeente oneerlijk is geweest door vragen af te handelen met het antwoord: 'de plannen zijn nog niet concreet', of zelfs 'er zijn geen plannen'.

5 november 2008

Informatiebrief herontwikkeling Lindenholt-Noord. Uiteindelijk verstuurt de gemeente in november 2008 een brief naar de direct omwonenden van de lokatie Lindenholt-Noord.⁵ In deze brief, die ondertekend is door de wethouder, staat het volgende vermeld: 'Het is een goede gewoonte in het Nijmeegse om inwoners te informeren over de ontwikkelingen in hun wijk. Ook wat deze plannen betreft is dit zeker onze intentie. We doen dit alleen pas als de plannen haalbaar lijken te zijn en zo ver is het nog niet. [...] We verwachten in het voorjaar van 2009 wel meer te weten. Op dat moment zullen we u dan ook informeren en volgen verder bestuurlijke besluiten. U krijgt te zijner tijd een uitnodigingsbrief voor een informatieavond'.

In deze brief spreekt de gemeente duidelijk over 'informeren', en niet over 'meepraten' of 'meedenken'. De vraag is wel in hoeverre dit door burgers ook zo wordt geïnterpreteerd. Uit de gesprekken die de Rekenkamer met betrokken burgers en organisaties heeft gevoerd, blijkt dit niet het geval. Pas op de informatieavond van 8 september 2009 (zie later) krijgen burgers door dat het plan al 'in kannen en kruiken' is. Dit overvalt hen, aangezien de gemeente in alle correspondentie heeft aangegeven dat er op een later moment nog een gelegenheid komt om mee te praten/vragen te stellen (voor de burgers die de Rekenkamer gesproken heeft is dit hetzelfde). Dat blijkt niet het geval, waardoor zij zich misleid voelen.

Juni – aug. 2009

A4 externe communicatie. Voor het project is geen startnotitie opgesteld. Ook de startnotitie voor het 'grote' bestemmingsplan gaat niet in op de inspraak-/ burgerparticipatiemomenten voor Lindenholt-Noord.⁶ Wel heeft de communicatieadviseur voor een beperkte periode (18 juni – 1 juli 2009) één A4 opgesteld waarin (in tabelvorm) de planning, het draaiboek, en de communicatiestrategie staan opgenomen. Het overzicht is zeer basic, alleen het wanneer, wat en wie wordt genoemd (zonder nadere toelichting). Het laatste communicatiemoment op het overzicht is de informatieavond op 1 juli 2010 (wordt later 8 september 2010). De klankbordgroep die later wordt opgericht, wordt in het overzicht niet genoemd. Hierover zijn alleen mondeling afspraken gemaakt tussen projectleider en communicatieadviseur, zo blijkt uit de interviews.

⁵ Dit zijn de bewoners van de Meeuwse Acker, Steekse Acker en Heeskesacker.

⁶ In de opstartfase van het 'grote' project was dit 'kleine' project ook nog niet concreet in beeld. In een later stadium, toen dit wel het geval was, is de startnotitie van het 'grote' project niet alsnog aangepast.

25 augustus 2009

Uitnodigingsbrief informatiebijeenkomst. In deze brief informeert de wethouder omwonenden over de laatste stand van zaken. Dit doet hij door een vooruitblik te schetsen: in het najaar wordt de bestemmingsplanprocedure opgestart. Ook worden de omwonenden uitgenodigd voor de informatiebijeenkomst. Als laatste vermeldt de brief de mogelijkheid voor omwonenden om in de klankbordgroep zitting te nemen.

In de brief wordt gesproken van een 'inloopavond'. Uit de interviews blijkt dat de gemeente in eerste instantie ook voornemens was een inloopavond te organiseren. De projectleider en de communicatieadviseur zagen voordeel in een 'decentrale' bijeenkomst met informatiestands waar medewerkers van de gemeente een toelichting konden geven op de plannen en vragen van burgers konden beantwoorden. Enkele dagen voor de bijeenkomst heeft de wethouder de opzet echter omgegooid. Hij wilde een plenaire bijeenkomst (een 'informatiebijeenkomst'), waarbij burgers overtuigd konden worden van nut en noodzaak van de plannen. Over de opzet van de bijeenkomst staat niets op papier vastgelegd. Alle afspraken zijn mondeling gemaakt.

De informatiebijeenkomst is tweemaal in De Brug aangekondigd. Ook heeft er een aankondiging op de gemeentelijke website gestaan. In de Brug wordt de eerste keer gesproken van een 'inloopavond', en de tweede keer van een 'informatiebijeenkomst', overeenkomend met de last-minute wijziging in de opzet van de avond.

De vraag is in hoeverre een andere benaming van een avond ook daadwerkelijk leidt tot andere verwachtingen bij burgers over de avond. In dit geval maakt het waarschijnlijk weinig verschil. Bij beide type avonden ligt de nadruk op informeren. Dit komt niet overeen met de verwachting die burgers hadden van de avond (zie verder).

8 september 2009

Informatiebijeenkomst. Tijdens de informatiebijeenkomst blijkt dat de uitgangspunten voor het project – waaronder de komst van de school – al vastliggen. Aanwezig zijn hierdoor verrast, aangezien de gemeente in het voortraject alle vragen heeft afgehouden en steeds heeft verwezen naar deze bijeenkomst: daar zou de mogelijkheid zijn om vragen te stellen/mee te praten (betekent voor deze burgers hetzelfde). Toen de wethouder op de avond zelf ook alle vragen afhield, en verwees naar de enige resterende mogelijkheid om bezwaar maken op het bestemmingsplan, waren burgers erg ontevreden: vragen mochten niet gesteld worden, en blijkbaar waren de plannen al zo uitgedacht dat alleen bezwaar maken nog mogelijk was.

Uit de ambtelijke interviews blijkt dat de plenaire aanpak aan enkele personen de ruimte heeft gegeven om de sfeer in de zaal negatief te beïnvloeden. Waarschijnlijk was de avond heel anders verlopen wanneer voor de decentrale aanpak met informatiestands was gekozen (het originele idee), zo geven betrokkenen binnen de gemeente aan.

Tijdens de informatiebijeenkomst van 8 september kunnen aanwezigen zich opgeven voor de klankbordgroep. In de uitnodigingsbrief staat het volgende over de klankbordgroep opgenomen: 'De klankbordgroep [...] denkt mee over de inrichting van de openbare ruimte binnen het project'.

In de klankbordgroep hebben in wisselende samenstelling ongeveer tien omwonenden zitting gehad, aangevuld met een afvaardiging van het Mondial College en voetbalvereniging Sport Club Excelsior. Ook de projectleider en enkele medewerkers van de gemeente hebben onderdeel uitgemaakt van de klankbordgroep. In overleg met de klankbordgroep besluit de gemeente een externe voorzitter in te zetten.

25 nov '09 – 3 jun '10 Klankbordgroepbijeenkomsten. De klankbordgroep komt op 25 november voor het eerst bij elkaar, en vergadert daarna nog vier keer. Op 3 juni 2010 vindt de laatste bijeenkomst plaats, en wordt de klankbordgroep officieel opgeheven. Tijdens de eerste vergadering geeft de gemeente nogmaals aan dat burgers alleen mogen meepraten over de invulling van de openbare ruimte, en niet over de uitgangspunten (dat wil zeggen: de komst van de school).⁷ Ook mag niet meegepraat worden over de gebouwen (de ± 20 huizen die gebouwd gaan worden en de school). De aanwezige burgers uiten hier (nogmaals) hun ongenoegen over. Ook tijdens de tweede vergadering is dit nog onderwerp van gesprek. In de bijeenkomsten die daarop volgen houdt de klankbordgroep zich aan de aan haar opgelegde opdracht. Deze staat in de notulen van de eerste vergadering vastgelegd: 'de klankbordgroep wordt geraadpleegd door de gemeente, maar kan daarnaast ook vanuit zichzelf zaken aan de orde stellen, oftewel 'ongevraagd advies geven''. Het is uiteindelijk aan de projectleider om te bepalen wat er met deze adviezen gebeurt'.

Meepraten heeft in deze samenwerking dus de vorm van 'adviseren'. Deze en andere afspraken staan echter nergens vastgelegd, anders dan in de bovengenoemde notulen. Ook staat nergens (bijvoorbeeld in een inspraakplan of plan van aanpak) vastgelegd wat de gemeente nu precies beoogt met de klankbordgroep, of de randvoorwaarden waarbinnen de leden mogen opereren. Afgaande op de reacties van burgers kan op zijn minst geconstateerd worden dat er sprake is van uiteenlopende verwachtingen. Uit de interviews blijkt dat de oprichting van een klankbordgroep pas in beeld is gekomen na afronding van de PIO-fase, en dat projectleider en communicatieadviseur op dat moment samen nagedacht hebben over de vorm en opzet. Dit is de meest gebruikelijke werkwijze binnen de directie.

Voor wat betreft de samenstelling van de klankbordgroep kan niet gezegd worden dat de groep een afvaardiging is vanuit de wijk.⁸ Bij oprichting werd dit wel beoogd, al heeft de gemeente slechts beperkte inspanningen verricht om dit alsnog te

⁷ Dit ligt zo vastgelegd in de notulen van de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep (d.d. 13 oktober 2009).

⁸ Tijdens de eerste bijeenkomst geven bewoners daarnaast aan expliciet in de notulen opgetekend te willen zien dat zij door hun deelname aan de klankbordgroep niet instemmen met de plannen van de gemeente. Het lid in de klankbordgroep dat ook zitting heeft in de wijkraad wil opgetekend hebben dat hij niet namens de wijkraad in de klankbordgroep zit.

bewerkstelligen (zo is wel de voetbalvereniging gevraagd om zitting te nemen in de klankbordgroep, maar is diezelfde vraag niet aan de wijkraad gesteld). Om het gebrek aan representativiteit te ondervangen zijn op meerdere momenten brieven verstuurd naar alle omwonenden, zo geven betrokken ambtenaren aan in de interviews.

Tijdens de bijeenkomsten is de gemeente onder andere ingegaan op vragen van de klankbordgroep, bijvoorbeeld ten aanzien van het parkeren, het GGD-advies inzake de luchtkwaliteit en de verkeerslichten, en zijn de diverse versies van het ontwerp plenair besproken. In de laatste bijeenkomst is een 3D presentatie gegeven van de plannen. Gemeente en klankbordgroepleden omschrijven de samenwerking tijdens de bijeenkomsten als constructief. Aan het einde van de bijeenkomsten waren alle vragen van omwonenden beantwoord. Over de punten waarover burgers iets mochten zeggen is rekening gehouden met hun wensen, zo geeft de gemeente aan. Uit de verslagen van de bijeenkomsten blijkt dit ook. Dit duidt op het serieus nemen van de burger – binnen de eerder aangegeven grenzen. De klankbordgroepleden die de Rekenkamer gesproken heeft beamen dit ook. Men kijkt positief terug op de bijeenkomsten, en heeft het gevoel toch wat voor elkaar gekregen te hebben – meer dan wanneer ze niet in de klankbordgroep zouden hebben gezeten. Dit heeft het ongenoegen over het wel mogen meepraten over de ‘kleine’ dingen, maar niet over de ‘grote’ dingen bij burgers echter niet weggenomen. Dit feit blijft overeind. Overall voelt men zich – voor wat betreft dit punt – oneerlijk behandeld.

22 februari 2010

Informatiebrief direct omwonenden. In deze brief geeft de gemeente een update over de stand van zaken van het project. Een toelichting wordt gegeven op de aangepaste plannen. Het nieuwe ontwerp is als bijlage bij de brief gevoegd. In de brief wordt vermeld dat ‘de klankbordgroep en de wijkvereniging bij het proces betrokken is geweest’. Op 5 maart en 7 juli 2010 is een soortgelijke informatiebrief verzonden. Alle brieven zijn ondertekend door de wethouder.

