

Onderzoek samenspel gemeente-gemeenschap

Onderzoeksrapportage

Rekenkamercommissie Ridderkerk

Dhr. M. Slingerland
Secretaris rekenkamercommissie

Postbus 271
2980 AG Ridderkerk

T. 0180-451 720
E. m.slingerland@ridderkerk.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters
C.E.A. (Carolien) Gerards LL.M MSc
J.C. (Jantine) Los MSc

Contactpersoon:

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters
T. 06-262 341 89
E. evert@necker.nl

Kenmerk:

RO 13942

Datum:

3-2-2015

Inhoudsopgave

Nota van bevindingen	1
1 Beleid en organisatie	2
1.1 / Coalitieakkoorden 2010-2014: nadruk op burgerparticipatie	2
1.2 / Kerntakendiscussie	3
1.3 / Notitie Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010	4
1.4 / Notitie Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2013	6
1.5 / Uitwerking aanbevelingen evaluatierapport participatie in Ridderkerk oktober 2013	7
1.6 / Coalitieakkoord / collegeprogramma 2014-2018: naar overheidsparticipatie	8
1.7 / Organisatie van participatie	9
1.8 / Duiding rekenkamercommissie	10
2 Voorbeelden van samenspel	12
3 Casus 1: Wmo-burgerplatform	15
3.1 / Beschrijving van de casus	15
3.2 / Activiteiten van het Wmo-burgerplatform in de periode juli 2013-heden	17
3.3 / Samenwerking in de praktijk	18
3.4 / Duiding rekenkamercommissie casus Wmo-burgerplatform	22
4 Casus 2: Participatie bij inkoopbeleid	24
4.1 / Beschrijving van de casus	24
4.2 / Samenwerking in de praktijk	26
<i>Ambtelijk betrokkenen</i>	29
4.3 / Duiding rekenkamercommissie casus Participatie bij inkoopbeleid	30
5 Casus 3: Bomenbeleid Rijnsingel	33
5.1 / Beschrijving van de casus	33
5.2 / Samenwerking in de praktijk	37
5.3 / Duiding rekenkamercommissie casus Bomenbeleid Rijnsingel	40
Bijlagen	43
Bijlage 1. Bronnen	43
Bijlage 2. Opbrengst digitale enquête naar voorbeelden van participatie	46
Bijlage 3. Participatie-instrumenten	47

Nota van bevindingen

1 Beleid en organisatie

Dit hoofdstuk geeft een analyse van het beleid dat de gemeente Ridderkerk heeft geformuleerd als het gaat om het samenspel tussen de gemeente en de gemeenschap en de wijze waarop de organisatie daar uitvoering aan geeft. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de beantwoording van de volgende deelvragen:

1. *Welke ambities en doelen heeft de gemeenteraad op het gebied van samenspel met de gemeenschap?*
2. *Hoe is de aansturing en uitvoering van dat samenspel georganiseerd?*

1.1 / Coalitieakkoorden 2010-2014: nadruk op burgerparticipatie

Coalitie 2010-2012 wil dienend te zijn waar het gaat om inspraak en participatie

Na de verkiezingen van 3 maart 2010 hebben Leefbaar Ridderkerk en de SGP een coalitie gevormd. In de inleiding van hun akkoord schetsen de partijen het volgende beeld: "Mede door de vermindering van de Rijksbijdrage moeten er maatregelen worden genomen om de gemeentefinanciën op orde te houden. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een discussie wordt gevoerd over wat de gemeente moet (blijven) doen en wat minder kan of zelfs helemaal niet door de gemeente hoeft te worden gedaan." De coalitiepartijen hebben in hun akkoord geen voorschot willen nemen op een kerntakendiscussie. Deze discussie wil de coalitie in alle openheid in de gemeenteraad voeren. "Wij willen, samen met alle andere fracties in de raad, een inhoudelijke kerntakendiscussie voeren en daarmee de lijnen voor de komende jaren uitzetten."¹ Het nut en de noodzaak van gemeentelijke subsidies wordt als voorbeeld genoemd van een gespreksonderwerp tijdens een toekomstige kerntakendiscussie.

De coalitie spreekt in het coalitieakkoord de ambitie uit dat het gemeentebestuur zich vooral dienend zal opstellen als het gaat om inspraak en participatie. De coalitie wil met raad en maatschappelijke partners het gesprek aangaan over invulling van de hoofdlijnen uit het coalitieakkoord. "Zeker in het licht van de zware opgave om duidelijke en mogelijk pijnlijke keuzes te maken nu het financiële tijt dat van ons vraagt. We zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om Ridderkerk hier sterker uit te laten komen", zo staat in het slot van het coalitieakkoord te lezen.²

Coalitie 2012-2014 beweegt van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'

Op het gebied van participatie brengt het tussentijdse coalitieakkoord van 2012 geen grote verandering ten opzichte van het eerdere akkoord. Weliswaar constateert het akkoord dat de overheid op een aantal terreinen door de tijd heen onbedoeld zeggenschap heeft overgenomen, maar tegelijk stelt het akkoord dat de afweging van het individuele belang ten opzichte van het algemeen belang 'uiteraard' de basis van bestuurlijke besluitvorming blijft. De beweging van zorgen voor naar zorgen dat, lijkt met name gericht op Welzijn en Zorg. Het akkoord wil "mensen in staat te stellen om zo lang mogelijk voor zich zelf te zorgen, hun eigen vraag te formuleren en hun eigen oplossing te kiezen".³

¹ Coalitieakkoord Leefbaar Ridderkerk – SGP 2010-2014, p. 1

² Coalitieakkoord Leefbaar Ridderkerk – SGP 2010-2014, p.8

³ Coalitieakkoord 2012-2014, p. 2.

1.2 / Kerntakendiscussie

Kerntakendiscussie in 2010 leidt niet tot meer overheidsparticipatie

De gemeenteraad van Ridderkerk heeft op 27 mei 2010 een kerntakendiscussie gevoerd. In het kader van de discussie zijn aan de raad een 17-tal keuzes voorgelegd. Het valt op dat in het kader van de kerntakendiscussie slechts beperkte relaties zijn gelegd met het thema burgerparticipatie. Het onderwerp is wel in algemene zin aan de orde geweest, maar waar het gaat om fundamentele keuzes die de gemeente maakte (Wat is als gemeente onze rol? Wat gaan we doen en niet doen? Wat gaan we aan burgers en maatschappelijke organisaties vragen?) is de vraag naar de rol van burgerparticipatie niet betrokken. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat de reden hiervoor ligt in de wens van het bestuur om voorzieningen (voor kwetsbaren) in stand te houden en dus geen dingen 'over de schutting te gooien'.

