

Eindrapport



**Burgers en de openbare ruimte: van
beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief**

**Onderzoek rekenkamercommissie naar burgerparticipatie bij inrichting en
beheer openbare ruimte in Dongen, Goirle en Loon op Zand**

10 oktober 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Doelgerichtheid beleidsproces	8
3	Vertaling beleidskader in participatie instrumenten	10
4	Responsief bestuur	11
5	Tevredenheid burgers	12
6	Doeltreffendheid	13
7	Bestuurlijke reactie B&W Dongen	15
8	Bestuurlijke reactie B&W Goirle	18
9	Bestuurlijke reactie B&W Loon op Zand	20
10	Nawoord rekenkamercommissie	22

Separate bijlagen

- 1 Sfeerbeelden Dongen, Goirle en Loon op Zand
- 2 Nota van bevindingen Burgerparticipatie openbare ruimte

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Doel onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raden van Dongen, Goirle en Loon op Zand inzicht verschaffen in de **doeltreffendheid** van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

De doelstellingen van het onderzoek zijn:

- Inzicht geven in de beoogde en gerealiseerde betrokkenheid van burgers bij de openbare ruimte.
- Aandragen van bruikbare, toekomstgerichte aanbevelingen.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Om deze doelen te bereiken hanteert de rekenkamercommissie als centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre krijgt burgerparticipatie in de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand inhoud bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte?

De centrale onderzoeksvraag is vertaald in vier deelvragen:

1. Hoe wordt het participatiebeleid bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voorbereid, uitgevoerd, geëvalueerd en verantwoord?
2. In hoeverre hebben de gemeenten duidelijke doelen gesteld voor burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en zijn deze doelen vertaald in participatie instrumenten?
3. In hoeverre hebben de gemeenten aantoonbaar participatie instrumenten toegepast met betrekking tot de inrichting en het beheer van de openbare ruimte?
4. In hoeverre zijn de burgers tevreden met de eigen rol en de wijze waarop de gemeenten omgaan met hun inbreng bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte?

1.3 Afbakening / reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte vanwege de directe zichtbaarheid van de openbare ruimte en de invloed ervan op de (kwaliteit van de) leefomgeving. De rekenkamercommissie richt zich niet op burgerparticipatie in brede zin: burgerparticipatie bij alle onderdelen van het gemeentelijk beleid (zoals sociaal domein, wonen, veiligheid). In dat geval zou het onderzoek te breed worden en daarbij heeft ieder beleidsveld specifieke eigenschappen en een eigen dynamiek.

1.4 Normenkader

De rekenkamercommissie hanteert bij dit onderzoek drie normen om de bevindingen aan te toetsen.

Norm 1. Doelgerichtheid

De gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand hebben duidelijke doelen gesteld ten aanzien van burgerparticipatie bij inrichting en beheer van de openbare ruimte. Deze doelen zijn daarbij vertaald in participatie instrumenten en conform het beleidskader toegepast in het uitvoeringsproces.

Norm 2. Responsief bestuur

Burgerparticipatie wordt door de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand aantoonbaar benut bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Norm 3. Tevredenheid van burgers

De burgers zijn tevreden zijn over hun eigen rol en de wijze waarop de gemeente omgaat met hun inbreng bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

1.5 Uitwerking norm doelgerichtheid

De norm doelgerichtheid heeft de rekenkamercommissie ingevuld vanuit de P-D-C-A formule: Plan-Do-Check-Act. Deze methode wordt in de organisatiekunde gebruikt om de uitvoering stapsgewijs en stelselmatig op een hoger niveau te brengen.

Plan

De raad stelt in verordeningen en/of beleidsnota's de uitgangspunten vast voor burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Do

Het college borgt dat het beleid voldoet aan de eisen van de wet.

Het college legt aan de raad scenario's voor ten behoeve van het te voeren beleid.

De raad geeft waar nodig sturing.

De raad doet waar nodig onderzoek.

Check

Het college legt aan de gemeenteraad verantwoording af over de uitvoering van de burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Act

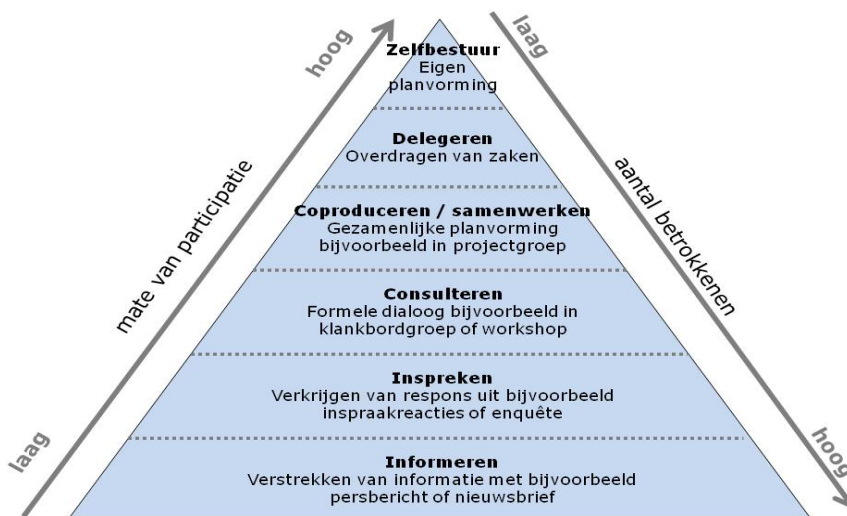
Het college treft maatregelen naar aanleiding van gebleken tekortkomingen en door de gemeenteraad aangegeven verbeterpunten (en legt verantwoording af van resultaten van verbetermaatregelen).