In de tabel op de volgende bladzijden hebben wij het verloop van het traject afgezet tegen onze normen. 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.

Beoordeling burgerparticipatie in project Bestemmingsplan Lindenholt			
Normen		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • Voor het grote bestemmingsplan Nijmegen Lindenholt zijn de wettelijk verplichte stappen doorlopen. Daarnaast is een inspraakavond georganiseerd. Dit alles staat vastgelegd in een startnotitie (plus een extra avond die uiteindelijk niet georganiseerd is). • Voor Lindenholt-Noord is geen startnotitie opgesteld. Ook is de startnotitie van het grote project niet aangepast toen bleek dat deze ontwikkellocatie onderdeel zou gaan uitmaken van het 'grote' bestemmingsplan. Voor de communicatie met externen is wel één A4 opgesteld, de klankbordgroep is hier echter niet in opgenomen. Dit overzicht geeft echter geen achtergrondinformatie en beslaat daarnaast slechts een kleine periode. • De gemeente heeft bewust de keuze gemaakt in de PIO-fase geen burgers te betrekken. In deze fase wordt burgerparticipatie niet geschikt bevonden. Initiatieven van burgers om in deze fase wel mee te praten zijn afgehouden door de gemeente. • Er is geen gebruik gemaakt van de voor handen zijnde instrumenten.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • Voor het grote project zijn de wettelijke stappen doorlopen. Een inspraakavond is georganiseerd in de fase van het voorontwerp. Volgend op deze avond konden burgers hun inspraakreactie indienen. • Over de vorm van burgerparticipatie in het project Lindenholt-Noord heeft de gemeente van te voren nagedacht. Voor de fase t/m de informatiebijeenkomst: alleen informeren. Wel is de vorm van de avond kort van te voren nog bijgesteld, het doel veranderde daarbij echter niet. De implicaties van deze bijstelling zijn echter zeer groot geweest. • Voor de klankbordgroepfase: adviseren, maar alleen over dat deel dat de gemeente vrijgeeft voor participatie. • De analysefase heeft de gemeente zelf uitgevoerd, pas in de uitvoeringsfase worden burgers betrokken. Dit is de gebruikelijke werkwijze bij de directie, al zijn in de interviews ook voorbeelden aangedragen waarbij het anders is gegaan.

Beoordeling burgerparticipatie in project Bestemmingsplan Lindenholt			
Normen		Toelichting toepassing norm	
Opstartfase			
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) 		<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft in het proces op gezette tijden nagedacht over het doel en de vorm van burgerparticipatie: in de eerste fase vooral informeren, later adviseren. De keuzes die zij gemaakt heeft –vooral de keuze om burgers niet in de PIO-fase te betrekken – zijn erg belastend geweest voor het verdere verloop van het proces (in negatieve zin). Over deze keuze heeft de gemeente met omwonenden niet open gecommuniceerd, d.w.z. zij heeft op vragen misleidend of een onwaar antwoord gegeven. De gemeente heeft onvoldoende rekening gehouden met de verwachting van omwonenden nog te kunnen meepraten over de plannen (en ze wellicht ook tegen te houden). Het niet aan de orde willen stellen van deze keuze in de klankbordgroepbijeenkomsten werd niet gewaardeerd door de klankbordgroepleden. De aanpassing die de wethouder op het laatste moment doorgevoerd heeft in de opzet van de avond heeft ervoor gezorgd dat de gemeente op 1-0 achterstand kwam te staan voor wat betreft de relatie met omwonenden. De sfeer werd negatief beïnvloed. Over de exacte invulling van burgerparticipatie-momenten zijn intern afspraken gemaakt. Hierover staat weinig op papier vastgelegd. Voor het grote plan zijn de wettelijk verplichte momenten aangevuld met twee bovenwettelijke momenten.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Bestemmingsplan Lindenholt			
Normen uitvoeringsfase		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Met de wettelijke inspraak (reacties en zienswijzen) op het grote bestemmingsplan gaat de gemeente adequaat om, alhoewel sommige burgers zich wel tekort gedaan voelen (korte reacties op hun 'eigen' zienswijze). In de klankbordgroep bijeenkomsten is sprake van constructieve samenwerking tussen gemeente en burgers. Dit nadat gevoelens van frustratie over de aanloopfase geuit zijn. In de keuze burgers in de PIO-fase niet te betrekken laat de gemeente zien de burger niet als volwaardige gesprekspartner te zien. In het 'informer' van burgers handelt de gemeente in die zin zorgvuldig dat zij regelmatige updates verstuurt naar alle omwonenden. De wijze waarop de gemeente vragen van burgers afgehouden of onwaar beantwoord heeft duidt op een gebrek aan respect. De last-minute wijziging in opzet van de inloopavond/ informatiebijeenkomst t.a.v. Lindenholt-Noord heeft niet goed uitgekapt. .
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"> In de klankbordgroepbijeenkomsten gaat de gemeente serieus om met vragen van omwonenden. In de fase die daaraan voorafgaat handelt de gemeente vragen van burgers echter niet helemaal open af. Er speelt meer dan dat de gemeente wil loslaten. In de inspraak- en zienswijzennota beargumenteert de gemeente of en hoe een reactie van een burger wel/niet in de nieuwe versie van het bestemmingsplan verwerkt is. Het project is nog niet afgesloten.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Bestemmingsplan Lindenholt			
Normen uitvoeringsfase		Toelichting toepassing norm	
Uitvoeringsfase			
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Uitnodigingen voor de diverse bijeenkomsten zijn wijd verspreid en aangekondigd in de daarvoor dienst doende media. Ook zijn huis-aan-huis brieven verspreid. De gemeente heeft (beperkte) inspanning verricht om de voetbalvereniging ook zitting te laten nemen in de klankbordgroep. Overige inspanningen om de klankbordgroep representatiever te krijgen zijn niet verricht. Gezien de gevoeligheid van het besprokene kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de mogelijkheid om überhaupt een representatieve groep samen te stellen.
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 gemeente heeft een duidelijk idee gehad van de rol die zij de burger toebedeeld heeft: (1) in de fase t/m de informatiebijeenkomst: informeren, burgers stellen vragen, (2) in de klankbordgroepfase: burgers adviseren, gemeente neemt de uiteindelijke beslissing. De gemeente is duidelijk geweest dat het project bij aanvang van de participatie al in de uitvoeringsfase zit. Voor burgers kwam dit echter als een verassing. Zij hadden – vanwege de steeds maar uitgestelde mogelijkheid om vragen te stellen – nog steeds het idee dat ze nog invloed hadden. Op de website zijn aankondigingen geplaatst van de inloopavonden/informatiebijeenkomsten. Voor burgers was het duidelijk wie hun aanspreekpunt was.
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 gemeente heeft adequaat gehandeld in het versturen van updates over de stand van zaken van het project. De informatievoorziening gedurende de PIO fase was niet op orde. Hier is echter eerder al over geoordeeld

PROJECT HATERT FORTUNA

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT

In 2007 wordt Hatert door de landelijke overheid (ministerie van VROM – DG⁹ Wonen, Wijken en Integratie) aangewezen als één van de 40 ‘aandachtswijken’ of ‘prachtwijken’. Toenmalig minister Vogelaar kent aan de wijk een budget toe ter hoogte van €495.000, voor de jaren 2008 - 2011. Uit dit budget kunnen projecten gefinancierd worden die een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en/of de sociale cohesie in de wijk. Deze ‘Vogelaar-budgetten’ maken onderdeel uit van een groter budget voor de wijkaanpak, wat door de Tweede Kamer is toegekend in juli 2008. Naast de €495.000 voor Hatert heeft de gemeente Nijmegen vanwege haar positie als G31¹⁰ gemeente een bewonersbudget van €300.000 toegekend gekregen (voor de jaren 2009-2011). Dit budget kan de gemeente Nijmegen inzetten voor alle wijken (inclusief Hatert).

Voor de verdeling van deze twee bewonersbudgetten heeft het Rijk een voucherregeling ontwikkeld. Deze regeling is erop gericht de positie van burgers in hun eigen wijk te versterken en hen de gelegenheid te bieden zelf initiatieven te nemen. Deze initiatieven worden gefinancierd door de uitgifte van ‘vouchers’ (waardebonnen) die bij de gemeente kunnen worden ingediend om de producten en diensten ter uitvoering van de initiatieven te bekostigen. Het Rijk heeft gemeenten gevraagd deze voucherregeling (inclusief modelverordening) over te nemen, maar heeft hen ook de mogelijkheid geboden de budgetten te laten vallen onder een bestaande gemeentelijke subsidieverordening – onder de voorwaarde dat bewoners wel zeggenschap krijgen over de keuze, de financiering en de uitvoering van hun initiatief. Het merendeel van de gemeenten, inclusief Nijmegen, heeft voor deze laatste optie gekozen. Op 3 december 2008 neemt de raad van Nijmegen het besluit hiertoe. Per abuis neemt de raad echter alleen een besluit over het G31 budget van €300.000, en niet over het budget van €495.000 voor Hatert (hierover later meer).

Voor de verdeling van het budget voor de ‘aandachtswijk’ Hatert wordt de werkgroep Hatert Fortuna opgericht. In deze werkgroep hebben bewoners uit de wijk zitting. Conform de door het Rijk gestelde voorwaarden heeft deze werkgroep de volledige beslisbevoegdheid ten aanzien van het financieren van door wijkbewoners ingediende projecten. De gemeente – in de persoon van de wijkmanager – fungeert formeel alleen als kasbeheerder. Informeel zijn de lijnen kort, en is er ook sprake van advisering richting de werkgroep vanuit de gemeente.

INTERNE PROJECTORGANISATIE

Het primaire aanspreekpunt voor de werkgroep Hatert Fortuna is de wijkmanager. Hij is nauw betrokken geweest bij de oprichting van de werkgroep, en speelt nog steeds een belangrijke rol. Regelmatig (maar niet structureel) schakelt de wijkmanager de communicatieadviseur in, om een verdere stap in het project te bespreken. De wijkmanager wordt administratief ondersteund door een medewerker subsidie.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het verloop van het project Hatert Fortuna - voor wat betreft de burgerparticipatie - geschetst.

⁹ DG: Directoraat Generaal (organisatie-eenheid op een Ministerie).

¹⁰ G31: 31 grootste gemeenten van Nederland naar inwonertal.

TIJDPAD

10 juli 2008

Brief G31 gemeenten over bewonersbudgetten. Nadat de Tweede Kamer in juli 2008 een besluit heeft genomen over de bewonersbudgetten, verstuurt de minister op 10 juli 2008 een brief naar de G31 gemeenten. In deze brief licht de minister het vouchersysteem en de modelverordening toe, en stelt zij de volgende randvoorwaarden:

- Elke G31 gemeente is vrij in het selecteren van de wijken waar de €300.000 voor bewonersinitiatieven terechtkomt;
- Lokale en landelijke overheid spannen zich samen in om groepen te betrekken die normaliter geen gebruik maken van bewonersbudgetten;
- LSA en de Nederlandse Woonbond kunnen (bewoners)organisaties assisteren bij het opzetten van een regiegroep en de implementatie van het vouchersysteem;
- Een deel van de vouchers kan ingezet worden om de ondersteuning door de gemeente bij de uitvoering te financieren;
- De gemeente is slechts kasbeheerder die bijhoudt welke uitgaven er worden gedaan. De initiatiefnemer (burger) is verantwoordelijk voor de uitgaven van de verkregen vouchers;
- De gemeente moet uiterlijk 1 oktober 2008 doorgeven of zij wel/niet de modelverordening overneemt en welke wijken geselecteerd zijn;
- Bewonersorganisatie(s) moeten instemmen met de keuze van de gemeente (indien van toepassing) om de budgetten toe te voegen aan een bestaande verordening in plaats van de modelverordening over te nemen.