Raad legt in 2010 nadruk op besluitvormingsproces en 'advies vragen'

In 2009 is een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd in de gemeente Ridderkerk. Een van de aspecten die in het onderzoek is beoordeeld, betreft de wijze en mate van participatie. De score van de gemeente Ridderkerk was op dit gebied niet positief. In het oordeel werd gesproken over de 'participatieparadox'. Dit wil zoveel zeggen als dat er meer mogelijkheden zijn om te participeren in de gemeente Ridderkerk, maar dat de onvrede hierover eveneens is toegenomen. Uit het onderzoek bleek dat de vraag zich voordeed of de gemeente wel bereikt wie zij wil bereiken. In de gemeente was een 'leemlaag' van participatievormen en betrokken inwoners en instanties ontstaan.⁴ Dat wil zeggen dat steeds eenzelfde groep betrokken is bij participatievormen. Ook kwam uit het onderzoek naar voren dat meer sturing door de raad gewenst was. De raad moest op het juiste moment over de juiste informatie beschikken. Het bureau dat het onderzoek heeft uitgevoerd deed de aanbeveling om het stelsel van participatie te herzien. Het had een doorontwikkeling voor ogen, waarbij werd gedifferentieerd naar doelgroep en beleidsonderdeel waardoor verschillende typen inwoners op verschillende wijzen gestimuleerd worden om te participeren.⁵

In de kerntakendiscussie die is gehouden in 2010 is onderkend: We zijn volop bezig geweest met participatie, maar zijn daarin min of meer vastgelopen. Het proces van besluitvorming is onhelder geworden en het participatieproces is te veel ambtelijke tijd gaan kosten.⁶ Het proces moet weer gaan voldoen aan de reguliere verhoudingen in het democratische model (duale verhoudingen), zo is aangegeven.

Ook zijn tijdens de kerntakendiscussie de volgende voornemens uitgesproken:

- / "We gaan ermee stoppen om te proberen consensus te bereiken met adviesraden, wijkoverleggen en maatschappelijke organisaties op het niveau van de ambtelijke organisatie en het college. Voortaan is het adagium dat de ambtelijke organisatie, onder aansturing door het college, voorbereidt en de raad kiest. Het college doet voorstellen aan de raad, geeft daarbij zijn professionele advies en laat zien in hoeverre dat eventueel afwijkt van ontvangen adviezen. De raad beslist;
- / Het proces moet ook professioneler gaan verlopen, in die zin dat de ambtelijke organisatie en het college de adviesraden, wijkoverleggen en maatschappelijke organisaties gericht gaan benaderen, daarbij meer maatwerk toepassen en sterker gaan stimuleren tot samenvoegen van en samenwerken tussen adviesraden. Vooraf zal per 'contact' steeds scherp moeten zijn wat het 'contract' inhoudt: doelen, verantwoordelijkheden en processtappen zullen vooraf helder moeten zijn. Dan zal ook blijken dat veel van we nu participatie noemen, feitelijk vragen om advies is.

⁴ Bestuurskrachtmeting 2009, p. 9.

⁵ Bestuurskrachtmeting 2009, p. 8-9.

⁶ Voorstel aan de raad, Kerntakendiscussie, p.

- / Van belang is ook dat het proces start bij het onderwerp en de probleemstelling. Daaruit volgt 'contact' en vervolgens 'contract'. Met andere woorden: het proces komt voort uit het onderwerp; de gemeente en haar adviesraden en wijkoverleggen houden elkaar niet bezig omdat ze nu eenmaal bestaan. De gemeente beziet per onderwerp of en hoe zij de samenleving betreft en welke rol bestaande verbanden daarin kunnen spelen. Deze aanscherping sluit overigens ongevraagde adviezen vanuit de samenleving aan de gemeente niet uit;
- / Bij deze keuze is ook van belang dat we adviesraden, wijkoverleggen, gesubsidieerde instellingen en andere maatschappelijke organisaties gaan benaderen vanuit de kernbegrippen a (vertrouwen) en b (ruimte geven) van 'keuze 1' (concentreren op kerntaken). Dat geldt zowel voor economisch goede als voor economisch slechte tijden. Dat vertrouwen en ruimte geven moet uiteraard wel worden gezien in het licht van het spectrum (aan onderwerpen) dat behoort bij het bestaansrecht van de raad, instelling of organisatie.
- / Specifiek voor wijkoverleggen willen we daarbij ook oog hebben voor de mate waarin deze representatief kunnen worden geacht voor de wijkbevolking. Wij kennen immers geen wijkraadsverkiezingen. Voor de gemeente is er geen noodzaak dat elke wijk een wijkraad kent. Bestaande wijkoverleggen zijn voor ons in potentie wel serieuze gesprekspartners.⁷

Kernbegrippen in de benadering van de adviesorganen zijn, kortom, 'vertrouwen' en 'ruimte geven'.⁸

Na het bestuurskrachtonderzoek waarin ontevredenheid is geuit over de wijze van participatie, is er vanaf 2010 dus een ontwikkeling waarbij de nadruk komt te liggen op 'klassieke besluitvormingsprocessen'.

1.3 / Notitie Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010

In 2010 is de notitie 'Ridderkerk, participatie, burgers en bestuur 2010' opgesteld. In de notitie is de Ridderkerkse visie ten aanzien van participatie omschreven. Ook is omschreven hoe de gemeente in de praktijk met participatie omgaat. In de nota is tot slot opgenomen dat er jaarlijks een evaluatie zal plaatsvinden van de afspraken. Voornemen is om dan te kijken of de afspraken werken en/of dat er nieuwe afspraken nodig zijn.⁹

De visie (ambitie) van de gemeente op burgerparticipatie is summier omschreven en luidt als volgt:

"Wij als gemeentebestuur, dus raad én college, zijn er voor de burgers van Ridderkerk. Daarom moeten wij weten wat onze burgers van ons verwachten. Participatie in Ridderkerk is erop gericht om de opvattingen van de Ridderkerkers bij het gemeentebestuur terecht te laten komen. Dus vinden wij participatie belangrijk."¹⁰

Uit deze visie blijkt dat de gemeente inwoners met name wil betrekken, dus inzet op burgerparticipatie. De gemeente heeft nog geen ervaring met overheidsparticipatie. De gemeente Ridderkerk maakt een onderscheid tussen twee mogelijkheden voor burgerparticipatie: 1) Als burgers op eigen initiatief willen adviseren; 2) als de gemeente haar burgers om participatie vraagt.

Wat betreft het eerste punt, als burgers op eigen initiatief willen adviseren, onderscheidt de gemeente drie mogelijke vormen:

⁷ Voorstel aan de raad, Kerntakendiscussie, p. 3-4.

⁸ Voorstel aan de raad, Kerntakendiscussie, p. 4.

⁹ Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 4.

¹⁰ Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 1.

- / Als men contact wil hebben met politieke partijen, met raadsfracties of met raadsleden;
- / Als men contact wil hebben met de gemeenteraad;
- / Als men contact wil hebben met het college van B&W.

Voor het geschetste contact worden voor elke doelgroep de (communicatie)middelen omschreven, bijvoorbeeld per brief, digitaal, mondeling, via platform of wijkspreekuur, etc. De gemeente beschikt over wijkplatforms die in het openbaar vergaderen en het college adviseren. Daarnaast is er voor elke wijk een wijkregisseur en beschikt de gemeente over een coördinator van de platforms. Via hen kunnen burgers hun adviezen kenbaar maken.¹¹ Het gaat er in het beleid om hoe burgers adviezen kunnen geven aan de instanties. De nota gaat niet in op andere mogelijkheden van participatie (die niet gericht zijn op het geven van 'advies', maar het ontplooiën van andere activiteiten).