1.6 Uitwerking normen responsief bestuur en tevredenheid

De rekenkamercommissie heeft bij het opstellen van het onderzoek gebruik gemaakt van een landelijk onderzoek naar responsief bestuur¹ en publicaties van het CROW², dat als kenniscentrum door gemeenten in Nederland wordt geraadpleegd bij het ontwikkelen en invullen van beleid voor de openbare ruimte. Bij responsiviteit gaat niet alleen om de mate waarin het gemeentebestuur inwoners in staat stelt opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen, maar ook over de mate waarin het gemeentebestuur deze signalen ook serieus neemt. Bij tevredenheid gaat het om de vraag of de burgers zich tijdens het proces erkend gevoeld hebben en achteraf over het resultaat tevreden zijn.

1.7 Toetsingskader

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) schreef in 2010: “De Participatieladder is een meetinstrument waarmee je van iedere burger kunt vaststellen wat diens mate van participatie in de samenleving is. De ladder is onderverdeeld in zes treden, van sociaal geïsoleerd tot werkend zonder ondersteuning. De ladder is geïnspireerd vanuit de opdracht die gemeenten krijgen, of zichzelf geven in de Wet Participatiebudget: bevorder de participatie van je bevolking, ofwel zorg dat iedereen meedoet naar vermogen”.



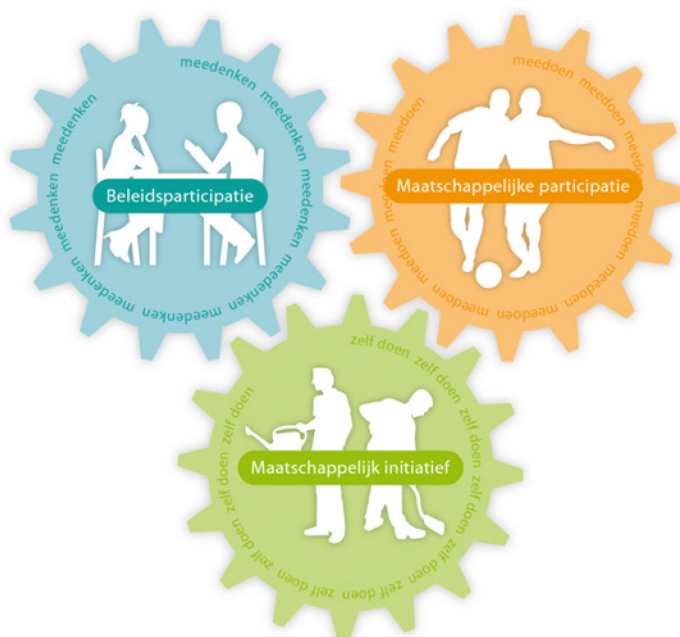
¹Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af? (Bestuurswetenschappen, № 4 · 2013).

²Smulders P, 'De ideale openbare ruimte', een onderzoek naar uiteenlopende concepten voor de ideale openbare ruimte (2010). in opdracht van: NHTV internationaal hoger onderwijs Breda en CROW nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

De rekenkamercommissie geeft in dit onderzoek de voorkeur aan het interactieve model van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dit model van de WRR heet de 'Raderen van Betrokkenheid'. Argumenten voor deze voorkeur zijn: de participatieladder is statisch terwijl de rekenkamercommissie waarde hecht aan onderlinge samenhang van de verschillende vormen van participatie (zij brengen elkaar vaak in beweging); de participatieladder suggereert hiërarchie, maar de gewenste participatievorm is veeleer contextueel.

In de WRR-studie Vertrouwen in burgers (2012) zijn drie 'raderen van betrokkenheid' uitgewerkt. Bij elk van de drie raderen van betrokkenheid hebben zowel de betreffende overheid als de burger een andere rol en verantwoordelijkheid:

- **Maatschappelijke participatie/meedoen:** hier gaat het om alle activiteiten en contacten van mensen in het maatschappelijk verkeer, zoals vrijwilligerswerk, verenigingsleven, buurtcontacten en cetera;
- **Beleidsparticipatie/meedenken:** de overheid of een organisatie nodigt burgers uit om mee te praten en mee te denken;
- **Maatschappelijk initiatief/zelf doen:** hierbij nemen (samenwerkingsverbanden van) burgers zelf het heft in handen om een plan te maken of initiatief te realiseren met een maatschappelijk doel.