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat de brief van de minister en de randvoorwaarden die daarin staan vermeld, de (enige) richtlijnen zijn aan de hand waarvan in Nijmegen uitvoering wordt gegeven aan de regeling. Dit geldt ook voor het Hatert budget ter hoogte van €495.000 (waar de brief van de Minister niet direct over gaat). De gemeente heeft zelf geen startnotitie opgesteld waarin zij uitwerkt hoe zij van plan is invulling te geven aan deze door het Rijk gestelde randvoorwaarden. Ook is geen inspraakplan opgesteld waarin het doel en de gekozen vorm van burgerparticipatie, of de exacte invulling van die participatie (bijvoorbeeld: volgtijdelijke momenten van informatie en participatie), liggen vastgelegd. De ambtelijke organisatie geeft dus feitelijk uitvoering aan een project waarover vooraf geen (lokale) contouren op schrift zijn gesteld.

3 december 2008

Besluit gemeenteraad. De gemeenteraad van Nijmegen stemt conform het voorstel van het college in met de toevoeging van de bewonersbudgetten (voucherregeling) aan de bestaande subsidieverordening Wijkactiviteiten en participatie¹¹. Dit besluit gaat echter alleen over het eerste G31 budget (€300.000), en niet over het budget voor Hatert Fortuna ter hoogte van €495.000.

¹¹ De verordening dateert uit 2007. Op 24 februari 2010 heeft de raad deze verordening vervangen door het Uitvoeringsvoorschrift Subsidies wijkactiviteiten en participatie.

In de gesprekken die de Rekenkamer met betrokkenen in de ambtelijke organisatie heeft gehouden, is duidelijk geworden dat dit wel had moeten gebeuren. Feitelijk wordt er nu uitvoering gegeven aan een besluit dat nooit genomen is.

4 februari 2009

Informatieavond. Tijdens deze avond is het project nader toegelicht door onder andere de verantwoordelijk wethouder, en is er een oproep gedaan onder de aanwezigen om zitting te nemen in de werkgroep Hatert Fortuna. Ook is er gebrainstormd over mogelijke projecten die vanuit het bewonersbudget gefinancierd zouden kunnen worden. De avond is in diverse media aangekondigd (o.a in de Gelderlander, Nijmegennieuws.nl, Houvanhatert.nl), daarnaast heeft de gemeente de uitnodiging huis-aan-huis in Hatert verspreid. De uitnodiging is ook gepubliceerd op de pagina inspraak&info op www.nijmegen.nl.

Voor de opzet van de informatieavond zijn de basiszaken op papier vastgelegd. In een 2-pagina tellend document staan het doel van de avond, de uit te nodigen doelgroep, de zaalinrichting en het programma omschreven. Kort gezegd was het doel van de avond:

- Bewoners goed informeren
- Ideeën genereren
- Afspraken maken over logistiek¹²

9 maart 2009

Eerste vergadering werkgroep Hatert Fortuna. Aanwezig zijn de bewoners die zich tijdens de informatieavond van 4 februari hebben opgegeven. Tijdens deze eerste vergadering is gesproken over de werkwijze en taken van de werkgroep en over de taakverdeling tussen de verschillende leden van de werkgroep. Ook is het aanvraagformulier voor subsidie besproken, zoals dat door burgers van Hatert kan worden ingediend. Voor de beoordeling van de voorstellen is een subsidieprotocol opgesteld door InterLokaal, de organisatie die de werkgroep in de eerste maanden heeft begeleid.¹³ Ook dat document is tijdens de eerste vergadering besproken en vastgesteld. In dit protocol wordt ingegaan op:

- Uitgangspunt van de regeling
- Voorwaarden van de subsidieverstrekking
- Proces van aanvraag
- Besluitprocedure
- Betaling
- Verantwoording
- Vragen en hulp

Over de samenwerking tussen de gemeente en de werkgroep, maar ook over de onderlinge samenwerking en taakverdeling in de werkgroep zijn uitsluitend mondeling afspraken gemaakt. Hierbij hebben de gemeente en de werkgroep zich vooral laten leiden door de dagelijkse praktijk, en de zaken die op dat moment aan

¹² Het document geeft geen verdere uitwerking van deze drie doelen.

¹³ InterLokaal heeft onder andere (betaald uit het budget van € 495.00,00) de werving van de werkgroepleden verzorgd, de werkgroep opgericht en getraind, en de eerste 6 bijeenkomsten begeleid.

de orde kwamen. Met de werkgroep heeft de wijkmanager tijdens de eerste vergaderingen gesproken over hun beslisbevoegdheid en zijn betrokkenheid bij het project. De hierover gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de notulen van de vergadering. Vanaf het eerste moment was het de intentie om van de werkgroep een zelfstandig functionerend 'orgaan' te maken, met vergaande bevoegdheden ten aanzien van de toekenning van de bewonersbudgetten. De gemeente heeft slechts een ondersteunende rol, die tot uiting komt in de (beperkte) screening door de wijkmanager van de ingediende aanvragen op overlap met andere projecten. De werkgroep functioneert volledig zelfstandig.

De afdelingen wijkmanagement en communicatie hebben vooraf gebrainstormd over opzet van het project en de acties die ondernomen dienden te worden (o.a. de wijze waarop inwoners geïnformeerd moesten worden over het project en de uitnodigingen die verstuurd moesten worden voor de informatieavond). Lopende het project spreken ze elkaar op regelmatige (maar niet structurele) basis over de verdere invulling van het traject. Hierover staat niks op papier vastgelegd.

Mrt '09 - heden

Maandelijks vergaderingen werkgroep. Gedurende de eerste periode komt de werkgroep bij elkaar onder begeleiding van InterLokaal, en is ook de wijkmanager aanwezig. Na de introductieperiode vergadert de groep zelfstandig, en schuift de wijkmanager alleen aan als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld als er wordt gesproken over het administratieve proces. Tijdens de vergaderingen worden de nieuw ingediende en lopende aanvragen besproken. Ook wordt gesproken over hoe meer bekendheid aan het project gegeven kan worden onder de bewoners van Hatert.

Uit de gesprekken met zowel de werkgroep als de gemeente blijkt dat de meeste aanvragen niet kant en klaar ingediend worden bij de werkgroep, maar dat er door de leden nog behoorlijk wat 'voorwerk' moet worden verricht voordat een idee daadwerkelijk uitgewerkt is tot een aanvraag. Veel bewoners, met name lager opgeleiden, ervaren het aanvraagformulier en het opstellen van een begroting als een drempel. Leden van de werkgroep moeten hen over deze drempel heen begeleiden. Maar ook in de uitvoering van de projecten moeten bewoners begeleid worden. Dit doen de leden van de werkgroep, maar ook de wijkmanager speelt hierin een rol. Zo doet hij bijvoorbeeld suggesties voor uitvoerders, en legt hij de noodzakelijke contacten binnen de gemeente om een project van de grond te krijgen. Desondanks zien de leden van de werkgroep dat projecten soms stranden vanwege te veel organisatorische rompslomp. Zij geven aan dat bewoners uit de wijk vaak geen tot weinig ervaring hebben in het organiseren van een evenement of bijeenkomst. Als er te veel bij komt kijken, en ze bij de gemeente stuiten op te veel bureaucratie, haken ze af.

1 februari 2010

Artikel in de wijkkrant. Gedurende het project onderneemt de werkgroep diverse acties om bij de bewoners van Hatert meer bekendheid te genereren voor het project. Zo verschijnt er regelmatig een artikel in de wijkkrant, en worden berichten geplaatst op houvanhatert.nl. Zo verschijnt er onder de titel 'Het is jouw wijk dus jij mag het zeggen' op 1 februari 2010 een artikel in de wijkkrant waarin het project wordt toegelicht, en een aantal voorbeelden wordt gegeven van projecten die in 2009 al gefinancierd zijn. De communicatie over het project wordt volledig verzorgd door de werkgroep. Zij wordt hierin (op aanvraag) ondersteund door een vaste communicatieadviseur van de gemeente.

Ook de gemeente, voornamelijk in de persoon van de wijkmanager, onderneemt veel actie om mensen te wijzen op de mogelijkheid een project gefinancierd te krijgen uit het Fortuna budget. In de vele contacten die hij heeft met de wijk (o.a. andere bewonersgroepen) wijst hij bewoners op de mogelijkheid tot projectfinanciering door Hatert Fortuna.

In diezelfde contacten heeft de wijkmanager aan het begin van het traject diverse oproepen gedaan tot deelname aan de werkgroep. Dit met als doel de werkgroep een representatieve afvaardiging te laten zijn van de wijk. Naar de mening van de werkgroep is dit op dit moment nog niet het geval. Relatief weinig jongeren hebben zitting in de werkgroep.

Voor de werkgroep fungeert de wijkmanager duidelijk als eerste aanspreekpunt. Zij hebben verder geen contact met de wethouder of raadsleden. De voorzitter en secretaris van de werkgroep hebben regelmatig overleg met de wijkmanager. De lijnen zijn kort. De samenwerking tussen de gemeente en de werkgroep wordt door beiden omschreven als goed. In de anderhalf jaar dat de werkgroep operationeel is, is een constructieve manier van samenwerken ontwikkeld. In de beginfase was het voor beiden soms wat aftasten, maar de samenwerking heeft zich nu goed uitgekristalliseerd. Er wordt op basis van wederzijds vertrouwen gewerkt, waarbij er over en weer steeds ruimte is om elkaar te bevragen en (gevraagd en ongevraagd) te adviseren. De inzet van de gemeente, en specifiek de wijkmanager wordt erg gewaardeerd door de leden van de werkgroep.

In de tabel op de volgende bladzijden hebben wij het verloop van het traject afgezet tegen onze normen. 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.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Hatert Fortuna			
Normen		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> De geschiktheid van het project is door het rijk bepaald, deze heeft de middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het project. In totaal bedraagt het bewonersbudget €495.000. Er is geen startnotitie of inspraakplan opgesteld, waarin de door het rijk gestelde randvoorwaarden verder geconcretiseerd worden. Voor de informatieavond is wel een document opgesteld met daarin: het doel, de doelgroep, de zaalinrichting en het programma van de avond. Er is geen gebruik gemaakt van de voor handen zijnde instrumenten.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> De vorm van burgerparticipatie is bepaald door het rijk: trede 5 op de participatieladder, of eigenlijk nog daarboven: de werkgroep neemt de uiteindelijke beslissing, de gemeente is 'slechts' adviseur. De rol van de werkgroep is hiermee ook duidelijk: een zelfstandig orgaan. Gemeente en werkgroep hebben hierover mondeling afspraken gemaakt. Het betreft een uitvoeringsproject. Het is een project wat door het rijk ontwikkeld en gefinancierd is. Bij alle betrokkenen is dit helder.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Hatert Fortuna			
Normen		Toelichting toepassing norm	
Opstartfase			
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) 		<ul style="list-style-type: none"> Het doel van de participatie van de werkgroep is voor alle betrokkenen duidelijk: het verdelen van de bewonersbudgetten t.b.v. de leefbaarheid en cohesie in de wijk Hatert. Over de exacte invulling van de burgerparticipatie-momenten zijn zowel intern (afdelingen wijkmanagement en communicatie) als extern (met de werkgroep) mondeling afspraken gemaakt, zowel bij aanvang als lopende het project. Hierbij is vooral de dagelijkse praktijk leidend, er wordt niet planmatig vooruit gekeken. Er is hierover niets schriftelijk vastgelegd, behalve in de notulen van de vergaderingen van de werkgroep.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Hatert Fortuna			
Normen		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Alle betrokkenen spreken van een goede samenwerking tussen werkgroep en gemeente. In anderhalf jaar tijd is een constructieve manier van samenwerken ontwikkeld. Er wordt op basis van wederzijds vertrouwen gewerkt, waarbij er over en weer steeds ruimte is om elkaar te bevragen en (gevraagd en ongevraagd) te adviseren. De inzet van de gemeente, en specifiek de wijkmanager wordt erg gewaardeerd door de leden van de werkgroep.
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"> De bevoegdheid van de werkgroep gaat eigenlijk verder: het is aan hen om het uiteindelijke besluit te nemen, en niet aan de gemeente. De gemeente heeft slechts een adviserende rol. Daarnaast is de gemeente kasbeheerder. Het project is nog niet afgerond. Een eindverslag is dan ook (nog) niet van toepassing.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> De uitnodiging voor de informatieavond is huis-aan-huis verspreid. Daarnaast heeft de wijkmanager diverse pogingen ondernomen om werkgroepleden te werven.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Hatert Fortuna			
Normen		Toelichting toepassing norm	
Uitvoeringsfase			
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 taken en bevoegdheden van de werkgroep zijn tijdens de eerste vergaderingen expliciet aan de orde geweest. Ook is de samenwerking met de gemeente besproken. De wijkmanager is bij de eerste vergaderingen aanwezig geweest, en schuift nu ook nog regelmatig aan. De beslisbevoegdheid van de werkgroep is ook naar 'buiten' gecommuniceerd, in diverse media, waaronder de website van de gemeente. Het project (de informatiebijeenkomst) is in algemene zin ook aangekondigd op de inspraakpagina
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"> Er is sprake van frequent contact tussen gemeente en de voorzitter en secretaris van de werkgroep. De communicatie naar de wijk verzorgt de werkgroep HF zelf. Zij wordt hierin wel ondersteund door een communicatieadviseur van de gemeente.