Bij het tweede punt, als de gemeente burgers om advies vraagt, is het uitgangspunt dat de gemeente eerst keuzes maakt. Die worden neergelegd in een startnotitie, die openbaar wordt gemaakt. Een van de hoofdstukken van de startnotitie dient in te gaan op de wijze van participatie. Er wordt hierin omschreven hoe de gemeente omgaat met adviezen en/of opvattingen van Ridderkerkers, hoe zij burgers wil betrekken, waarom, hoe en op welke manier.¹² De gemeente beoogt te kiezen voor die vorm van participatie die past bij de specifieke situatie. Samengevat zijn er de volgende manieren van participatie:

- / De gemeente zoekt burgers op. Bijvoorbeeld via media, de gemeentelijke website, inloopavonden, internetenquêtes en burgerpanels'
- / Wijkbezoeken van een college;
- / Platforms met adviseurs. De gemeente Ridderkerk beschikt over verschillende platforms waarin burgers kunnen meedenken over bijvoorbeeld natuur, milieu, duurzaamheid, welzijn, etc. Zie voor een omschrijving van de taken de volgende paragraaf.
- / Daarnaast zijn er platforms in de verschillende wijken: de wijkoverleggen. Leden van deze overleggen hebben een bepaalde deskundigheid en zijn de 'oren en ogen in de wijk'.
- / Tot slot zijn er mogelijkheden om als burger in aanmerking te komen voor subsidie.¹³

In 2011 is een document opgesteld, genaamd 'Gebundelde achtergronden bij de uitgangspunten voor participatie 2.0' dat diepgaander ingaat op de visie van 2010, de rollen van betrokkenen (zoals het gemeentebestuur, de raad en burgers), de speerpunten in de uitvoering en afspraken hierover. Er is in het document aansluiting gezocht bij aandachtspunten uit de bestuurskrachtmeting van 2009. Er zijn drie speerpunten geformuleerd die moeten leiden tot een verbetering van burgerparticipatie. Een afwegingskader moet houvast bieden bij het maken van keuzes in de uitvoering (zie voor een toelichting hierop de paragraaf 'organisatie van participatie'.

- 1 De focus op platforms verandert in de focus op burgers. Middelen om dit te bereiken is dat meer verschillende mensen worden uitgenodigd (in plaats van het 'lemen bestand'). Middelen om dit te bereiken is een vergrote inzet van e-participatie, het uitvoeren van een omgevingsanalyse en informatieboekjes participatie voor jonge nieuwe inwoners.
- 2 "We moedigen sociale participatie (samen de schouders zetten onder maatschappelijke problemen – niet alleen naar de overheid kijken, maar zelf ook aan de slag) aan, zodat mensen hun rol als burger gemakkelijker vorm kunnen geven." Middelen om dit te bereiken zijn onder meer de projecten

¹¹ Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 2.

¹² Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 2.

¹³ Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 3-4.

buurtbemiddeling, buurtpreventie en wijkdeeteams waarbij deze teams budgetten kunnen krijgen om bepaalde plannen uit te voeren.

3 De gemeente maakt keuzes

- a. Afspraken over wie (raad of college) wat gaat doen bij participatie. Hierbij gaat het onder meer om het zorgen voor een grotere rol van de raad. In de notitie is opgenomen dat de raad vaker vooraf dient te bepalen of participatie gewenst is. Dit kan dan worden vastgelegd in een startnotitie. De gemeente kijkt bij participatie naar de burger als partner. In die rol wil de burger "serieus genomen worden bij het ontwikkelen van beleid en het maken van goede keuzes."¹⁴
- b. De keuze voor participatie op één moment. De gemeente wil participatie efficiënt organiseren. Het afwegingskader biedt houvast bij het maken van afspraken hierover ;

De communicatie vooraf en achteraf wordt verbeterd. Opnieuw geldt dat het afwegingskader hierbij kan helpen.¹⁵

In het document worden vijf vormen van burgerparticipatie onderscheiden, namelijk: 1) informeren, 2) raadplegen, 3) advies vragen, 4) coproduceren en 5) faciliteren. De gemeente Ridderkerk kiest er bewust voor om niet de vorm van 'meebeslissen' te hanteren.¹⁶

1.4 / Notitie Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2013

Evaluatie van het participatiebeleid uit 2010 benoemt verbeterpunten ten aanzien van uitvoering

In 2013 is een evaluatie uitgevoerd naar het participatiebeleid 'Ridderkerk, participatie, burgers en bestuur 2010'. Ten behoeve van de evaluatie zijn personen benaderd met ervaring op participatie. Aan hen zijn algemene vragen gesteld over hun ervaring met participatie. Uit de evaluatie blijkt niet dat daarin een relatie is gelegd met concrete casuïstiek. De initiële respons was laag, waarna personen opnieuw benaderd zijn.¹⁷

De evaluatie trekt de conclusie dat de uitgangspunten grotendeels op orde zijn, maar dat er extra aandacht moet zijn voor specifieke aspecten in de uitvoering. "Zoals voor de tijd en energie die het vergt, en de thema's die de gemeente voorlegt, voor het managen van verwachtingen, invloed op de besluitvorming en hoe we met elkaar communiceren en omgaan."¹⁸ Waar het gaat om de uitvoering van het participatiebeleid, benoemt de evaluatie een breed aantal knelpunten. Het rapport benoemt de rollen, doelen en verwachtingen, respect voor elkaar en het gegeven dat de gemeente niet, onvoldoende of laat terugkoppelt. Ook constateert de gemeente zelf dat in Ridderkerk 'slechts' 1% van de inwoners actief is.¹⁹

¹⁴ Gebundelde achtergronden bij de uitgangspunten voor participatie 2.0', p. 5.

¹⁵ 'Gebundelde achtergronden bij de uitgangspunten voor participatie 2.0'.

¹⁶ Gebundelde achtergronden bij de uitgangspunten voor participatie 2.0', p. 10.

¹⁷ Samenwerken en inspireren, hoe doen we dat in Ridderkerk?, 17 oktober 2013

¹⁸ Samenwerken en inspireren, hoe doen we dat in Ridderkerk?, 17 oktober 2013, p. 3.

¹⁹ Samenwerken en inspireren, hoe doen we dat in Ridderkerk?, 17 oktober 2013, p. 4.

In het rapport zijn op vier fronten aanbevelingen benoemd. Deze zijn algemeen van aard. Daaraan zijn de volgende uitgangspunten gekoppeld:

- 1 *De deuren staan open*: we zoeken meer ruimte voor e-participatie, we blijven zoeken naar nieuwe meedenkers, denk goed na over de onderwerpen waarover de gemeente participatie wil, etc.;
- 2 *We erkennen en we waarderen*: de omgang met elkaar wordt een aandachtspunt bij elk participatietraject, er is aandacht voor de communicatie, er is aandacht na de participatie, successen worden gevierd, etc.;
- 3 *We sturen goed aan*: er komt een training voor bestuurders en de directie over de visie, afspraken en de uitvoering. Tevens wenst de gemeente participatie en wijkregie 'dicht bij het bestuur' te houden. Dit betekent dat de wijkregisseursfunctie en de beleidsfunctie participatie bij het bestuur blijven;
- 4 *We doen wat we zeggen*: de gemeente gaat werken aan de verbetering van participatie-instrumenten voor ambtenaren. Zo wordt de Jongerenraad gevraagd om een leidraad 'Burger, Beleid, Besturen' te maken. Ook zal een training worden georganiseerd waarin er aandacht komt voor de visie, afspraken en de uitvoering.²⁰

Aan de uitgangspunten zijn in het raadsvoorstel geen concrete en tijdsgebonden acties gekoppeld. In het raadsvoorstel wordt wel gerefereerd aan de uitvoering van een implementatieplan in het kader van de evaluatie.²¹

1.5 / Uitwerking aanbevelingen evaluatierapport participatie in Ridderkerk oktober 2013

Direct na de evaluatie is het implementatieplan opgesteld. Het gaat om een actieplan met verschillende punten voor verbetering. Per uitgangspunt zijn de volgende aandachtspunten en acties geformuleerd.