Bij burgerparticipatie in de openbare ruimte komen twee beleidsdomeinen samen met elk een eigen onderscheiden rationaliteit. De beleidspraktijk ten aanzien van de inrichting en het beheer van de openbare ruimte is primair gestoeld op een technisch-economische rationaliteit. De focus ligt op de technische staat van onderhoud (schoon, heel en veilig), die kostenefficiënt gerealiseerd dient te worden. De laatste jaren heeft afnemende begrotingsruimte bij veel gemeenten geleid tot scherpe(re) keuzes in het gewenste kwaliteit- en onderhoudsniveau. Het participatiebeleid kent daarentegen een

geheel andere rationaliteit en is gestoeld op 'zachte waarden' zoals leefbaarheid, betrokkenheid en verantwoordelijkheid of eigenaarschap. Vaak wordt gesteld dat de bijdrage van burgers aan het beheer en onderhoud (in de nabije toekomst) steeds belangrijker wordt. Deels vanwege afnemende middelen én deels met verwijzing naar een maatschappelijke behoefte aan eigen regie

1.8 Werkwijze van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met het PON (Tilburg), dat deskundig is op het gebied van burgerparticipatie. Aan de hand van een beleidsanalyse is het gemeentelijke beleid voor burgerparticipatie bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte onderzocht. Daarnaast zijn er een aantal concrete casussen geanalyseerd om in beeld te krijgen hoe in de praktijk het proces van burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte binnen de verschillende gemeenten verloopt.

Om een antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen zijn de volgende onderzoeksactiviteiten- en methoden toegepast:

- Deskresearch, waaronder bestudering van beleidsstukken en informatie over de bij de gemeenten bekende participatieprojecten in de openbare ruimte.
- Selectie van twaalf casussen: vier per gemeente.
- Interviews met een betrokken burger of vertegenwoordiger.
- Analyse resultaten

1.9 Hoor en wederhoor

De onderzoeksrapportage (nota van bevindingen) is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretarissen van de gemeenten. Na verwerking van reacties heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.10 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 tot en met 5 analyseert de rekenkamercommissie de uitkomsten van het onderzoek. In deze hoofdstukken trekt de rekenkamercommissie conclusies en doet zij aanbevelingen met betrekking tot respectievelijk doelgerichtheid, responsief bestuur en tevredenheid van burgers.

In hoofdstuk 6 beantwoordt de rekenkamercommissie de centrale onderzoeksvraag betreffende de doeltreffendheid van de burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

In de hoofdstukken 7 tot en met 9 zijn de bestuurlijke reacties van de colleges van Dongen, Goirle en Loon op Zand opgenomen.

Hoofdstuk 2 Doelgerichtheid beleidsproces

Deelvraag

Hoe wordt het participatiebeleid bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte voorbereid, uitgevoerd, geëvalueerd en verantwoord?

Normen

De raad stelt in verordeningen en/of beleidsnota's de uitgangspunten vast voor burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Het college borgt dat het beleid voldoet aan de eisen van de wet.

Het college legt aan de raad scenario's voor ten behoeve van het te voeren beleid.

De raad geeft waar nodig sturing.

De raad doet waar nodig onderzoek.

Het college legt aan de gemeenteraad verantwoording af over de uitvoering van de burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Het college treft maatregelen naar aanleiding van gebleken tekortkomingen en door de gemeenteraad aangegeven verbeterpunten (en legt verantwoording af van resultaten van verbetermaatregelen).

Bevindingen rekenkamercommissie

De raden hebben beleidskaders vastgesteld voor burgerparticipatie: nota Inwonersparticipatie (Dongen, 2013), Participatienota (Goirle, 2010) en Beleidsnota IBOR (Loon op Zand, 2011). .

Goirle past burgerparticipatie toe bij alle soorten/typen werkzaamheden bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte en lijkt daarmee van de 3 onderzochte gemeenten het verste te gaan om burgers gelegenheid te bieden om zelf vorm te geven aan openbare ruimte. Goirle heeft daartoe het concept van Beginspraak geïntroduceerd.

Dongen past burgerparticipatie vooral toe bij de voorbereiding van de (her)inrichting van de openbare ruimte. Dongen ziet geen rol weggelegd voor de burgers bij de uitvoering van werkzaamheden in de openbare ruimte, of het nu gaat om (her)inrichting of beheer. Ook ziet Dongen het beheer van groen als een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Loon op Zand past burgerparticipatie toe bij de grotere projecten in de openbare ruimte en maakt binnen de werkvoorraad ieder jaar een selectie van projecten, waarbij burgerparticipatie kansrijk wordt geacht. Daarmee biedt Loon op Zand de burgers de gelegenheid om zelf vorm te geven aan de openbare ruimte.

Dongen, Goirle en Loon op Zand evalueren burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte niet op gestructureerde wijze. De geïnterviewden menen desgevraagd dat de evaluatie van burgerparticipatie voor verbetering vatbaar is. Goirle heeft - als enige gemeente - in 2014 de (algemene) nota burgerparticipatie geëvalueerd en de uitkomsten gedeeld met de raad.

Beeld per gemeente³

	Voorbereiding	Uitvoering beleidskader	Evaluatie	Verantwoording
Dongen	+/-	+/-	+/-	-
Goirle	+	+	+/-	+/-
Loon op Zand	+/-	+/-	+/-	-

Conclusies rekenkamercommissie

1. Dongen en Loon op Zand gebruiken in afwijking van de vastgestelde beleidskaders in de praktijk, selectiecriteria, waardoor delen van (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte buiten het bereik van burgerparticipatie blijven.
2. De gemeenten Dongen en Goirle evalueren de burgerparticipatie bij (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte niet op gestructureerde wijze. Loon op Zand evalueert vooral de grote projecten.
3. Aan de raden wordt weinig of geen verantwoording afgelegd over de burgerparticipatie bij (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte.