LEERLINGENVERVOER

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT

Het leerlingenvervoer is een wettelijke taak voor gemeenten. Zij hebben de zorgplicht om aan leerlingen die voor leerlingenvervoer in aanmerking komen 'passend vervoer' aan te bieden. Zij zijn daartoe verplicht om een regeling te maken waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden ouders aanspraak kunnen maken op de (gedeeltelijke) vergoeding van de kosten van het vervoer van hun kind van en naar school. Alle leerlingen van scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs kunnen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer. Zij moeten dan wel leerling zijn van de dichtstbijzijnde school van de soort¹⁴ waarop de leerling is aangewezen of de verlangde richting¹⁵. Voor het voortgezet onderwijs kunnen alleen gehandicapte leerlingen in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding. Gemeenten mogen in hun regeling, onder voorwaarden, een afstandsgrens instellen en een eigen bijdrage van de ouders vragen.

In Nijmegen maken jaarlijks ongeveer 700 kinderen gebruik van leerlingenvervoer. Het gaat hierbij nauwelijks om kinderen in het basisonderwijs, omdat in Nijmegen voor vrijwel elk kind een basisschool binnen 6 kilometer (afstandsgrens) van het woonadres ligt. Het project leerlingenvervoer dat wij in het kader van dit onderzoek hebben onderzocht, bestaat uit drie (deels parallelle) fasen:

- Fase 1: Vaststellen nieuw beleid voor leerlingenvervoer voor de periode 2010 – 2013;
- Fase 2: Aanbesteding leerlingenvervoer voor de periode vanaf 2010¹⁶;
- Fase 3: Vaststellen geactualiseerde verordening en beleidsregels leerlingenvervoer.

Het project was gericht op verbetering van het (beleid voor) het leerlingenvervoer van de gemeenten Nijmegen, Beuningen en Wijchen. De gemeente Nijmegen heeft het project getrokken. In het kader van onderhavig onderzoek hebben wij voor dit project alleen naar de aanpak van burgerparticipatie in Nijmegen gekeken.

INTERNE PROJECTORGANISATIE

Ambtelijk opdrachtgever van het project is de programmamanager Onderwijs. Zij heeft een projectleider van bureau Project Management van de directie DIW ingehuurd voor het opzetten en uitvoeren van het project. De projectleider heeft een projectplan opgesteld en projectteam samengesteld, zodanig dat de benodigde disciplines waren vertegenwoordigd (beleidsinhoudelijke experts, uitvoerders van de regeling, een jurist, een inkoopadviseur en een financieel adviseur). De communicatie-adviseur maakte geen deel uit van de projectgroep; hij is betrokken op momenten dat hier behoefte aan bestond. Deze werkwijze werd – op basis van ervaringen uit het verleden – als voldoende beschouwd.

¹⁴ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om scholen voor (zeer) moeilijk lerende kinderen of voor kinderen die zijn aangewezen op een orthopedagogische of orthodidactische benadering.

¹⁵ Hierbij gaat het om de godsdienstig of levensbeschouwelijke richting van de school, dan wel de openbare school. Onderwijskundige methoden worden niet als richting aangemerkt.

¹⁶ De contracten worden afgesloten voor een periode van drie jaar met twee keer de mogelijkheid van een verlenging van één jaar.

BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

Bij de uitvoering van het project zijn diverse groepen belanghebbenden betrokken:

- De Advies Commissie Allochtonen (ACA) en het Platform Gehandicaptenbeleid (PGN) - formele adviesorganen van het college – zijn meerdere keren om advies gevraagd. De beleidsmedewerkers van de gemeente hebben tussentijds contact (mondeling, e-mail) onderhouden met secretarissen van deze adviesraden over de adviesvragen. Het ging hierbij zowel om het polsen van de behoefte aan het geven van advies op bepaalde stukken, als om bijvoorbeeld de planning.
- Tevens heeft de gemeente een klankbordgroep leerlingenvervoer ingesteld. In deze klankbordgroep hadden vertegenwoordigers van ouders, scholen en de Werkgroep Integratie Gehandicapten (WIG) zitting. De klankbordgroep kwam voort uit de in de zomer van 2008 opgerichte werkgroep leerlingenvervoer. Naast de leden van de klankbordgroep hadden in die werkgroep ook vertegenwoordigers van de vervoerder zitting. De werkgroep was destijds op initiatief van de gemeente opgericht met als doel het leerlingenvervoer tussen belanghebbenden bespreekbaar te maken en samen naar oplossingen te zoeken. De leden van de werkgroep zijn voornamelijk mensen (ouders, professionals van scholen) die eerder bij de gemeente hadden aangeklopt dat het leerlingenvervoer belangrijke verbeteringen behoeft. Als voorzitter van de werkgroep is de voorzitter van het PGN aangesteld. Hij was ook voorzitter van de klankbordgroep. Wat precies van de klankbordgroep verwacht werd met betrekking tot het project leerlingenvervoer is niet vooraf op papier vastgelegd; dit is in de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep wel besproken. Hiervan is geen verslag gemaakt. De gemeente organiseerde de bijeenkomsten van de klankbordgroep. Behalve dat de leden van de klankbordgroep veel input leverden aan de gemeente, leverden ze die ook aan elkaar. Voor de verschillende betrokkenen was de klankbordgroep daarmee waardevol.

Via een e-mail van de projectleider is de klankbordgroep in maart 2010 formeel opgeheven. Ons is aangegeven dat de voorzitter van de klankbordgroep hierom had verzocht, omdat sinds de zomer van 2009 geen beroep meer op de klankbordgroep was gedaan en er bij de gemeente geen specifieke punten meer voor de klankbordgroep leken te liggen. Bij het opheffen van de klankbordgroep werd tevens aangegeven dat de werkgroep naar verwachting weer in 2010 bij elkaar zou komen. In de door ons gevoerde gesprekken is aangegeven dat dit nog niet is gebeurd (stand van zaken oktober 2010) en dat de gedachten over de samenstelling en taak van de werkgroep bij de gemeente ook nog niet uitgekristalliseerd zijn.

- Tijdens reguliere bestuurlijke overleggen tussen de gemeente en de besturen van het primair en voortgezet onderwijs is het project leerlingenvervoer diverse malen aan de orde gesteld. Vanuit de gemeente werd dan de stand van zaken kort toegelicht.
- In de beginfase van het project is op initiatief van het Programma VCP¹⁷ gewerkt aan de oprichting van een ouderadviesraad leerlingenvervoer. De ouderadviesraad i.o.¹⁸ werd begeleid en ondersteund door een consulent van het VCP. Hij was ook de contactpersoon tussen de gemeente en de ouders. De ouderadviesraad bepaalt zelf haar vergaderfrequentie en de agenda voor de vergaderingen. Ook de representatieve samenstelling van de ouderadviesraad is de verantwoordelijkheid van de ouders (en het VCP). De gemeente heeft wat dit betreft alleen – na advies van het ACA – aandacht gevraagd voor participatie van een allochtone ouder in de ouderadviesraad. Voor het overige heeft de gemeente de ouderadviesraad gefaciliteerd door vergaderruimtes beschikbaar te stellen. Vanuit de kant van de

¹⁷ Programma VCP (Versterking Cliënt Positie) helpt lokale belangenbehartigers van mensen met een beperking met informatie, advies en concrete hulp en begeleiding.

¹⁸ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in het vervolg van de tekst de toevoeging i.o. (in oprichting) niet meer gebruikt.

ouderadviesraad is aangegeven dat men graag had gezien dat de gemeenteraad meer initiatief had genomen rond de ouderadviesraad, bijvoorbeeld door bijeenkomsten te beleggen. De ouderadviesraad heeft regelmatig aan de beleidsmedewerkers van de gemeente gevraagd om toelichtingen te geven en vragen te beantwoorden. Daar is steeds positief op gereageerd; de ouders zijn daar tevreden over. Ook is de inbreng van de ouders door de gemeente (betrokken ambtenaren, gemeenteraad tijdens de Burgerronde) steeds serieus genomen. De ouderadviesraad heeft de gemeente diverse malen verzocht te mogen reageren op concept stukken. Ook daar werd positief op gereageerd en ook daarover zijn de ouders tevreden. 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.

In zijn algemeenheid zijn de verschillende betrokkenen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken tevreden over het verloop van het project, maar vooral over het resultaat: de bijdragen van een ieder hebben geleid tot een beter beleid voor leerlingenvervoer. Aangegeven is dat de winst nu nog gehaald moet worden in de uitvoering daarvan.

Hierna is – geordend naar de onderscheiden fasen en in chronologische volgorde – het verloop van het project geschetst. Deze beschrijving is uiteraard gemaakt vanuit de insteek burgerparticipatie.

TIJDPAD

Voorafgaand aan de daadwerkelijke start van het project is een startnotitie opgesteld. In deze startnotitie zijn de uitgangssituatie en ontwikkelingen in het leerlingenvervoer geschetst, evenals de aanpak, planning, kosten en personele inzet van het project. De startnotitie gaat voor wat betreft burgerparticipatie met name in op de eerste fase van het project¹⁹:

- De komende maanden werken we aan een nieuw beleidskader voor het leerlingenvervoer. Deze notitie is daarvoor het startsein. De reactie van diverse betrokken partijen op de startnotitie betrekken we bij het vervolgproces. Vervolgens gaan we aan de slag met het inventariseren van knelpunten, wensen en behoeften bij de betrokken partijen zoals de schoolbesturen, ouders en vervoerder in het kader van het huidige contract. De afdeling O&S is inmiddels gestart met een evaluatieonderzoek. Dit onderzoek bestaat uit een evaluatie van de afgelopen contractperiode. Hiervoor wordt een enquête gehouden onder betrokkenen. Ook zijn er interviews met direct betrokkenen. Daarnaast wordt een ronde tafel gesprek georganiseerd waarin ouders de mogelijkheid krijgen om hun ideeën en wensen met betrekking tot het leerlingenvervoer te uiten.
- De werkgroep leerlingenvervoer (met uitzondering van Connexxion) fungeert gedurende het hele traject als klankbordgroep. Hierin zijn vertegenwoordigd: ouders, het SBO, het speciaal onderwijs cluster 3 en 4 en de Werkgroep Integratie Gehandicapten. Daarnaast zullen de Adviescommissie Allochtonen en het Platform gehandicaptenbeleid gevraagd worden om een reactie op de startnotitie en het beleidskader.