- 1 *De deuren open voor participatie*: Onder deze noemer heeft de gemeente onder meer het voornemen om meer ruimte te bieden voor e-participatie en een digitaal 'burgerplatform' – met behulp van de Jongerenraad. Daarnaast wil het bijvoorbeeld zorgen voor nieuwe 'meedenkers' c.q. zorgen voor verjonging. De gemeente wil tevens zorg gaan dragen voor een grotere focus op de buitenruimte. Om deze zaken uit te voeren heeft de gemeente verschillende acties geformuleerd, zoals het inzetten van een burgerpanel, het eventueel uitvoeren van een mini-onderzoekje en bijeenkomsten organiseren in de omgeving.
- 2 *Erkenning en waardering*: Het tweede aandachtspunt betreft het geven van erkenning en waardering. Dit moet onder meer tot uiting komen door middel van het duidelijk(er) communiceren over wat er met participatie is gebeurd en door het vieren van successen van participatie (bijvoorbeeld middels artikelen, bedankbrieven aan participanten en een agressieprotocol).
- 3 *Goede aansturing*: Ten derde wil de gemeente zorgen voor een betere aansturing. Voorbeelden van hoe dit bereikt kan worden zijn het organiseren van training voor bestuurders en directie. Ook wil de gemeente participatie en wijkregie dicht bij het bestuur houden. De wijkregisseursfunctie en de beleidsfunctie participatie blijven daarom bij het bestuur van Ridderkerk (en niet in de BAR-organisatie). Een wijze waarop de participatie dichter bij het bestuur kan blijven is door vaker collegebezoeken af te leggen.
- 4 *Houden aan afspraken*: Ten vierde wil de gemeente zich beter committeren aan gemaakte afspraken. Daartoe worden onder meer de participatie-instrumenten in de leidraad verbeterd en worden BAR-

²⁰ Samenwerken en inspireren, hoe doen we dat in Ridderkerk?, 17 oktober 2013, p. 5-6.

²¹ Raadsvoorstel, Evaluatie uitgangspunten participatie Ridderkerk 2010, 29 oktober 2013, p. 1.

ambtenaren getraind. Daartoe komt er onder meer aandacht voor participatie in de introductie van nieuwe medewerkers en wordt een helpdesk ingericht.

- 5 *Gemeenteraadslid geen lid van platform:* Tot slot is er uitwerking gegeven aan de wens om gemeenteraadsliden niet langer de mogelijkheid te bieden om lid te zijn van een platform in het kader van participatie. Daartoe is het voornemen geformuleerd om na de verkiezingen convenanten van de platforms te evalueren en aan te passen.²²

In het kader van de ambtelijk wederhoorprocedure is aangegeven dat de meeste van de processtappen uit het hierboven beschreven implementatieplan inmiddels zijn afgerond.

Participatiebeleid van 2013 ongewijzigd

Op 12 december 2013 heeft de raad het nieuwe participatiebeleid vastgesteld. Het hierboven beschreven implementatieplan (dat op organisatieniveau is ontwikkeld) maakte daar geen onderdeel van uit. Het beleid van 2013 is een vrijwel exacte kopie van dat van 2010. In het nieuwe beleid is geen actieve (inhoudelijke) relatie gelegd met de aanbevelingen uit de evaluatie. In vergelijking met het beleid van 2010 hebben zich dan ook vrijwel geen wijzigingen voorgedaan.²³

1.6 / Coalitieakkoord / collegeprogramma 2014-2018: naar overheidsparticipatie

Coalitieakkoord spreekt wens uit voor verdergaande ontwikkeling van burgerparticipatie

In het nieuwe coalitieakkoord is een passage opgenomen over burgerparticipatie. In het akkoord is de ambitie geformuleerd om verder door te gaan met het ontwikkelen van burgerparticipatie. Er is sprake van een trendbreuk met de ambitie met burgerparticipatie in het verleden. De achtergrond is dat de gemeente niet alles zelf of alleen wil moeten doen. De gemeente Ridderkerk wil zaken loslaten, zodat de samenleving meer ruimte krijgt om de stap vooruit te zetten. "Hoe meer verantwoordelijkheid burgers zelf nemen, hoe kleiner de rol van de overheid kan zijn. De overheid kan dan een ondersteunende rol spelen en doet als participant mee met de burgers, in plaats van andersom. Dat vraagt van ons, onze medewerkers en de inwoners een kanteling in denken."²⁴ Ook staat in het coalitieakkoord aangegeven dat indien de gemeente wel een belangrijke rol in het proces heeft, zij de andere betrokkenen zo vroeg en veel en vaak als mogelijk wil betrekken bij de vorming en uitvoering van beleid.²⁵

In het collegeprogramma staan verschillende acties benoemd om de ontwikkeling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie vorm te geven. Zo is het de bedoeling dat er in 2015 een notitie 'van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie' zal verschijnen. Ook wil het college onder meer onderzoeken hoe de gemeente zichtbaar kan zijn in de wijk en wil het nieuwe initiatieven ontwikkelen en ondersteunen. Er staan ook al een aantal concrete initiatieven genoemd zoals een jaarlijks gesprek met de gemeenschap ('ideeëndag') en een huiskamer in de gemeente.²⁶

²² Uitwerking aanbevelingen Evaluatierapport participatie in Ridderkerk oktober 2013, p. 1-3.

²³ Uitzondering is het gegeven dat raadsleden niet langer lid mogen zijn van een wijkplatform en de vermelding van het spreekuur van wethouders.

²⁴ Coalitieakkoord 2014-2018 Veranderen in kracht, p. 3.

²⁵ Coalitieakkoord 2014-2018 Veranderen in kracht, p. 3.

²⁶ Collegeprogramma 2014 – 2018, p. 3-4.

1.7 / Organisatie van participatie

Gemeente Ridderkerk kent verschillende participatieverbanden

In de gemeente Ridderkerk is het via verschillende gremia mogelijk om te participeren.