Aanbeveling rekenkamercommissie voor Dongen, Goirle en Loon op Zand

Evalueer proces en resultaten van burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte op een gestructureerde wijze en leg hierover verantwoording af aan de raad.

Aandachtspunten in de evaluatie en verantwoording kunnen zijn:

- Proces
- Communicatie en contacten met de gemeente
- Rol gemeente en rol participanten
- Drijfveren en motivatie participanten
- Resultaten
- Nazorg/beheer

³ De waardering is als volgt:

+	=	voldoet aan de norm
+/-	=	is voor verbetering vatbaar
-	=	voldoet niet aan de norm

Hoofdstuk 3 Vertaling van beleidskader in participatie instrumenten

Deelvraag

In hoeverre hebben de gemeenten duidelijke doelen gesteld voor burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en zijn deze doelen vertaald in participatie instrumenten?

Norm

De gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand hebben duidelijke doelen gesteld ten aanzien van burgerparticipatie bij inrichting en beheer van de openbare ruimte.

Deze doelen zijn daarbij vertaald in participatie instrumenten en conform het beleidskader toegepast in het uitvoeringsproces.

Bevindingen rekenkamercommissie

Dongen, Goirle en Loon op Zand kennen een algemeen beleidskader ten aanzien van burgerparticipatie, waarbinnen verschillende vormen van participatie worden onderscheiden, die aansluiten bij de raderen van participatie.

De vaststelling van de beleidskaders heeft bij de gemeenten in wisselende mate geleid tot een verdere vertaling in participatie-instrumenten: in Goirle ontstond Beginspraak, in Loon op Zand wordt geselecteerd op kansrijke projecten en in Dongen bleken de beleidskaders niet bekend bij de uitvoerende afdeling.

Beeld per gemeente

	Vastgesteld beleidskader	Vertaling in instrumenten
Dongen	+	-
Goirle	+	+
Loon op Zand	+	+

Conclusies rekenkamercommissie

1. Dongen, Goirle en Loon op Zand beschikken over een algemeen beleidskader burgerparticipatie, waarin de verschillende vormen van participatie worden onderscheiden;
2. Loon op Zand en Goirle hebben dit vertaald in participatie instrumenten voor inrichting en beheer openbare ruimte, Dongen heeft dit niet gedaan;
3. De operationalisering van burgerparticipatie wordt op uitvoeringsniveau vaak niet eenduidig en systematisch toegepast. Burgerparticipatie wordt veeleer toegepast op basis van 'ervaring' en 'gevoel';

Aanbeveling rekenkamercommissie voor Dongen, Goirle en Loon op Zand

Vertaal de beleidskaders in participatie-instrumenten en pas deze consequent toe in het uitvoeringsproces van inrichting en beheer van de openbare ruimte.

Hoofdstuk 4 Responsief bestuur

Deelvraag

In hoeverre hebben de gemeenten aantoonbaar participatie instrumenten toegepast met betrekking tot inrichting en beheer van de openbare ruimte?

Norm

Burgerparticipatie wordt door de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand aantoonbaar benut bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Het gemeentebestuur stelt inwoners in staat opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen, maar ook over de mate waarin het gemeentebestuur deze signalen serieus neemt.

Bevindingen rekenkamercommissie

Uit het onderzoek (onderdeel casuïstiek) blijkt bij alle gemeenten dat zij niet meteen een responsieve houding aannamen. Vanaf het moment dat zij wel een responsieve en samenwerkingsgerichte houding aannamen, waren de inwoners ook meer tevreden over de inzet van de gemeente. Participatie kost tijd en ambtelijke capaciteit. Maatwerk kost tijd en uitvoeringsbudget. Initiatieven beginnen klein, maar worden vaak steeds groter, deels onvoorzien en niet gepland. Inzicht in de kostencomponent ontbreekt, net als een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Beeld per gemeente

	Responsief bestuur
Dongen	+/-
Goirle	+/-
Loon op Zand	+/-

Conclusies rekenkamercommissie

1. het gevoel van actief eigenaarschap en georganiseerde betrokkenheid ontstaat vooral bij de eigen initiatieven (maatschappelijke participatie en zelf doen);
2. Gemeenten zitten bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte in een zoekproces naar het samenbrengen van de technisch-economische rationaliteit en de zachte waarden van burgerparticipatie.

Aanbeveling rekenkamercommissie voor Dongen, Goirle en Loon op Zand

Besteed in de eerste planfase van het uitvoeringsproces van (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte uitdrukkelijk aandacht aan leefbaarheid, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en eigenaarschap van burgers (de zachte waarden van burgerparticipatie). Dit voorkomt dat hierop later 'gecorrigeerd' moet worden, als reactie op mogelijke onvrede bij burgers.

Hoofdstuk 5 Tevredenheid burgers

Deelvraag

Zijn de burgers tevreden met de eigen rol en de wijze waarop de gemeenten omgaan met hun inbreng bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte?