Ons is aangegeven dat het aanvankelijk de bedoeling was om nog een afzonderlijk communicatieplan op te stellen voor de aanpak van burgerparticipatie in het gehele project. Hiermee is ook een aanvang gemaakt, maar het is uiteindelijk nooit tot een definitief stuk gekomen. Toegelicht werd dat een afzonderlijk communicatieplan door de projectleider en communicatie-adviseur later niet (meer) nodig werd geacht, omdat de groep belanghebbenden relatief beperkt en overzichtelijk was. Hierdoor kon steeds (per groep belanghebbenden) eenvoudig aansluiting worden gezocht bij de natuurlijke momenten daarvoor in het project. Afspraken die in de loop van het project werden gemaakt, waren voor alle betrokkenen steeds duidelijk.

¹⁹ Bron: Startnotitie Leerlingenvervoer (maart 2009) over burgerparticipatie (bladzijde 11).

In overleg met de ACA is er uiteindelijk voor gekozen dat zij geen reactie geeft op de startnotitie, maar alleen op het concept beleidskader. Verder is ervoor gekozen ook geen specifieke reactie op de startnotitie van het PGN te vragen. Reden hiervoor was dat de startnotitie in de klankbordgroep – die wordt geleid door de voorzitter van het PGN - aan de orde is gesteld. De startnotitie is in april en mei 2009 in diverse andere dan in de startnotitie genoemde gremia aan de orde gesteld (zie overzicht hierna). Deze besprekingen hebben niet geleid tot bijstelling van de startnotitie.

7 april 2009 **College stelt startnotitie vast.**

7 april 2009 **Ronde tafel gesprek met ouders.** Zoals in de startnotitie was aangekondigd is een ronde tafel gesprek met ouders georganiseerd. Centraal in deze bijeenkomst stond de bespreking van de resultaten uit de enquête die in het kader van de evaluatie van het lopende contract voor leerlingenvervoer onder ouders was uitgezet (zie beschrijving fase 1 hierna). Tijdens de avond is echter tevens ruimte geboden aan het VCP om te polsen in hoeverre er belangstelling bestond voor het oprichten van (en deelnemen in) een ouderadviesraad leerlingenvervoer die aanbevelingen en eisen gaat formuleren die meegenomen kunnen worden bij het Programma van Eisen. In het verslag van de bijeenkomst stond het als volgt verwoord:

‘Voorstel: om met ouders samen aanbevelingen en eisen te formuleren, die meegenomen kunnen worden in het Programma van Eisen dat de gemeente vanaf juni gaat opstellen. De gemeente zal ruimte faciliteren en ondersteuning geven bij vragen door een ambtelijk medewerker. Mogelijk kan de groep ouders die zich opgeeft verder groeien tot een cliëntenraad’.

Van de aanwezige ouders hebben zich die avond elf aangemeld om deel te nemen. Vanaf dit moment is het VCP gestart met het opzetten en ondersteunen van de ouderadviesraad. Deze raad heeft in het vervolg van het proces gereageerd op concept stukken en ingesproken tijdens diverse Burgerrondes op Politieke Avonden. Over de startnotitie gebeurde dat in de Burgerronde van 27 mei 2009 (zie hierna).

8 april 2009 **Klankbordgroep leerlingenvervoer.** Van deze bijeenkomst met de klankbordgroep is geen verslag gemaakt.

22 april 2009 **Politieke Avond: Kamerronde.** De startnotitie is besproken in de Kamerronde.

27 mei 2009 **Politieke Avond: Burgerronde en Kamerronde.** De ouderadviesraad leerlingenvervoer heeft tijdens de Burgerronde ingesproken. Er is toen een aantal inhoudelijke aandachtspunten voor het beleidskader en het programma van eisen voor de aanbesteding naar voren gebracht. De raad heeft de startnotitie opnieuw besproken in de Kamerronde (dat was ook al gebeurd op 22 april 2009).

Fase 1 van het project betrof het opstellen van een nieuw beleidskader leerlingenvervoer. Een belangrijke basis voor het (concept) beleidskader vormde de evaluatie van het taxivervoer op dat moment. De evaluatie is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente en bestond uit een enquête onder ouders, een rondetafelgesprek met ouders (zie hierna) en interviews met scholen en de vervoerder op dat moment. Daarnaast zijn ontwikkelingen (in het land) meegenomen bij het opstellen van het beleidskader. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in vier scenario's. De verschillende groepen belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept beleidskader. De reacties van de ACA, het PGN en de ouderadviesraad zijn integraal opgenomen in de bijlagen van het beleidskader. In het raadsvoorstel bij het beleidskader zijn deze samengevat. In het hierna volgende chronologische overzicht is het verloop van de participatie in fase 1 van het project weergegeven.

- 7 april 2009** **Ronde tafelgesprek met ouders.** Zoals hiervoor al aangegeven stond centraal in deze bijeenkomst de bespreking van de resultaten uit de enquête die in het kader van de evaluatie van het lopende contract voor leerlingenvervoer onder ouders was uitgezet. Ons is aangegeven dat dit veel openhartige en emotionele reacties opleverde. Hier is tijdens de bijeenkomst ruimte voor gegeven; tegelijkertijd is gestuurd op het verkrijgen van tips voor verbetering. Tijdens de avond zijn circa 25 tips naar voren gebracht. Bij de inspraak tijdens de Burgerronde van de Politieke Avond van 27 mei is op de meeste van deze punten teruggekomen. Zowel de gemeente als de betrokken ouders kijken positief terug op deze avond. Door de ouders is specifiek aangegeven dat zij door de open aanpak van de gemeente (zowel de enquête zelf als het ronde tafelgesprek daarover) werden geactiveerd. De sfeer was: er zijn verbeteringen nodig en er is ruimte om daar zelf een bijdrage aan te leveren.
- 2 juli 2009** **Bespreking concept beleidskader leerlingenvervoer in klankbordgroep.** Vanuit de klankbordgroep zijn enkele algemene opmerkingen gemaakt en is verder paginagewijs gereageerd op de voornemens in het beleidskader. De beleidsmedewerkers die het beleidskader hebben opgesteld, waren aanwezig bij de bespreking. Volgens het raadsvoorstel heeft de klankbordgroep de voorkeur uitgesproken voor scenario 3 uit het beleidskader.
- 7 juli 2009** **Vraag om advies bij het concept beleidskader leerlingenvervoer aan ACA en PGN.** Het college heeft de ACA en het PGN – als formele adviesorganen van het college - gevraagd om een reactie te geven op het beleidskader. Beide hebben van deze uitnodiging gebruik gemaakt. Eerder (2 juli) was het concept beleidskader al besproken met de klankbordgroep. De ouderadviesraad is toen niet om advies gevraagd. Mondeling is ons aangegeven dat hierin niet was voorzien, omdat de ouderadviesraad bij aanvang van het project nog niet bestond en geen formele status heeft. Naar aanleiding van een verzoek van de ouderadviesraad dd 17 juli is deze uiteindelijk op 7 augustus alsnog in de gelegenheid gesteld te reageren.
- 17 juli 2009** **Brief ouderadviesraad aan gemeente met overzicht van knelpunten en mogelijke oplossingen.** Na de oproep van de consultant van het Programma VCP tijdens het Ronde Tafelgesprek op 7 april (zie hiervoor), is een tiental ouders onder begeleiding van de consultant VCP en de directeur van de WIG een aantal keren bij elkaar gekomen. Tijdens deze bijeenkomsten is gesproken over knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor in het leerlingenvervoer. Deze zijn bij elkaar gezet in een overzicht. Volgens de begeleidende brief van de ouderadviesraad aan het college kan dit overzicht beschouwd worden als eerste advies voor het nieuwe beleidsplan. In de brief is tevens verzocht om het (ambtelijk) concept beleidskader ter advisering aan de ouderadviesraad voor te leggen. De ouders waren niet op de hoogte van het feit dat het concept beleidskader al gereed was (en al was besproken met de klankbordgroep en ter advisering voorlag bij de ACA en het PGN).
- 11 aug. 2009** **Advies ACA op concept beleidskader leerlingenvervoer.** De ACA heeft zich in haar advies niet over één van de scenario's uit het beleidskader uitgesproken. Zij heeft wel een aantal concrete adviezen gegeven. De portefeuillehouder heeft – met excuses voor de late reactie – op 20 februari 2010 gereageerd op het advies van de ACA en de wijze waarop dit verwerkt is in het beleidskader en het Programma van Eisen voor de aanbesteding.
- 7 aug. 2009** **Verzoek aan consultant Programma VCP om concept beleidskader leerlingenvervoer aan ouders voor te leggen voor een reactie.** In zijn brief van 17 juli 2009 aan het college (zie hiervoor) had de ouderadviesraad gevraagd om een advies uit te mogen brengen bij het

concept beleidskader leerlingenvervoer. Op 7 augustus heeft de gemeente aan dit verzoek voldaan. In verband met de planning voor de vaststelling van het beleidskader door college en raad, werd verzocht om voor 19 augustus te reageren. Daarbij is aangegeven: 'Mocht het op die korte termijn niet meer lukken, dan kunnen we het helaas niet meer meenemen voor de collegebehandeling, maar natuurlijk wel nog bij behandeling op de politieke avond (daar zouden jullie ook nog kunnen inspreken)'. Het bleek voor de ouderadviesraad – in verband met de vakantieperiode – inderdaad niet mogelijk voor 19 augustus te reageren. Uiteindelijk is de reactie van de ouderadviesraad van 17 juli 2009 samen met de inspraakreactie van 27 mei opgenomen in het beleidskader zoals dat aan de gemeenteraad ter besluitvorming is voorgelegd.

24 aug. 2009 Advies PGN op concept beleidskader. Het PGN heeft zich in haar advies uitgesproken voor één van de scenario's uit het beleidskader (scenario 3). Verder heeft het een aantal heel concrete adviezen gedaan. De portefeuillehouder heeft – met excuses voor de late reactie – op 20 februari 2010 gereageerd op het advies van de PGN en de wijze waarop dit verwerkt is in het beleidskader en het Programma van Eisen voor de aanbesteding.

1 sept. 2009 College: vaststelling raadsvoorstel beleidskader leerlingenvervoer. In de bijlage bij het beleidskader zijn de adviezen en reacties van de ACA, het PGN en de ouderadviesraad opgenomen. In het raadsvoorstel is alleen ingegaan op de adviezen van de ACA en de PGN en niet op de reacties van de ouderadviesraad. Datzelfde geldt voor de schriftelijke terugkoppeling van de portefeuillehouder over de adviezen en de wijze waarop die verwerkt zijn in het Programma van Eisen voor de aanbesteding: dit is wel gedaan in de richting van de ACA en het PGN, maar niet naar de ouderadviesraad.

16 sept. 2009 Politieke Avond: Burgerronde en Kamerronde. Tijdens de Burgerronde hebben de ouderadviesraad en het Ouderinitiatief LLV SBO Nijmegen Noord ingesproken. Deze laatste heeft een aantal specifieke knelpunten naar voren gebracht voor ouders van leerlingen die woonachtig zijn in Nijmegen Noord. Uit de gevoerde gesprekken is ons duidelijk geworden dat later een goed gesprek over de door hen naar voren gebrachte punten heeft plaatsgevonden tussen ouders en portefeuillehouder en dat de naar voren gebrachte problemen zijn opgelost. Aanvullend op de inspraakreactie tijdens de Burgerronde heeft de ouderadviesraad op 16 september ook een brief geschreven aan de raad (zie hierna).