- 1 Ten eerste zijn er zogenaamde *beleidsplatforms*. Dit zijn verschillende platforms waarin burgers kunnen meedenken over bijvoorbeeld natuur, milieu en duurzaamheid, de jongerenraad en het burgerplatform voor minima. De leden zijn vrijwilligers en ontvangen geen subsidie. De platforms komen in principe vier maal per jaar bij elkaar. Het platform kan op eigen initiatief adviseren. De leden houden in het kader van speciale projecten contact met de wijkplatforms. Ten behoeve van de platforms zijn er convenanten afgesloten waarin wordt ingegaan op de taken en werkzaamheden van de platforms. Iedere burger van Ridderkerk kan lid worden van een platform. Alleen leden van de raad kunnen geen lid zijn. Die functies worden als onverenigbaar beschouwd.²⁷ De platforms bepalen in reglementen wie er lid kunnen worden van de platforms. Voor het Wmo-burgerplatform en het ondernemersplatform, die in dit onderzoek centraal staan, geldt dat de leden van het zittende platform en de deelnemersgroep de (bestuurs)leden kunnen benoemen. In de volgende hoofdstukken gaan wij op de benoeming nader in.
- 2 De *wijkoverleggen*. Leden van deze overleggen hebben een bepaalde deskundigheid en zijn de 'oren en ogen in de wijk'. Gekoppeld aan de wijkoverleggen zijn er wijkideeteams, die beschikken over budget om activiteiten voor burgers te organiseren. Ook voor deze wijkoverleggen zijn er convenanten afgesloten.²⁸

Tot 2010 waren er voor de wijkideeteams, wijkbudgetten van € 25.000 per jaar beschikbaar. Deze hadden als doel de sociale samenhang te bevorderen. Na 2010 werd het de bedoeling om dit budget breder aan te wenden, ook om maatschappelijke problemen aan te pakken en sociale participatie te bevorderen. Wijkideeteams zijn na de evaluatie van 2010 dan ook gekoppeld aan de wijkoverleggen.

In het kader van het participatiebeleid wordt ook gewerkt aan andere wijzen van faciliteren van burgerparticipatie. Het gaat daarbij om het gerichter nadenken over wat er nodig is om een bepaald doel te bereiken. Om een fictief voorbeeld te geven: Als een ouderenvereniging graag over computers wilt beschikken dan kan de vereniging aan de gemeente om subsidie vragen. Maar de vereniging kan ook proberen om via een bibliotheek of een school proberen om gebruik te maken van hun computers. Dit vraagt volgens betrokkenen in de organisatie om een andere mindset, ook bij ambtenaren van de gemeente. Om deze mindset dit te bevorderen is er een zogenoemde 'koffieplacemat' aan de hand waarvan ambtenaren met initiatiefnemers het gesprek kunnen voeren over wat de initiatiefnemers doen (wat is het probleem?), wie ze daarbij gaan betrekken (verschillende partijen) en wat ze nodig hebben (middelen). Een gesprek in deze vorm beoogt te stimuleren dat voor initiatiefnemers duidelijk wordt dat middelen niet alleen bij de gemeente, maar ook bij andere instanties beschikbaar (zouden kunnen) zijn. Ook krijgt de gemeente op deze manier zicht op de 'vraag achter de vraag'.

Aansturing en uitvoering door participatiecoördinatoren en wijkregisseurs

De gemeente Ridderkerk is onderdeel van de BAR-organisatie (de samenwerking met Barendrecht en Albrandswaard). De uitvoering van het participatiebeleid maakt echter geen onderdeel uit van de BAR, maar wordt aangestuurd vanuit Ridderkerk. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn twee participatiecoördinatoren aangesteld, die onder meer de relatie onderhouden met de beleidsplatforms. De

²⁷ Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2013, 12 december 2013, p. 3.

²⁸ Raadsvoorstel convenanten participatieplatforms en raadsvoorstel convenanten wijkoverleggen, 20 maart 2012.

wijkregisseurs zijn de coördinatoren van de wijkoverleggen. De wijkregisseurs en de participatiecoördinatoren vormen samen de vraagbaak voor de gehele organisatie waar het gaat om participatie.

Gemeente beschikt over verschillende instrumenten om participatie vorm te geven

De gemeente beschikt over hulpmiddelen om te bepalen of en hoe participatie gewenst is. Ten eerste is er een leidraad 'meedenken – Gereedchapskist voor Burgerparticipatie' opgesteld. Deze is bedoeld als handreiking voor ambtenaren die plannen, projecten en beleid maken. De leidraad benoemt zeven instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het al dan niet toepassen van burgerparticipatie. Voor deze instrumenten zijn formats ontwikkeld.

- / *De omgevingsanalyse* vormt stap 0 van het afwegingskader voor burgerparticipatie. Aan de hand van een format wordt verkend welke belangen burgers, overheidsinstanties en andere bedrijven hebben en wat er nodig is om een traject succesvol te laten zijn;
- / In het *afwegingskader* kan worden bepaald wie welke rol krijgt in het traject en met welk doel. In de praktijk zijn er prettige ervaringen met het afwegingskader. Tegelijk kan van het instrument volgens betrokkenen vaker gebruik worden gemaakt.;
- / In de *startnotitie* wordt uiteengezet wat het doel, beoogd resultaat en de beschikbare middelen zijn. andere de orde: doel (wat willen we bereiken?), beoogd resultaat (wat gaan we doen);

Ook zijn er formats voor de zogenaamde 'halteplaatsen' (wie bevindt zich waar op welk moment) en een zogenaamd 'terugkoppelingsdocument', dat het bestuur inzicht geeft in de adviezen, tips en wensen die gedurende het traject zijn binnengekomen.²⁹ Vervolgens wordt het advies van de indiener toegestuurd om te laten weten wat er met het advies is gebeurd. In voorkomende gevallen wordt deze ook aan de raad toegestuurd.

1.8 / Duiding rekenkamercommissie

De gemeente Ridderkerk heeft in de participatienota van 2010 uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van het beleid rondom participatie. Deze uitgangspunten zijn in de notitie van 2013 niet aangepast omdat deze nog altijd als actueel worden gezien. Het beleid en de organisatie zijn uiteraard afgestemd op de ambitie die is geformuleerd in 2010 (en bevestigd in 2013). Zowel het nieuwe coalitieakkoord als het collegeprogramma uiten een ambitie met burgerparticipatie die een stuk verder gaat dan voorheen. De overheid zal meer loslaten, de samenleving krijgt meer verantwoordelijkheden. Dat betekent dat er in wezen sprake is van een discrepantie tussen deze nieuwe ambitie en het vigerend beleid en de inrichting van de organisatie (die zijn opgesteld ten tijde van de 'oude ambitie' met burgerparticipatie).

Constateringen

De rekenkamercommissie kiest er voor om het beleid te duiden in het licht van zowel de oude als de nieuwe ambitie, dus met een bril op van 'burgerparticipatie' én een bril van 'overheidsparticipatie'. Vanuit beide perspectieven heeft de rekenkamercommissie enkele constateringen.

²⁹ Leidraad meedenken, Gereedchapskist voor Burgerparticipatie, versie maart 2014, p. 3-4.