Norm

De burgers zijn tevreden over hun eigen rol en de wijze waarop de gemeente omgaat met hun inbreng bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Bevindingen rekenkamercommissie

Een algemeen gevoel van de geïnterviewden is dat inzicht in de tevredenheid van de burgers over de prestaties van de gemeente en over de resultaten van burgerparticipatie beter kan. Bewoners zijn in zijn algemeenheid tevreden over hun eigen rol. Niet alleen de fysieke, tastbare resultaten tellen, de opbrengst heeft ook een belangrijke immateriële component: samen organiseren versterkt de onderlinge betrokkenheid van burgers en de samenredzaamheid in de participatiesamenleving;

Beeld per gemeente

	Tevredenheid burgers
Dongen	+/-
Goirle	+/-
Loon op Zand	+/-

Conclusies rekenkamercommissie

1. projecten die ontstaan op 'eigen initiatief' of waarbij het nadrukkelijk gaat om 'meedoen' beginnen vrijwel altijd bij één of enkele initiatiefnemers, bij de uitvoering is een breder netwerk van bewoners betrokken;
2. zeker vanaf het moment dat de gemeente een responsieve en samenwerkingsgerichte houding aanneemt, zijn inwoners ook tevreden over de inzet van de gemeente;

Aanbeveling rekenkamercommissie voor Dongen, Goirle en Loon op Zand

Maak in de beleidskaders en in de planning van werkzaamheden meer gebruik van maatschappelijk initiatief (de derde rader van betrokkenheid), omdat dit aantoonbaar leidt tot een grotere tevredenheid van burgers.

Hoofdstuk 6 Doeltreffendheid

Centrale onderzoekvraag

In hoeverre krijgt burgerparticipatie in de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand inhoud bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte?

Toetsingskader

In de WRR-studie Vertrouwen in burgers (2012) zijn drie 'raderen van betrokkenheid' uitgewerkt. Bij elk van de drie raderen van betrokkenheid hebben zowel de betreffende overheid als de burger een andere rol en verantwoordelijkheid:

- **Maatschappelijke participatie/meedoen:** hier gaat het om alle activiteiten en contacten van mensen in het maatschappelijk verkeer, zoals vrijwilligerswerk, verenigingsleven, buurtcontacten et cetera;
- **Beleidsparticipatie/meedenken:** de overheid of een organisatie nodigt burgers uit om mee te praten en mee te denken;
- **Maatschappelijk initiatief/zelf doen:** hierbij nemen (samenwerkingsverbanden van) burgers zelf het heft in handen om een plan te maken of initiatief te realiseren met een maatschappelijk doel

Conclusies rekenkamercommissie

1. De ambtelijke organisaties van de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand werkten al 10-15 jaar met burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte, *voordat* de beleidskaders hiervoor door het bestuur waren vastgesteld.
2. Burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte is voor de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand gaandeweg en in verschillende snelheden een vanzelfsprekende manier van werken geworden.
3. De beleidskaders voor burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte zijn gestart met een accent op de tweede rader van betrokkenheid 'Beleidsparticipatie'. De derde rader van betrokkenheid 'Maatschappelijk initiatief/zelf doen' begint steeds prominenter te worden, mede gezien de hogere mate van tevredenheid, die dit oplevert.
4. De gemeenten zoeken voortdurend naar een goed evenwicht tussen de technisch-economische rationaliteit en de zachte waarden van burgerparticipatie. Dit zoekproces is nog een kwestie van 'trial and error', gedreven door ervaringen en gevoelens.
5. De rekenkamercommissie meent dat de raden van Dongen, Goirle en Loon op Zand actiever bij het zoekproces betrokken moeten worden (zie ook hieronder de Rol van de raden).

Rol van de raden

In de enquêtes, die de rekenkamercommissie in april/mei 2016 onder de raadsleden van Dongen, Goirle en Loon op Zand heeft gehouden, heeft de rekenkamercommissie onder meer de volgende stellingen aan de raadsleden van Dongen, Goirle en Loon op Zand voorgelegd⁴:

- De raad heeft een duidelijk beleidskader gesteld voor burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte.
- De raad heeft een duidelijk beeld bij de wijze waarop burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte wordt vormgegeven.
- Het college legt aan de raad op een juiste wijze verantwoording af over burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Opvallend is dat slechts 1/3 van de raadsleden aangaf het met deze stellingen eens te zijn. De rekenkamercommissie wijst hierop om aan te geven dat de raadsleden beter aangehaakt kunnen worden bij het verbeterproces van de burgerparticipatie bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. De raadsleden kunnen hun kaderstellende en controlerende taken dan ook beter uitvoeren.

Aanbeveling rekenkamercommissie voor Dongen, Goirle en Loon op Zand

De raden wordt aanbevolen om - in het licht van het aangetroffen, veranderend karakter van burgerparticipatie - aan te geven welke informatie zij van het college nodig hebben om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen uitvoeren met betrekking tot burgerparticipatie bij de (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte.

⁴ Respons: Dongen (respons 57%) , Goirle (respons 41%) , Loon op Zand (respons 59%)

Hoofdstuk 7 Bestuurlijke reactie Dongen

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw concept rapport "Onderzoek Burgers en de openbare ruimte: Van beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief", dat wij in het kader van de bestuurlijke wederhoor ontvingen. Graag geven wij bij deze een bestuurlijke reactie op het concept rapport.

Hoofdstuk 2

Met betrekking tot de conclusie dat delen van (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte buiten het bereik van burgerparticipatie blijven, merken wij het volgende op.