16 sept. 2009 Brief van de ouderadviesraad aan de gemeenteraad
Ter aanvulling op zijn inspraakreactie tijdens de Burgerronde van de Politieke Avond op 16 september 2009 heeft de ouderadviesraad een schriftelijke reactie opgesteld voor de gemeenteraad. De ouderadviesraad heeft haar waardering uitgesproken voor het beleidskader zoals dat ter besluitvorming aan de raad is voorgelegd: 'We herkennen een aantal door ons ingebrachte punten en kunnen ons vinden in de strekking van het geheel'. De ouderadviesraad heeft, net als de klankbordgroep en het PGN, de voorkeur voor scenario 3. In de brief geeft hij hierbij nog een aantal accenten en opmerkingen mee. Verder is aangegeven dat men de ouderadviesraad graag samen met de gemeente wil formaliseren. Tot het zover is, verzoekt men om betrokken te blijven bij de opstelling van het Programma van Eisen en de relevante stukken, bij voorkeur in het stadium van concept, te ontvangen. Gezien de strikte eisen aan de Europese aanbesteding was dit niet mogelijk (zie fase 2, ook over de wijze waarop daarover met de ouderadviesraad is gecommuniceerd).

Voor wat betreft de formalisering blijkt uit het dossier (e-mails) dat ambtelijk eind oktober 2009 in de richting van de consultant VCP is aangegeven dat men hier binnenkort op terug zal komen. Begin december 2009 heeft hij navraag gedaan naar de stand van zaken en planning. Daarop is teruggekoppeld dat het college – door zijn demissionaire status – geen nieuwe besluiten meer voorlegt aan de gemeenteraad en dat de huidige wethouder dus niet verder gaat met de rol van een ouderadviesraad. Degenen die wij van de ouderadviesraad hebben bevroegd, hebben ons aangegeven dat zij de indruk hebben dat het ontbreken van een formele status van de ouderadviesraad ertoe heeft geleid dat men in alle fasen van het project zelf heeft moeten vragen om advies te mogen geven op de relevante (concept) stukken. Het initiatief daartoe kwam niet vanuit de gemeente; bij de (meer) formele adviesorganen (ACA, PGN, klankbordgroep) was dat juist wel het geval. Overigens stelt men ook vast dat wel steeds positief werd gereageerd op deze verzoeken om te mogen adviseren.

22 sept. 2009 College:

- **vaststelling aangepast raadsvoorstel beleidskader leerlingenvervoer²⁰;**
- **brief aan de raad met antwoord op de vragen gesteld tijdens de Kamerronde van 16 september.**

30 sept. 2009 Politieke Avond: vaststelling beleidskader leerlingenvervoer

Bij de behandeling van het beleidskader heeft de portefeuillehouder een aantal concrete toezeggingen aan de gemeenteraad gedaan ten aanzien van de inhoud van het Programma van Eisen en de verordening en beleidsregels. Het beleidskader leerlingenvervoer is uiteindelijk met één motie vastgesteld. De motie roept het college op: 'er voor te zorgen dat de klachtenafhandeling in het vervolg door een onafhankelijk orgaan wordt verzorgd dat maximaal toegankelijk is per brief, mail en telefoon'. Sinds begin november 2010 is het klachtenmeldpunt leerlingenvervoer ondergebracht bij het KlantContactCentrum van de gemeente Nijmegen. Het meldpunt zal na een half jaar worden geëvalueerd.

Tijdens de Politieke Avond heeft de raad nog een aantal vragen gesteld aan het college. Deze zijn beantwoord via een brief dd 20 oktober 2010. In die brief is tevens ingegaan op de planning van de aanbesteding van het leerlingenvervoer.

Fase 2 van het project betrof de aanbesteding van het leerlingenvervoer. Gezien de omvang van de aanbesteding was sprake van een 'Europese' aanbesteding. Dit bracht onder meer met zich mee dat het (concept) Programma van Eisen (PvE) niet breed verspreid kon worden. Er is – in overleg met de klankbordgroep - voor gekozen om het concept te laten becommentariëren door één lid van de klankbordgroep, tevens lid van het PGN en adviseur van de ouderadviesraad. Op deze manier kon de inbreng van de belanghebbenden binnen de geldende strikte regels het beste gewaarborgd blijven. Bovendien was er bij het opstellen van het concept PvE al gebruikgemaakt van met name de inbreng van de ouders, zoals zij die op 17 juli 2009 hadden toegestuurd. De correspondentie tussen de betrokken ambtenaar en het betreffende klankbordgroeplid is verlopen via e-mail (eind oktober, begin november 2009). Uit e-mails van begin november 2009 blijkt dat de ouderadviesraad op dat moment nog in de veronderstelling was dat zij nog zou mogen reageren op een concept PvE. Daarop is toegelicht dat dit niet mogelijk is, en dat al wel gebruik is gemaakt van hun eerdere advies van 17 juli. Toen is tevens aangegeven dat men altijd bereid is tot het geven van een toelichting aan de ouderadviesraad op het PvE, nadat dit is gepubliceerd (7 december 2009). Dat is uiteindelijk

²⁰ De aanpassing betrof een inperking van de inhoud van de op te vragen offertes (niet voor scenario 1 tot en met 4, maar voor scenario 1 tot en met 3).

ook gebeurd (24 februari 2010). Direct na publicatie van het PvE heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang en planning van de aanbesteding.

Op 8 maart 2010 is de klankbordgroep geïnformeerd over de stand van zaken rond de aanbesteding. Alle ouders waarvan één of meer kinderen gebruik maken van leerlingenvervoer zijn op 10 mei 2010 met een brief geïnformeerd over het resultaat van de aanbesteding. Op 25 mei is dat (uitgebreider) gebeurd in de richting van de gemeenteraad.

Fase 3 van het project betrof het aanpassen van de verordening en beleidsregels leerlingenvervoer.

Het PGN en de ouderadviesraad leerlingenvervoer hebben op voorstellen voor het aanpassen van de verordening en beleidsregels leerlingenvervoer gereageerd. Aan de ACA is geen adviesvraag voorgelegd. Als reden is ons hiervoor aangegeven dat dit niet gebruikelijk is en leerlingenvervoer voor hen geen prioriteit is. De klankbordgroep was in maart 2010 – onder dankzegging voor de inbreng van ervaringen en inzichten – al opgeheven en heeft dus ook niet gereageerd.

17 mei 2010 Advies van PGN. Desgevraagd heeft het PGN geadviseerd over het voorstel voor aanpassing van de verordening en beleidsregels leerlingenvervoer. In het advies is een aantal kritische kanttekeningen en opmerkingen gemaakt, geordend naar de indicatiestelling, de rol van de ouders en het overgangsjaar 2011. Positief toont het PGN zich over de overgangsregeling voor ouders van kinderen die al gebruik maken van de taxi. Het PGN geeft tot slot van het advies aan dat vertegenwoordigers van cliënten graag een rol willen spelen als klankbordgroep bij het bespreken van casuïstiek.

Op 5 juli 2010 heeft het college gereageerd op de kanttekeningen die het PGN gemaakt heeft. Per punt is steeds een uitgebreide toelichting gegeven. Meer in zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat de nieuwe verordening en beleidsregels in de praktijk het komend jaar goed gemonitord en geëvalueerd zullen worden. Toegezegd is hierbij vertegenwoordigers van de ouders te betrekken. Verder is toegezegd dat de verordening en beleidsregels zo nodig zullen worden aangepast op gebleken knelpunten in de praktijk.

25 mei 2010 Collegebesluit: aanpassing verordening en beleidsregels leerlingenvervoer

22 juni 2010 Brief van ouderadviesraad aan het college

Tijdens een vergadering van de ouderadviesraad op 21 juni over de verordening en beleidsregels en het formele advies van het PGN daarbij, hebben de betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente een toelichting op de stukken gegeven en vragen beantwoord. In de brief die de ouderadviesraad daarop aan het college heeft gestuurd, is men positief. Men biedt zich tevens aan om mee te blijven denken over de (verdere) verbetering van de uitvoering.

30 juni 2010 Politieke Avond: Kamerronde en Besluitenronde

Tijdens de Kamerronde is het voorstel voor aanpassing van de verordening en beleidsregels leerlingenvervoer besproken. Nog diezelfde avond is het voorstel als hamerstuk aangenomen tijdens de Besluitenronde.

In de tabel op de volgende bladzijden hebben wij het verloop van het traject afgezet tegen onze normen. 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.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Leerlingenvervoer			
Normen		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • In de startnotitie is voor een deel van het project beknopt aangegeven hoe burgers betrokken zullen worden. Vrij snel na aanvang van het project is – na overleg met de betrokkenen – voor een andere aanpak gekozen. • Het project is geschikt voor burgerparticipatie. Er zijn verschillende scenario's uitgewerkt. Mede aan belanghebbenden is gevraagd hun voorkeur voor één van deze scenario's uit te spreken. Voor het deel dat niet openbaar behandeld kan worden is een goede oplossing gevonden om de inbreng van belanghebbenden te waarborgen. • Er is geen gebruik gemaakt van de Nijmeegse participatieladder en de Toolbox.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft van te voren nagedacht over de aanpak van burgerparticipatie met de formele adviesorganen en de werkgroep (klankbordgroep) leerlingenvervoer. Het betrof een combinatie van informeren en adviseren. Bij aanvang van het project is gestart met de oprichting van een ouderadviesraad. Over de wijze van betrokkenheid van deze organisatie is niet zichtbaar nagedacht; de gemeente heeft steeds (positief) gereageerd op verzoeken van de ouderadviesraad (om hen een toelichting te geven, om hen te laten reageren op een stuk). De gemeente nam zelf weinig initiatief in hun richting.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Leerlingenvervoer			
Normen		Toelichting toepassing norm	
Opstartfase			
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, ...) 		<ul style="list-style-type: none"> Voor de formele adviesorganen en de klankbordgroep leerlingenvervoer was – impliciet, vanuit bestaande rollen - helder wat van hen verwacht werd. Voor de ouderadviesraad was dit (vooraf) niet altijd duidelijk. Op vragen hierover is echter steeds helder geantwoord. Er is voor gekozen voor het informeren en adviseren aan te sluiten bij de ‘natuurlijke momenten’ in de onderscheiden fasen van het project. Doel van de participatie was impliciet, maar (voor alle betrokkenen) helder: komen tot een kwalitatief beter (beleid voor) leerlingenvervoer.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Leerlingenvervoer			
Normen		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> De gemeente is in alle fasen zichtbaar geïnteresseerd in de mening van belanghebbenden. De belanghebbenden zijn actief en betrokken in het zich laten informeren en het verstrekken van advies. De ouderadviesraad heeft hier wel vaker zelf om moeten vragen dan de andere groepen van belanghebbenden. Op verzoeken daartoe heeft de gemeente steeds positief gereageerd. In alle fasen van het project was sprake van een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen. Dit was kort voorafgaand aan het project nog zeker niet het geval en een belangrijke reden voor de oprichting van de werkgroep leerlingenvervoer.
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"> De gemeente heeft de geleverde inbreng (enquête onder de ouders; rondetafelgesprek met ouders, adviezen en reacties van ACA, PGN, klankbordgroep en ouderadviesraad) betrokken bij het opstellen van het beleidskader, het PvE en de verordening en beleidsregels. Betrokkenen zijn van mening dat serieus met hun inbreng is omgegaan. Er is geen eindverslag opgesteld. In raadsvoorstellen of brieven aan de raad is per fase van het project steeds wel beknopt (maar niet altijd volledig) aangegeven hoe het proces tot dan toe verliep en wat was ingebracht.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Dit is niet voor toepassing op de ACA en het PGN. De werkgroep (en daaruit voortgekomen klankbordgroep) leerlingenvervoer is met name samengesteld uit mensen die zich juist met klachten over het leerlingenvervoer bij de gemeente hadden gemeld (vertegenwoordigers van scholen en ouders). De samenstelling van de ouderadviesraad heeft de gemeente overgelaten aan de ouders zelf / het VCP. Zij heeft wel het advies van de ACA overgebracht om ook een allochtone ouder in de ouderadviesraad te laten participeren.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Leerlingenvervoer			
Normen		Toelichting toepassing norm	
Uitvoeringsfase			
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 formele adviesorganen en de klankbordgroep leerlingenvervoer zijn steeds volledig en op tijd geïnformeerd. De momenten van wel of niet adviseren zijn grotendeels in onderling overleg bepaald. Met de ouderadviesraad is dit meer op een ad-hoc basis gebeurd en naar aanleiding van vragen van de ouderadviesraad. Er is geen gebruik gemaakt van de centrale pagina informatie&inspraak op de gemeentelijke website. De rolverdeling tussen college en raad was voor iedereen duidelijk. Ook de rol van de interne projectorganisatie was duidelijk.
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"> Dit is gebeurd, ook al liet de terugkoppeling regelmatig wel lang op zich wachten en was hiervoor soms eerst een verzoek van betrokkenen nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de reactie op de adviezen van de ACA en het PGN op het beleidskader, en het opheffen van de klankbordgroep leerlingenvervoer. Meer in zijn algemeenheid geldt dit voor de terugkoppeling van de planning en stand van zaken aan de ouderadviesraad.