Burgerparticipatie

- / Het huidige participatiebeleid sluit aan bij de ambitie van burgerparticipatie. De rekenkamercommissie denkt wel dat er in de praktijk meer goede voorbeelden met burgerparticipatie aanwezig zijn dan nu weerspiegeld in de nota (zie ook hoofdstuk 2). Ook laat de huidige participatienota slechts een deel van de ontwikkeling zien in de kennis en ervaring die de gemeente de afgelopen jaren heeft opgedaan als het gaat om participatie. Hier ligt dus een kans, te meer omdat het beleidsdocument ook geldt ter inspiratie voor betrokken beleidsmedewerkers en burgers.
- / De gemeente Ridderkerk heeft op basis van de eigen evaluatie burgerparticipatie geconstateerd dat de uitvoering nog onvoldoende uit de verf komt. Er is een implementatieplan met actiepunten opgesteld dat uitvoering moet geven aan de aanbevelingen die voortkomen uit de evaluatie.
- / De gemeente Ridderkerk beschikt over duidelijke procesmatige formats die passen bij de ambitie van burgerparticipatie in de beleidsnota. De formats bieden aan medewerkers duidelijke richtlijnen over de mogelijkheden ten aanzien van participatie en de stappen die daarbij kunnen worden genomen. In de praktijk kunnen de formats in de ervaring van betrokkenen vaker gebruikt worden.



Overheidsparticipatie

- / Er is sprake van een discrepantie tussen de ambitie zoals geuit in het coalitieakkoord 2014-2018 en het geldend participatiebeleid. Het nieuwe coalitieakkoord gaat uit van een ontwikkeling naar overheidsparticipatie. In het beleidsdocument is met name sprake van burgerparticipatie
- / In het licht van de nieuwe ambitie behoeft de uitvoering aanpassing, aanvullend op de verbeterpunten die in het implementatieplan zijn benoemd. In het coalitieakkoord zijn al verschillende voorbeelden van participatie genoemd die beter passen bij de nieuwe ambitie. Van belang om in het achterhoofd te houden is dat een dergelijke omslag van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie niet van vandaag op morgen te realiseren is. Vrije experimenteeruimte om het eens anders te doen in concrete casuïstiek kan helpen het beeld, de positie en de inzet van de gemeente verder aan te scherpen.
- / De formats zijn nog duidelijk geschreven met de bril van 'burgerparticipatie'. Een daadwerkelijke ontwikkeling naar overheidsparticipatie zal ook om aanpassing van dergelijke formats vragen.

2 Voorbeelden van samenspel

Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 3 van het onderzoek: "In welke mate zijn goede voorbeelden binnen de organisatie?". Dit hoofdstuk beschrijft de voorbeelden die binnen de organisatie zijn verzameld en verantwoordt de wijze waarop de rekenkamercommissie de drie cases voor dit onderzoek heeft geselecteerd.

2.1 / Uitvraag in organisatie

Uitvraag

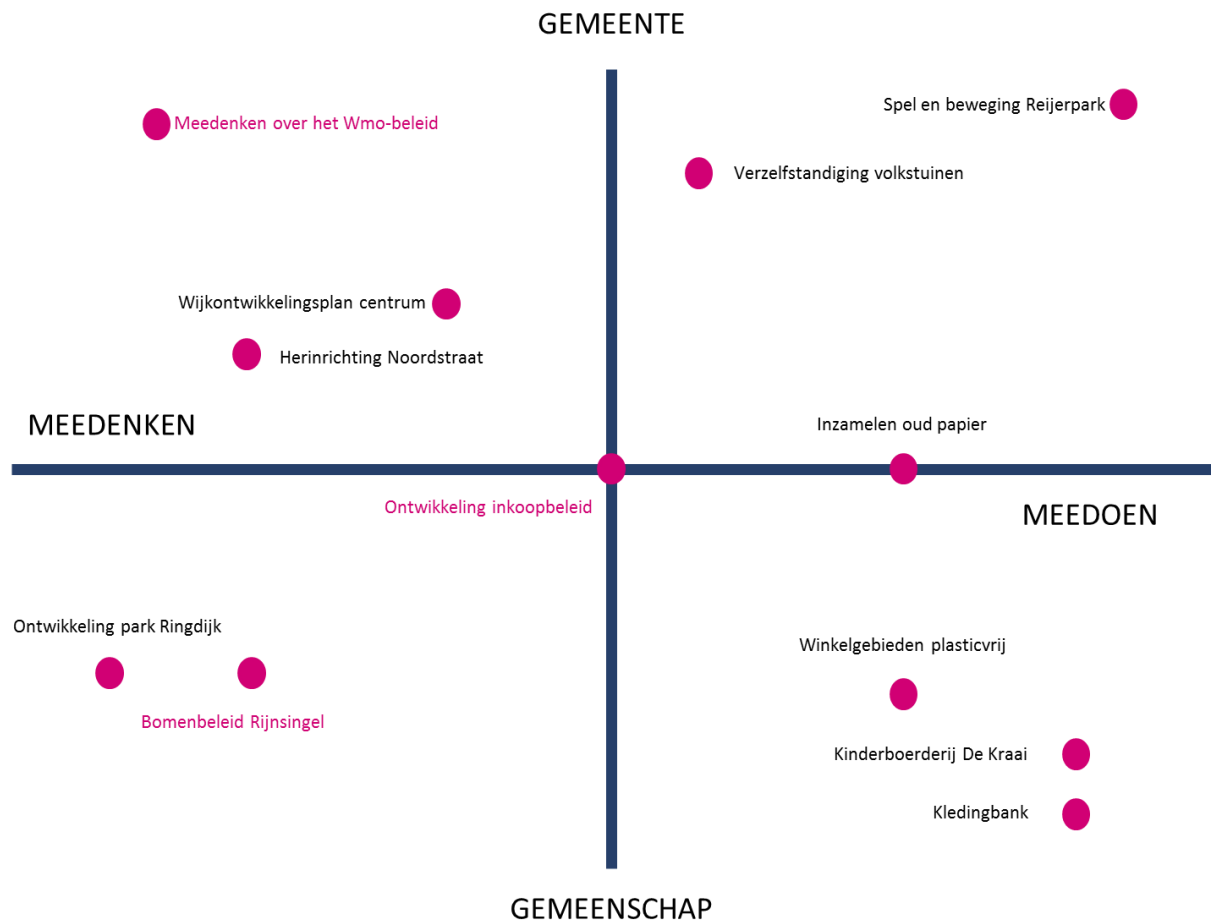
De rekenkamercommissie heeft met een digitale enquête medewerkers van de gemeente gevraagd om voorbeelden van samenspel tussen gemeente en samenleving in Ridderkerk. Deze enquête had een zeer goede respons en leverde 16 voorbeelden in vier categorieën (zie ook bijlage 2), namelijk samenspel waarbij:

- 1 De *gemeente* het initiatief nam, en de nadruk lag op *meedenken*
- 2 De *gemeente* het initiatief nam, en de nadruk lag op *meedoen*
- 3 De *gemeenschap* het initiatief nam, en de nadruk lag op *meedenken*
- 4 De *gemeenschap* het initiatief nam, en de nadruk lag op *meedoen*

2.2 / Duiding en selectie cases

Duiding

In een bijeenkomst op 15 juli 2014 met betrokkenen vanuit de gemeente zijn de belangrijkste 12 voorbeelden verder besproken en nogmaals geordend in een ruimtelijke figuur met dezelfde vier categorieën. Dit leverde het plaatje op de volgende pagina op:



Selectie cases

Na de plaatsing in de kwadranten, kregen aanwezigen de gelegenheid de verschillende voorbeelden te prioriteren. Welke voorbeelden leende zich het beste voor verdiepend onderzoek door de rekenkamercommissie? De top-6 is vervolgens besproken in het licht van de vooraf geschetste kaders van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie streefde bij de selectie van onderwerpen naar:

- / Voldoende mate van interactie (vanaf trede 3 van het afwegingskader: 'advies vragen');
- / Spreiding over de organisatie;
- / Spreiding over de verschillende soorten van participatie (inclusief inspraak);
- / Balans tussen 'meedenken' en 'meedoen';
- / Balans tussen 'inhoud' (beleidsterrein) en 'vorm' (bv. Wijkoverleggen, beleidsplatforms)

Meer concreet streefde de rekenkamercommissie naar selectie van een voorbeeld:

1. Waarbij een nadrukkelijke rol was weggelegd voor een wijkoverleg;
2. Waarin een nadrukkelijke rol was weggelegd voor een beleidsplatform;
3. Met een projectmatig karakter, waarvoor ad-hoc-participatiemiddelen zijn ingezet

De combinatie van rangorde en criteria leidde tot de selectie van de volgende drie cases:

1. **Adviezen van het Wmo-burgerplatform** (initiatief gemeente, sociaal domein, beleidsplatform, meedenken)
2. **Participatie bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente** (initiatief gemeente én gemeenschap, economie, beleidsplatform, meedenken én meedoen)
3. **Participatie bij het bomenbeleid aan de Rijnsingel** (initiatief gemeenschap, ruimtelijk domein, wijkplatform én ad hoc traject, meedenken én inspraak)

3 Casus 1: Wmo-burgerplatform

In dit hoofdstuk leest u allereerst een beschrijving/feitenrelaas van de casus. Daarna volgt een weergave van de ervaring van de verschillende betrokkenen bij deze casus. Het hoofdstuk sluit af met een duiding van de rekenkamercommissie aan de hand van de verschillende deelvragen behorende bij de cases (4 tot en met 11).

3.1 / Beschrijving van de casus

De onderstaande casus betreft de advisering van het nieuwe Wmo-burgerplatform sinds de oprichting in juli 2013 tot heden en de relatie tussen het platform en de gemeente.

Oprichting Wmo-burgerplatform in 2013

Landelijke Wmo-wetgeving verplicht gemeenten om participatie rond de Wmo te organiseren. De gemeente kan zelf kiezen voor een passende vorm, bijvoorbeeld door middel van een Wmo-raad (waarbij maatschappelijke organisaties deelnemen) of door middel van een platform (waarin burgers op persoonlijke titel deelnemen). In Ridderkerk is in de zomer van 2013 een Wmo-burgerplatform ingesteld.³⁰ Daarvoor was er in de gemeente Ridderkerk een Wmo-adviesraad. Er wordt naar wens van de raad besloten om geen Wmo-adviesraad, maar een beleidsplatform voor de Wmo in te richten. Deze keuze vloeit voort uit de problematiek rond de verhoudingen binnen de voormalige Wmo-raad. Ook sluit deze wens aan bij de Nota Uitgangspunten Participatie Ridderkerk, die in december 2010 is vastgesteld. Op basis van de uitgangspunten die in de nota staan, zijn afspraken gemaakt over de werking van het platform.³¹

Het Wmo-burgerplatform bestaat uit vaste leden die voor een zittingsduur van drie jaar op persoonlijke titel deelnemen.³² Het gaat om deelnemers van zeven cliëntgroepen, namelijk inwoners met functiebeperking, inwoners die beschermd wonen, mantelzorgers, vrijwilligers, senioren en inwoners die van een financieel minimum moeten rondkomen.³³ Het betreft enerzijds mensen met specifieke kennis en ervaring op het Wmo-beleid. Anderzijds gaat het om ervaringsdeskundigen. De functie-eisen van de betrokkenen zijn opgenomen in het eigen reglement. Daarin is onder meer bepaald dat leden op beleidsmatig niveau moeten kunnen adviseren op in ieder geval het prestatievelde waar zij aan deelnemen.³⁴

De gemeente heeft in het voorjaar 2013 het voortouw genomen in de ontwikkeling van het platform. De eerste leden zijn gezocht door middel van een vacature op basis van de verordening van het Wmo-platform. In het reglement van het Wmo-burgerplatform is bepaald dat de leden samen bepalen wie er lid kunnen worden van het platform.³⁵ Zij selecteren deze met behulp van een vacature in de media, sollicitanten wordt om CV en motivatie gevraagd, sollicitatiegesprekken worden gevoerd en deze worden besproken met een

³⁰ Artikel 2 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013

³¹ Raadsvoorstel, Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013, 19 maart 2013.

³² Artikel 3 Reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk, 21 juli 2013.

³³ Artikel 5, lid 5 van de Wmo-verordening.

³⁴ Artikel 3A, Reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk, 21 juli 2013.

³⁵ Artikel 3, lid 4 Reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk, 21 juli 2013.

voorstel voor een keuze in de vergadering met alle andere leden en die bepalen dan samen wie het gaat worden.

Taken van het Wmo-burgerplatform

In de Wmo-participatieverordening, die door de raad is vastgesteld op 25 april 2013, zijn het doel, de taken en de werkwijze van het burgerplatform beschreven. Ook gaat de verordening in op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en het platform.³⁶ In de verordening staat de taak van het platform beschreven. Die bestaat er uit het gemeentebestuur (dat zijn raad en college) gevraagd en ongevraagd te inspireren, te informeren, te adviseren en waar nodig te ondersteunen bij thema's die op het terrein liggen van de Wmo.³⁷ Adviezen van het Wmo-burgerplatform zijn openbaar. Als het Wmo-burgersplatform het college heeft geadviseerd dan kan, voordat de raad tot besluitvorming overgaat, het platform gebruik maken van de mogelijkheid zijn advies toe te lichten in de betreffende raadscommissie.

De participatieverordening beschrijft ook de taak van het gemeentebestuur in dezen. Deze heeft tot taak zich te laten inspireren en ook van zijn kant het platform te informeren en uit te nodigen om mee te praten.³⁸

Afspraken over werkwijze

De Wmo-participatieverordening beschrijft hoe het adviseren van het platform inzake de besluiten van de gemeente wordt vormgegeven en op welke termijn een advies er dient te zijn. Uitgangspunt is dat als het gemeentebestuur plannen en projecten gaat ontwikkelen, in een eventuele startnotitie opneemt of het platform wordt betrokken. Als in de startnotitie niet staat dat het platform wordt betrokken kan het platform ongevraagd zelf een advies geven.³⁹ De adviezen van het platform worden gekoppeld aan de besluiten van het gemeentebestuur en zijn openbaar.⁴⁰ Het gemeentebestuur koppelt schriftelijk en onderbouwd terug wat er met de adviezen gebeurt.⁴¹ In de verordening wordt ook beschreven hoe de informatievoorziening van beide partijen naar elkaar en naar de inwoners van Ridderkerk dient te worden vormgegeven. Het Wmo-platform kan naar eigen inzicht de activiteiten vormgeven, waar bij de afspraken zoals vastgelegd in de gemeentelijke nota 'Uitgangspunten voor participatie' leidend zijn.⁴²

Het 'reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk' is door het platform zelf opgesteld en vastgesteld in een vergadering van een platform op 4 juli 2013. In dit reglement staan (huishoudelijke) afspraken die de leden van het Wmo-burgerplatform nodig hebben om de werkzaamheden goed uit te voeren, aanvullend op wat er al beschreven staat in de verordening.⁴³ Zo wordt de samenstelling van het platform beschreven, evenals de functie-eisen voor de leden. Daarnaast staan er afspraken over de werkwijze van het platform in het reglement opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn dat er minstens vier keer per jaar vergaderd wordt, dat het

³⁶ Artikel 3 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013 en toelichting hierop.