Zoals u constateert, past Dongen burgerparticipatie vooral toe bij de voorbereiding van de (her)inrichting van de openbare ruimte. Tot nu toe wordt er door burgers geen rol vervuld bij de uitvoering van werkzaamheden in de openbare ruimte, of het nu gaat om (her)inrichting of om beheer. Dat houdt met name verband met het gegeven, dat tot dusver niet is gebleken van behoefte bij burgers om een rol bij de uitvoering van (her)inrichting of het beheer te vervullen.

Overigens hebben de opeenvolgende gemeentebesturen het beheer van openbaar groen steeds als een gemeentelijke verantwoordelijkheid beschouwd. Dat neemt echter niet weg, dat wij openstaan voor initiatieven c.q. verzoeken om zelfbeheer van openbaar groen mogelijk te maken.

Anders is dat waar het gaat om (her)inrichting van de openbare ruimte. Daar wordt beleidsmatig volop ruimte aan betrokken burgers geboden om hun inbreng in de planvorming te leveren en zien we in de praktijk dat burgers daaraan ook behoefte hebben en die inbreng ook daadwerkelijk leveren. Dat leidt ook tot goede resultaten.

U concludeert voorts, dat aan de raad weinig of geen verantwoording wordt afgelegd over de burgerparticipatie in de openbare ruimte. Die conclusie kunnen wij op zich onderschrijven, waarbij wij erop wijzen dat raadsvoorstellen ingaan op de (interactieve/participatieve) wijze waarop het betreffende voorstel tot stand is gekomen. Maar daarnaast is het zo, dat er relatief weinig voorstellen aan de raad worden voorgelegd over herinrichting en beheer van de openbare ruimte. Waar het gaat om grotere projecten wordt de raad geïnformeerd middels raadsinformatiebrieven en voortgangsrapportages (bv. Centrumplan, verkeersplan centrum).

De aanbeveling om proces en resultaten van burgerparticipatie gestructureerd te evalueren willen wij oppakken. Evaluaties kunnen leer- en verbeterpunten opleveren, die hun doorvertaling naar beleid en uitvoeringspraktijk kunnen hebben.

Hoofdstuk 3

Uit het gegeven, dat het beleidsdocument inwonerparticipatie niet bekend was bij het team dat belast is met het beheer en inrichting van de openbare ruimte blijkt, dat de operationalisering van beleid meer aandacht vraagt. Die onbekendheid betekent overigens niet dat er geen participatie plaatsvindt, in tegendeel.

Uw aanbeveling om participatie instrumenten consequent toe te passen willen wij nuanceren of lezen wij als volgt. Bij de toepassing van participatie moet er steeds maatwerk worden geleverd: er moet worden gekozen voor instrumenten die het beste aansluiten bij het onderwerp en de omgeving (aard van het project en soort wijk). Dat betekent dat er over een soort gereedschapskist beschikt moet kunnen worden, waaruit steeds het voor het project benodigde 'gereedschap' gehaald kan worden. En het stelt eisen aan de competenties van ambtenaren (die moeten beschikken over een netwerk, zich kwetsbaar kunnen opstellen, benaderbaar zijn en zich kunnen verplaatsen in en luisteren naar de ander).

Hoofdstuk 4

De conclusie zoals deze is geformuleerd, dat sprake is van een 'zoekproces naar het samenbrengen van de technisch-economische rationaliteit en de zachte waarden van burgerparticipatie' kent een dermate abstractieniveau, dat deze voor ons niet te doorgronden is. Wellicht kunt u deze nader toelichten, uitwerken en herformuleren?

Hoofdstuk 5

Omtrent uw aanbeveling om in de beleidskaders en planning meer gebruik te maken van maatschappelijk initiatief merken wij het volgende op. Qua formulering van de aanbeveling veronderstellen wij dat met beleidskaders en planning wordt bedoeld: beleidsvorming en planvorming. Waar het de strekking van uw aanbeveling betreft merken wij op open te staan voor burgerinitiatieven. Waar mogelijk willen wij hierop snel en adequaat aansluiten, deze zo nodig en mogelijk faciliteren en tot een besluit leiden.

Hoofdstuk 6

De aanbeveling aan de gemeenteraad laten wij ter beoordeling aan de raad over. Wij willen graag met de raad in gesprek over de vraag, hoe de raad beter bij dergelijke processen kan aanhaken.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid de raad van benodigde informatie te voorzien om de kaderstellende en controlerende rol in deze adequaat in te kunnen vullen. Dat zou kunnen door voor relevante projecten (zoals buitenruimte MFA, Looiersplein) in voortgangsrapportages in te gaan op de toegepaste participatievorm en de evaluatie daarvan.