RECONSTRUCTIE MOLENWEG

KORTE OPSCHRIJVING VAN HET PROJECT

De vervanging van het asfalt van de Molenweg staat sinds 2005 op de meerjarenplanning van de gemeente. In diezelfde periode maakt de gemeente een start met een meer integrale werkwijze in de openbare ruimte. In het geval van de Molenweg wordt niet alleen naar de toplaag van een weg gekeken, maar ook naar andere aspecten als de fundering van de weg en de inrichting van de openbare ruimte (parkeren, groen). Ook bezoekt het college van burgemeester en wethouders de wijk in 2005, waarbij omwonenden diverse problemen rond de Molenweg naar voren brengen (onder andere: hard rijden en geluidsoverlast). De gemeente stelt voor de Molenweg een inventarisatie op waaruit blijkt dat vervanging van het asfalt alleen niet voldoende is; ook de fundering van de weg dient aangepakt te worden, diverse huisaansluitingen van de riolering dienen te worden vervangen en – met het oog op de leefbaarheid en verkeersveiligheid – verdient reconstructie van de Molenweg aanbeveling. Daarop wordt besloten het project integraal aan te pakken: in plaats van alleen vervanging van het asfalt wordt gekozen voor een complete reconstructie van de weg. Verder wordt besloten bewoners en bedrijven niet alleen te informeren, maar om hen te laten meedenken over de nieuwe inrichting van de weg.

Sindsdien is de planvorming voor en uitvoering van het project vertraagd. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de sterk toegenomen kosten: de integrale aanpak blijkt veel duurder dan het oorspronkelijke plan (alleen vervanging toplaag). In 2007 start de gemeente met de voorbereidingen voor het nieuwe bestek voor de reconstructie van de Molenweg. Deze is samen met die voor een aantal andere wegen aanbesteed en gegund. Gedurende de voorbereiding van de uitvoering komt een aantal aanvullende ambtelijke en bestuurlijke wensen naar voren. Ook blijkt dat de nutsbedrijven hun kabels en leidingen langs de Molenweg willen vervangen. Al deze wijzigingen zijn intern nog aan het bestek toegevoegd. Later is op basis van de inbreng van omwonenden en aanliggende bedrijven een definitief bestek gemaakt door een externe partij (dezelfde die eerder het bestek voor het vervangen van het asfalt had gemaakt).

Hoewel dus al duidelijk was dat de aanpak van de Molenweg niet beperkt zou blijven tot de vervanging van het asfalt én bewoners en bedrijven mee zouden mogen praten over de reconstructie, is in april 2009 een informatie-avond georganiseerd voor alleen het vervangen van het asfalt en een beperkt aantal andere maatregelen. De achtergrond van deze keuze is onduidelijk: behalve de uitnodiging aan omwonenden zijn er geen stukken over deze avond meer beschikbaar. Ook degenen die wij hierover ambtelijk gesproken hebben, konden geen duidelijkheid geven. De opkomst van omwonenden en aanliggende bedrijven was die avond erg laag. De huidige contactpersonen voor omwonenden en bedrijven (zelf omwonenden en eigenaar van een bedrijf aan de Molenweg), gaven ons aan dat zij voor deze bijeenkomst geen uitnodiging hebben ontvangen. Ons is aangegeven dat in de zomer van 2009, op basis van informatie van de wijkbeheerder uit de wijk, is besloten een nieuwe start te maken met het project. Door de nieuwe programmamanager Openbare Ruimte – tevens opdrachtgever – is een nieuwe offerte²¹ gevraagd bij het Ingenieursbureau en is een nieuwe projectleider aangezocht. Wij beschouwen dit moment als de start van het door ons onderzochte project reconstructie Molenweg.

²¹ Binnen de keten Openbare Ruimte wordt gewerkt op basis van opdrachtgever – opdrachtnemer. Onderdeel hiervan is dat de opdrachtgever (in dit geval de programmamanager Openbare Ruimte) een offerteverzoek doet aan de opdrachtnemer (in dit geval het Ingenieursbureau). Het Ingenieursbureau geeft in de offerte aan hoe zij het project van a tot z gaat aanpakken (in dit geval onder meer het laten maken van het bestek, het gunnen van de opdracht en het aansturen van de aannemer bij de uitvoering, maar ook het organiseren van de inloopavond voor omwonenden en aanliggende bedrijven).

INTERNE PROJECTORGANISATIE

Door de aard van het project zijn het college en de gemeenteraad niet specifiek betrokken. De interne projectorganisatie is opgezet volgens een min of meer vaste werkwijze van het Ingenieursbureau. Alle noodzakelijke disciplines (verkeer, groen, ...) zijn in de projectgroep vertegenwoordigd. In de beginfase van het project is de projectgroep een aantal keren als geheel bij elkaar gekomen. De projectleider heeft er, op basis van zijn ervaring, voor gekozen om in het vervolg veel bilateraal te overleggen met de leden van de projectgroep. Niets wijst erop dat er onduidelijkheden waren over de rol van de projectorganisatie. De afdeling communicatie is pas betrokken nadat de inloopavond in december 2009 had plaatsgevonden. Een vaste communicatie-adviseur denkt sindsdien op verzoek mee over de verder te volgen aanpak. Deze advisering vindt ad-hoc en mondeling plaats. De communicatie-adviseur maakt geen deel uit van de projectgroep. Behalve dat de communicatie-adviseur adviseert over de aanpak, zet zij belangrijke stukken op de speciale pagina op www.nijmegen.nl over de reconstructie van de Molenweg.

In het vervolg van dit hoofdstuk is het verloop van het project Reconstructie Molenweg - voor wat betreft de burgerparticipatie - geschetst.

TIJDPAD

De opdracht aan het Ingenieursbureau is verstrekt op basis van een offerte (dd 30 december 2009). Het daarin aangekondigde communicatieplan is uiteindelijk nooit opgesteld. Aanbiedingsbrief en offerte vormden in de praktijk de zeer summiere basis voor het burgerparticipatietraject. In de aanbiedingsbrief is onder te leveren producten volstaan met de vermelding dat een inloopavond voor bewoners en een inloopavond voor bedrijven georganiseerd zullen worden. In de offerte is aangegeven: 'Er is een klankbordgroep voor de bewoners waarmee zaken worden besproken. De doelstelling is vooral betrokkenheid en inbreng van de buurt. Tevens is er met afdeling Economische Zaken en Wijkmanagement een traject voor bedrijven opgestart. Doelstelling is om samen met de bedrijven de bereikbaarheid en de uitvoering te bespreken en met elkaar af te stemmen'. Over de vorm van burgerparticipatie en de rol voor burgers daarbij is vooraf niets op papier gezet. De projectleider is hier op basis van zijn ervaring zelfstandig mee aan de slag gegaan en heeft hier gaande het project verder vorm aan gegeven. Uit de gevoerde ambtelijke gesprekken is ons duidelijk geworden dat dit de gebruikelijke werkwijze is binnen het Ingenieursbureau. Uit de gevoerde gesprekken werd ook duidelijk dat de Nijmeegse instrumenten 'Toolbox' en participatieladder niet bekend zijn bij de gesprekspartners. Deze zijn dan ook niet betrokken bij het inrichten van het participatieproces.

8 dec. 2009 Inloopavond. Tijdens de inloopavond heeft de gemeente de plannen aan omwonenden en aangelegen bedrijven gepresenteerd. Tevens was er gelegenheid voor het stellen van vragen (mondeling) en het doen van suggesties (schriftelijk). Behalve de bewoners van en bedrijven aan het deel van de Molenweg dat daadwerkelijk gereconstrueerd wordt, zijn ook omwonenden en bedrijven van direct omliggende straten uitgenodigd voor deze inloopavond.

De opkomst tijdens de inloopavond was groot (zo'n 60 mensen); er zijn veel suggesties gedaan voor het verder verbeteren van het reconstructieplan. De twee contactpersonen die wij hebben gesproken, prezen de opzet van de bijeenkomst. Doordat er van alle disciplines (verkeer, groen, ...) deskundige medewerkers van de gemeente aanwezig waren, konden gestelde vragen goed beantwoord worden. De contactpersonen waren verder zeer te spreken over de open houding van de aanwezige medewerkers van de gemeente. Zij waren oprecht geïnteresseerd in wat door de omwonenden naar voren werd gebracht.

Zoals gezegd was vooraf nauwelijks iets op papier gezet over de vorm en rol van burgers in het participatietraject. Uit de uitnodigingen voor de inloopavond is wel af te leiden dat de omwonenden en bedrijven wordt gevraagd de gemeente te adviseren.

Tijdens de inloopavond bestond er ook de mogelijkheid zich aan te melden voor een klankbordgroep. Hier was veel belangstelling voor. De gemeentelijke projectleider heeft zelf ook nog een aantal mensen benaderd om deel te nemen in de klankgroep, om te zorgen voor een meer representatieve afvaardiging van de groep betrokkenen (omwonenden – burgers en bedrijven). Op basis van het aantal aanmeldingen en de achtergrond van degenen die zich hadden aangemeld, heeft de gemeente later besloten twee klankbordgroepen te formeren: één voor omwonenden en één voor bedrijven. De gemeentelijke projectleider is zelf voorzitter van deze twee klankbordgroepen. Overigens gaven de twee contactpersonen (zelf omwonenden en eigenaar van een bedrijf) in het gesprek dat wij met hen voerden aan dat in hun ogen alleen sprake is geweest van een klankbordgroep voor omwonenden. Voor bedrijven is na de inloopavond in hun beleving nog een keer een terugkoppeling georganiseerd.

12 jan. 2010: Bijeenkomst klankbordgroep omwonenden. De bijeenkomst van de klankbordgroep van omwonenden had een tweeledig doel:

1. terugkoppeling door de gemeente van de aangereikte suggesties door omwonenden en bedrijven op de inloopavond van december 2009;
2. verder mee denken over de concrete herinrichting van de Molenweg (lokatie van de bomen, rijwielrekken bij de winkels en oversteekvoorzieningen).