Slot

Uw rapport met de daarin opgenomen aanbevelingen komt op een moment, waarop de herijking van het beleid inwonerparticipatie in voorbereiding is. Onder de noemer "Samen denken, samen doen" wordt langs interactieve weg gewerkt aan een nieuwe beleidsnota inwonerparticipatie, waarin uw aanbevelingen doorvertaald kunnen worden. De nota zal overigens een bredere reikwijdte kennen dan alleen inwonerparticipatie, nu wij ook participatievormen kennen waaraan ondernemers, verenigingen/instellingen en de lokale horeca deelnemen

Wij zeggen u dank voor uw concept rapport en verzoeken u in uw definitieve rapport aan de raad nader in te gaan op deze bestuurlijke reactie.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DONGEN,

De secretaris,

Mr. H.L.M. van Noort

De burgemeester,

drs. M.C. Starmans

Hoofdstuk 8 Bestuurlijke reactie Goirle

Geachte mevrouw Van den Berg,

Op 13 september 2016 heeft de Rekenkamercommissie (hierna: de commissie) de bestuurlijke nota 'Burgers en de openbare ruimte: van beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief' aangeboden aan het college. De Rekenkamercommissie heeft het college gevraagd om een bestuurlijke reactie. Het college dankt de Rekenkamercommissie hartelijk voor het rapport. Ons college is verheugd dat in zijn algemeenheid gezien de gemeente Goirle de goede koers lijkt te varen. Hieronder gaan we kort in op de adviezen van de commissie, gerubriceerd naar de hoofdstukindeling van de Bestuurlijke Nota.

"Doelgerichtheid beleidsproces

Advies: Evalueer proces en resultaten van burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte op een gestructureerde wijze en leg hierover verantwoording af aan de raad."

- Wij zullen dit advies opvolgen. Het college zal participatietrajecten in de openbare ruimte evalueren op een gestructureerde én efficiënte wijze. Dat houdt in: met een minimum aan extra administratie. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Indien daar aanleiding toe is, zullen wij de raad ook tussentijds informeren.

"Vertaling van beleidskader in participatie instrumenten

Advies: Vertaal de beleidskaders in participatie-instrumenten en pas deze consequent toe in het uitvoeringsproces van inrichting en beheer van de openbare ruimte."

- De beleidskaders in Goirle zijn reeds vertaald in participatie instrumenten (Beginspraak, Participatiechecklist en de publieksfolder). Het college gaat bezien of meer instrumenten nodig zijn. De nu beschikbare instrumenten zullen we naar aanleiding van dit advies explicieter gebruiken bij participatie in de openbare ruimte.

"Responsief bestuur

Advies: Besteed in de eerste planfase van het uitvoeringsproces van (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte uitdrukkelijk aandacht aan leefbaarheid, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en eigenaarschap van burgers (de zachte waarden van burgerparticipatie). Dit voorkomt dat hierop later 'gecorrigeerd' moet worden, als reactie op mogelijke onvrede bij burgers."

- Het houden van beginspraak en de participatiechecklist helpen eveneens inzicht te krijgen in bovenstaande items (leefbaarheid, betrokkenheid etc.) en geven inzicht in hoeverre we invulling kunnen geven aan wensen die leven of gezamenlijk alternatieven kunnen bedenken. Het gebruik van de checklist draagt daarom eveneens bij aan een responsief bestuur.

"Tevredenheid burgers

Advies: Maak in de beleidskaders en in de planning van werkzaamheden meer gebruik van maatschappelijk initiatief (de derde rader van betrokkenheid), omdat dit aantoonbaar leidt tot een grotere tevredenheid van burgers."

- Het college heeft een actieve houding ten aanzien van maatschappelijke initiatieven zodra deze zich voordoen. Wij verwijzen in dat kader mede naar de recent aan de raad aangeboden notitie Burgerinitiatieven.

"Doeltreffendheid

Advies: De raden worden aanbevolen om - in het licht van het aangetroffen, veranderend karakter van burgerparticipatie - aan te geven welke informatie zij van het college nodig hebben om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen uitvoeren met betrekking tot burgerparticipatie bij de (her)inrichting en beheer van de openbare ruimte."

- Wij wachten de reactie van de raad op dit advies af.

Ten slotte

Het college heeft de Bestuurlijke Nota daarom met veel aandacht doorgenomen en wil de Rekenkamercommissie nogmaals hartelijk danken voor hun uitgebreide analyse en heldere adviezen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders

Michel Tromp
gemeentesecretaris

Mark van Stappershoef
burgemeester

Hoofdstuk 9 Bestuurlijke reactie Loon op Zand

Geachte mevrouw Van den Berg,

Op 13 september ontvingen wij een eerste concept van de bestuurlijke nota "Burgers en de openbare ruimte: van beleidsparticipatie naar maatschappelijk initiatief".

U verzoekt ons om op dit concept te reageren en wij doen dat met deze brief.

In algemene zin kunnen wij ons goed in de nota vinden. Wij vinden het prettig om te merken dat burgerparticipatie als begrip inmiddels zo goed is verankerd in de samenleving dat het uw commissie heeft doen besluiten om de doeltreffendheid hiervan te onderzoeken. Hiermee kan het samenspel tussen burgers en overheid alleen maar verder groeien.

Inmiddels hebben we in een relatief korte periode al veel mooie en zinvolle resultaten met elkaar bereikt. Dit is een mooie prestatie, temeer omdat de diverse overheden in een periode van ruim 60 jaar veel verantwoordelijkheden naar zich toe hebben getrokken. Vanuit een tijdperk waarin de samenleving hierop is gaan leunen is het goed om te zien dat er een nieuwe stroming ontstaat. Meedoen, meedenken (en vooral niet alles voor waar aannemen) zijn hierbij leidende principes aan het worden. Hierbij reikt het begrip burgerparticipatie veel verder dan het beheer en de inrichting van de openbare ruimte. Loslaten lijkt daarbij voor overheden niet altijd vanzelfsprekend en makkelijk.

Op een aantal punten willen wij wel graag enkele opmerkingen op het rapport meegeven. We doen dit puntsgewijs met verwijzing naar hoofdstuk en paginanummering.

1.9, pagina 7, Werkwijze van het onderzoek

U stelt dat de ambtelijke reacties op de nota van bevindingen, d.d. 15 juli 2016, zijn verwerkt. Wij hebben echter geen definitief stuk waarin de reacties zijn verwerkt van u mogen ontvangen. Ook heeft er geen terugkoppeling over plaatsgevonden. Kunt u aangeven wat u met de ambtelijke reactie(s) heeft gedaan?

2, pagina 8, Bevindingen rekenkamercommissie

Zoals ook in onze ambtelijke reactie is aangegeven vinden wij het jammer dat de indruk wordt gewekt dat Loon op Zand enkel bij grote projecten burgerparticipatie toepast. Wij missen vooral de rol en functie van de serviceteams (buitendienst) die burgers bij vele type initiatieven en werkzaamheden ondersteunen. Ook de adoptieovereenkomsten voor beheer en het brede kader van Wijkgericht Werken, waarmee Loon op Zand al in 2008 is gestart, zijn buiten het onderzoek en de resultaten gehouden. Deze zaken zijn in onze ambtelijke reactie nader toegelicht.

2, pagina 9, Conclusies rekenkamercommissie

In uw conclusie stelt u onder het eerste punt dat in Loon op Zand delen van de herinrichting en het beheer van de openbare ruimte buiten het bereik van burgerparticipatie blijven. Deze conclusie is

onjuist. Loon op Zand past op alle delen burgerparticipatie toe waarbij gekozen wordt voor maatwerk. Het is nog wel zoeken naar de juiste invulling van het maatwerk.

Naast participatie bij projecten is er ook ruimte voor ondersteuning bij burgerinitiatieven (serviceteams), adoptieovereenkomsten en meedenken bij beleidsontwikkeling. Deze onderdelen zijn buiten het bereik van het onderzoek gehouden.

Loon op Zand evalueert burgerparticipatie gestructureerd bij grote projecten en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad in de periodieke voorgangsrapportages. In voorkomende gevallen leidt dit zelfs tot het beschikbaar stellen van extra krediet om tegemoet te kunnen komen aan de behoeften van de bewoners. Uw conclusie lijkt niet overeen te komen met dit gegeven en de score in de tabel laat dit ook niet zien.

5, pagina 12, Aanbevelingen rekenkamercommissie

Wij nemen uw aanbeveling over het aanwenden van maatschappelijk initiatief ter harte. Wij merken hierbij op dat het maatschappelijk initiatief vaak pas op gang komt nadat de gemeente een activiteit uit oogpunt van beheer en onderhoud initieert. Veranderingen in de openbare ruimte zijn daarbij de trigger om mensen te mobiliseren en te activeren.

De luxe inrichtingsplannen en een tot in de puntjes onderhouden openbare ruimte van weleer, is voor veel gemeenten niet meer betaalbaar. Burgers schrikken van de sobere plannen en zijn nog niet allemaal gewend om hier zelf een rol in te nemen.

Helaas merken wij in voorkomende gevallen ook dat wanneer burgers wel een rol in het onderhoud nemen, dit van korte duur is. Hierom is het belangrijk dat we in gesprek blijven met elkaar en onze wederzijdse verwachtingen goed blijven duiden.

6, pagina 13, Centrale onderzoeksvraag

Door de strakke afbakening van het onderzoek en de beperkte selectie van projecten en initiatieven, is de centrale onderzoeksvraag breder geformuleerd dan dat daadwerkelijk is onderzocht. Onderwerpen zoals beleidsparticipatie (b.v. klankbordgroepen), buurtschouw en opschoonacties zijn niet onderzocht en of benoemd.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met F.A. van Gorp, afdeling Infra.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders;

de secretaris,

de burgemeester,

P.A.M. van Bavel

W.C. Luijendijk

Hoofdstuk 10 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie doet onderzoek om een betrouwbaar beeld te geven van een beleidsterrein en praktische aanbevelingen te doen. We hebben dit nu gedaan bij burgerparticipatie bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Het algemene beeld is dat de drie gemeenten - op verschillende manieren - op de goede weg zitten en dat er op onderdelen ruimte is voor verbetering. Met de aanbevelingen hebben we richtingen aangegeven voor verbetermogelijkheden.

De rekenkamercommissie constateert dat de colleges overwegend positief reageren op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. We hopen dat ook de raden de specifiek aan hen gerichte aanbeveling inhoud zullen geven.

De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek gekozen voor een werkwijze, waarbij aan de contactpersonen van de drie gemeenten een belangrijke rol is toegekend. In samenspraak met de contactpersonen zijn per gemeente overzichten van burgerparticipatieprojecten gemaakt. Iedere gemeente is gevraagd om projecten aan te dragen, met vermelding van toegepaste participatievormen. Met het oog op de bestuurlijke reactie van Loon op Zand leek het ons goed onze werkwijze in het nawoord te benadrukken.

Tot slot is de rekenkamercommissie alle betrokkenen dankbaar voor hun inzet bij en aandacht voor dit onderzoek.