Tijdens de bijeenkomst zijn ook drie²² contactpersonen voor omwonenden en bedrijven (zelf omwonenden van / eigenaar van een bedrijf aan de Molenweg) aangewezen. Het is de rol van de contactpersonen om vragen van omwonenden en bedrijven over de (uitvoering van de) reconstructie van de Molenweg te beantwoorden.

Ook over deze klankbordgroepbijeenkomst waren de twee contactpersonen die wij hebben gesproken weer zeer tevreden. Ze vonden het prettig om mee te kunnen denken en er was gelegenheid om aanvullende vragen te stellen en suggesties te doen. De aanwezige medewerkers van de gemeente gaven er blijk van serieus naar de suggesties van de omwonenden en bedrijven te hebben gekeken. Op het moment dat een suggestie niet was meegenomen, onderbouwde men steeds helder waarom dit niet gebeurd was. Op het verzoek om nog een extra bijeenkomst van de klankbordgroep te beleggen om de nog openstaande punten te kunnen bespreken, werd positief gereageerd en direct actie ondernomen. Van de bijeenkomst zijn twee verslagen gemaakt, één door de gemeente en één door een lid van de klankbordgroep. Beide zijn op de speciale website geplaatst, zodat ook niet-klankbordgroepleden hier kennis van konden nemen.

27 jan. 2010: Bijeenkomst klankbordgroep bedrijven / Terugkoppeling aan bedrijven. De (klankbordgroep)bijeenkomst voor bedrijven kende dezelfde opzet en aanpak als die voor omwonenden. Anders dan voor de omwonenden heeft de gemeente via een brief een samenvattende terugkoppeling van de bijeenkomst aan de bedrijven gegeven. De contactpersonen die wij spraken hebben het jammer genoemd dat voor bedrijven niet net als voor de omwonenden ook nog een tweede bijeenkomst heeft plaatsgevonden.

27 jan. 2010: Tweede bijeenkomst klankbordgroep omwonenden. Deze bijeenkomst heeft op verzoek van de klankbordgroep plaatsgevonden. Hier is door deskundigen van de gemeente ingegaan

²² Er zijn destijds drie contactpersonen aangewezen. Sinds de zomer van 2010 is één van de contactpersonen niet meer actief en niet meer bereikbaar. Wij hebben alleen met de twee actieve contactpersonen gesproken.

op de nog openstaande vragen en suggesties. Dit gebeurde volgens de contactpersonen ook weer op een constructieve manier.

De daadwerkelijke reconstructie van de Molenweg is gestart op 25 augustus 2010. Over de informatievoorziening vanaf dat moment waren de contactpersonen die wij hebben gesproken over sommige aspecten minder tevreden; in het bijzonder in de richting van de bedrijven. Ze noemden de gemeente daarin te weinig pro-actief. De verstrekte informatie was summier (of bleek achteraf alleen op de speciale pagina voor de reconstructie van de Molenweg op www.nijmegen.nl te zijn geplaatst), werd niet aan alle belanghebbenden gestuurd (alleen naar adressen aan de Molenweg en niet naar omliggende straten) of kwam laat (een week tot enkele dagen van te voren). Dat laatste werd met name voor bedrijven een probleem genoemd. Navraag door ons naar aanleiding van deze opmerkingen leverde twee brieven van de aannemer aan de aanwonenden van de Molenweg op. Beide brieven geven een korte toelichting op de binnenkort te starten werkzaamheden en wat dit betekent voor omwonenden (auto's verwijderen, wijze van aanbieden van afval). Daaruit bleek inderdaad dat de termijn tussen brief en start werkzaamheden minder dan een week bedroeg. Over het feit dat de brieven door de aannemer zijn verstrekt, gaven de contactpersonen aan dat dit naar burgers toe niet heel duidelijk is. Die ontvangen graag brieven van de gemeente. Daarmee stelt de gemeente zich ook betrokken op. Overigens noemden de contactpersonen de bereikbaarheid van de gemeentelijke projectleider in deze fase als positief punt. Hij is zeer regelmatig in de keet en op de Molenweg zelf aanwezig. Eventuele vragen van omwonenden en bedrijven die de contactpersonen niet direct kunnen beantwoorden spelen zij aan hem door. Zij nemen ook contact met hem op als er ontwikkelingen zijn waarvan ook zij niet op de hoogte waren gesteld. Ook klachten leggen ze bij hem neer. Hij reageert daar steeds snel en adequaat op.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Reconstructie Molenweg			
Normen opstartfase		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • De aanpak van het traject voor burgerparticipatie is niet gemotiveerd. • Het geplande communicatieplan is niet opgesteld. • Het project is geschikt voor het inzetten van burgerparticipatie. De projectleiders binnen het Ingenieursbureau hebben hier veel ervaring mee bij vergelijkbare projecten. • De Nijmeegse participatieladder en de Toolbox Open Stad zijn niet toegepast.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> • Over de vorm van burgerparticipatie en de rol voor burgers daarbij is vooraf niets op papier gezet. Dit is pas gedaan in de uitnodigingen voor de inloopavond. • Voor iedereen is duidelijk dat de reconstructie van de Molenweg een uitvoeringsproject betreft.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Reconstructie Molenweg			
Normen opstartfase		Toelichting toepassing norm	
Opstartfase			
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, ...) 		<ul style="list-style-type: none"> Op basis van ervaring en gedurende de uitvoering van het project hebben de projectleider en communicatie-adviseur invulling gegeven aan het participatietraject. Hierbij stond men open voor suggesties van omwonenden. Het onderwerp van het participatietraject was duidelijk. Bij de voorbereiding (en uitvoering) van het project is niet consequent omgegaan met het betrekken van omwonenden en bedrijven in omliggende straten.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Reconstructie Molenweg			
Normen uitvoeringsfase		Toelichting toepassing norm	
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Alle betrokkenen spreken van een constructieve relatie en wederzijds vertrouwen tussen gemeente, omwonenden en bedrijven. Alle partijen hebben zich daar vanaf de start van het project voor ingezet. De werkwijze van de gemeentelijke projectleider wordt erg gewaardeerd door de contactpersonen voor omwonenden en bedrijven.
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"> De gemeente is serieus omgegaan met de inbreng van omwonenden en bedrijven. Wanneer suggesties niet uitvoerbaar bleken is – mondeling tijdens de klankbordgroepbijeenkomsten - steeds helder toegelicht waarom dit niet gebeurde. Van de klankbordgroepbijeenkomsten zijn verslagen op hoofdlijnen gemaakt. Er is (nog) geen eindverslag gemaakt over het proces van inspraak en de inbreng van de participanten.
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. 		<ul style="list-style-type: none"> Behalve de bewoners van en bedrijven aan het deel van de Molenweg dat daadwerkelijk gereconstrueerd wordt, zijn ook omwonenden en bedrijven van direct omliggende straten uitgenodigd voor de inloopavond op 8 december 2009. Iedereen die een uitnodiging heeft ontvangen voor de inloopavond van 8 december 2009 is tevens uitgenodigd te participeren in de klankbordgroep. De gemeentelijke projectleider heeft aanvullend op de aanmeldingen voor de klankbordgroep zelf ook nog een aantal mensen benaderd deel te nemen in de klankgroep, om te zorgen voor een meer representatieve afvaardiging.

Beoordeling uitvoering burgerparticipatie in project Reconstructie Molenweg			
Normen uitvoeringsfase		Toelichting toepassing norm	
Uitvoeringsfase			
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"> In de voorbereiding zijn burgers door de gemeente volledig en tijdig geïnformeerd. Tijdens de reconstructie zelf was de informatievoorziening vanuit de gemeente summier en voor bedrijven aan de late kant. De inloopavond op 8 december 2009 is aangekondigd op de centrale pagina 'inspraak&info' op www.nijmegen.nl. Door de aard van het project was er geen specifieke rol voor het college of de raad aan de orde. Dit was voor iedereen helder. Niets wijst erop dat er onduidelijkheden waren 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). 		<ul style="list-style-type: none"> In de klankbordgroepfase zijn betrokkenen actief geïnformeerd door de gemeente.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: NIJMEEGSE PARTICIPATIELADDER

Hierna is de Nijmeegse participatieladder opgenomen. Op 16 oktober 2007 heeft het college bepaald dat deze in elk participatieproject moet worden gebruikt bij het maken van een keuze voor inspraakinstrumenten.

Organisatievorm	Doel	Voorbeeld
Platform	Coördinatie ondernemers, bewoners en gemeente	Waalsprong
Koepel van bewonersorganisaties	Coördinatie van de budgethoudende bewonersorganisaties	
Budgethoudende bewonersorganisaties	Met lange termijnbudget projecten realiseren in de buurt	Solid, Stouw, Op Weg
Betrokkenheid bij open planprocessen (interactieve planvorming)	Inspraak bij grote en kleine projecten in buurt en stad	Limos Hessenberg
Bewonersgroepen die participeren bij convenanten		Malvert, Aldenhof, Neerbosch-Oost
Buurt aan zet projecten	Met een eenmalig budget projecten voor de buurt realiseren	Kolping, Binnenstad, Benedenstad
Bewonersorganisatie, dorpsraad, wijkraad, bewonersraad	Algemene belangenvertegenwoordiging	Binnenstad, Oosterhout
Groep burgers die georganiseerd is rondom het oplossen van een probleem in de wijk	Bijdrage leveren aan het oplossen van een concreet probleem in buurt en wijk	Z-teams ¹ , buurtpreventie
Bewonerscomité (per flat, straat of buurt georganiseerd, vereniging van eigenaren)	Algemene belangenvertegenwoordiging	
Individuele burger	Ondersteuning, buurtactie, inloopavonden, inspraakavonden	Straatfeest

¹ Z-teams: zwerfvuilteams.

BIJLAGE 2: COMMUNICATIE-TOOLKIT

De afdeling communicatie werkt sinds het voorjaar van 2010 aan een communicatie-toolkit. De toolkit bestaat uit (en wordt nog verder aangevuld met) praktische handleidingen (checklists, formats en plannen van aanpak) voor diverse communicatiemomenten en staat op binnenwerk¹. Hierna hebben wij aangegeven welke handreikingen inmiddels in de toolkit zijn opgenomen:

- Een persbericht maken;
- Een huis-aan-huisbrief schrijven;
- Huis-aan-huis verspreiding drukwerk;
- Speeches voorbereiden en schrijven;
- Een bijeenkomst organiseren;
- Een item in MijnNijmegenTV;
- Een powerpoint-presentatie maken;
- Een idee voor een artikel in Persoonlijk;
- Een persuitnodiging voorbereiden;
- Gemeentelogo, stadswapen of AltijdNijmegenlogo?;
- Een fotograaf inhuren.

¹ Binnenwerk: naam voor het intraweb van de gemeente Nijmegen.

BIJLAGE 3: VERKLARING VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACA	Adviescommissie Allochtonen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
DG	Directoraat Generaal (organisatie-eenheid Ministerie)
DGG	Directie Grondgebied
DIW	Directie Inwoners
DSB	Directie Stadsbedrijven
DT	Directieteam
DWS	Directie Wijk en Stad
G31	31 grootste gemeenten van Nederland naar inwonertal
LSA	Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken
OPP	Open Planproces
PGN	Platform Gehandicaptenbeleid Nijmegen
PIO	Planexploitatie In Ontwikkeling
Programma VCP	Programma Versterking Cliëntpositie
PvE	Programma van Eisen
O&S	Onderzoek en Statistiek
qs	Quick scan Inspraakverordening
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
VROM	(voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

WIG

Werkgroep Integratie Gehandicapten

Wro

Wet op de ruimtelijke ordening

Z-teams

Zwerfvuilteam