³⁷ Artikel 4, lid 1 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

³⁸ Artikel 4, lid 2 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

³⁹ Artikel 6, lid 1 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

⁴⁰ Artikel 6, lid 3 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

⁴¹ Artikel 6, lid 5 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

⁴² Artikel 9, lid 1 Verordening Wmo Participatie Ridderkerk 2013.

⁴³ Reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk, 4 juli 2013, p. 1

platform tijdelijke werkgroepen in kan stellen en de wijze van omgang met een adviesvraag van gemeentelijke ambtenaren. Elk jaar in januari evalueert het Wmo-burgerplatform de eigen inzet.⁴⁴

Gemeentelijke inzet voor het Wmo-burgerplatform

De gemeentelijke inzet voor het Wmo-burgerplatform bestaat uit het faciliteren van het platform. Het Wmo-burgerplatform vergadert 8 à 10 keer in een zaal in het gemeentehuis. De gemeente ondersteunt het platform door de zaal beschikbaar te stellen en koffie en thee te verzorgen. Daarnaast is er een notulist, afkomstig uit de ambtelijke organisatie. De ondersteuner (beleidsadviseur participatie) van de gemeente is eveneens bij alle vergaderingen aanwezig en bij de voorbereiding daarvan betrokken. Volgens de leden van het Wmo-burgerplatform is deze ondersteuner van grote waarde in de contacten met andere platforms in de gemeente.

3.2 / Activiteiten van het Wmo-burgerplatform in de periode juli 2013-heden

Vormgeving van de samenwerking met de gemeente

In de praktijk was het afgelopen jaar voor het Wmo-burgerplatform vooral een jaar van opstarten en het vormgeven van de samenwerking (met elkaar en met de gemeente). Eind april 2013 is de eerste vergadering van het Wmo-burgerplatform geweest. Na de vaststelling van de verordening is gewerkt aan interne afspraken als de werkverdeling en werkafspraken. Hiertoe is er onder meer in juli 2013 het bovengenoemde reglement opgesteld.

Bij het platform leefde een duidelijke wens om goed contact te hebben met de gemeente, mede vanwege de ervaringen uit het verleden. Door de ondersteuner van het platform vanuit de gemeente is een kennismakingssessie van twee avonden georganiseerd voor de leden van het platform en betrokken ambtenaren. Tijdens die avonden zijn onderlinge afspraken gemaakt over het soort en de frequentie van contact met de gemeente. Volgens betrokkenen van het platform hebben de sessies er toe bijgedragen dat vanuit een constructieve grondhouding is gestart met de werkzaamheden van het platform.

De leden van het platform hebben eveneens bilateraal contact met betrokken beleidsambtenaren op de prestatievelden waar zij actief in zijn.

Adviezen van het Wmo-burgerplatform

In het afgelopen jaar heeft het burgerplatform verschillende adviezen gegeven. Het grootste deel daarvan zijn gevraagde adviezen. Voorbeelden van adviezen van het afgelopen jaar zijn:

- / Rndom het Kind: Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp gemeente Ridderkerk 2015-2018 (advies van 12 december 2013) – gevraagd advies;
- / Visie op Wijkteam(s): Jeugd en gezin Ridderkerk (advies van 19 maart 2014) – ongevraagd advies;
- / Bestuurlijk contracteren;
- / Contouren Lokale Jeugdhulpstelsel Ridderkerk (advies van 13 juli 2014) – gevraagd advies;
- / Visie op mantelzorg;
- / Visie op vrijwilligerswerk.

⁴⁴ Reglement Wmo-burgerplatform Ridderkerk, 4 juli 2013, p.2 en 3.

De adviezen geven niet alleen weer wat er in de optie van het platform zou kunnen veranderen, maar zijn ook adviserend in die zin dat het platform vragen stelt aan de gemeente: In hoeverre is er rekening gehouden met, hoe denkt de gemeente om te gaan met, wat doet de gemeente als...et cetera.

Uit een analyse van het advies over 'Rondom het kind' blijkt dat de gemeente bereid is om inhoudelijke aanpassingen te doen. Hierover wordt door een lid namens het platform ook ingesproken in de raadscommissievergadering. Het lid van het platform licht hier toe dat het platform het advies heeft geschreven vanuit het perspectief van de Ridderkerkse burger, waarbij het drierollen onderscheidt: 1) gebruiker van de jeugdzorg; 2) informele zorgverlener; 3) burger die overlast ervaart. Vanuit dit perspectief komt het platform met 7 adviezen. Sommige zijn een aanscherping van het beleidsplan, andere brengen nieuwe elementen in. Via een inspraaknota heeft het platform kennis kunnen nemen van de gemeentelijke reactie op onze adviezen. Het platform constateert dat de meeste adviezen ter harte worden genomen. Soms wordt een advies niet overgenomen, soms houdt de gemeente een advies op afstand. Dit laatste ervaart het platform bij zijn derde advies, namelijk om meer werk te maken van de informele zorg in de jeugdzorg o.a. door 'crowdfunding sociaal kapitaal' en het beschikbaar stellen van een 'microkrediet vrijwilligerswerk'. In de mondelinge toelichting in de raad zoomt het platform nader in op het advies over de informele zorg en licht het toe dat 'crowdfunding' en 'microkrediet' niet bedoeld zijn als modieuze woorden. Een belangrijk thema in de transformatie van de jeugdzorg is dat burgers meer over hebben voor elkaar, en dat ze elkaar steunen. En dat gaat niet vanzelf, aldus het lid van het platform.⁴⁵

In de ervaring van betrokkenen komt op de adviezen van het platform meestal een schriftelijke en onderbouwde reactie van de ambtelijke organisatie.⁴⁶ Dat gebeurt veelal in een matrixvorm die is ontwikkeld door de ondersteuner van het platform. Het is een excelsheet waarin aan de linkerkant van de sheet de opmerkingen van het platform zijn opgenomen en waar de organisatie vervolgens aan de rechterkant terugkoppelt wat er met die adviezen is gebeurd (na besluitvorming). Af en toe is afgeweken van het format, maar omdat daarvan in de communicatie nadelen zijn ondervonden, is afgesproken weer met de matrix te gaan werken. Naast gevraagde en ongevraagde adviezen zijn er ook schriftelijke reacties van het platform die niet als formeel advies bestempeld kunnen worden. Deze worden gegeven als een reactie in vakantietijd wordt gevraagd of op heel korte termijn, zodat een formele, reguliere advisering niet goed mogelijk is. De afspraak tussen de leden van het platform is dat in een dergelijk geval de adviezen op persoonlijke titel worden gegeven.

3.3 / Samenwerking in de praktijk

Ervaringen van het Wmo-burgerplatform

Door belangenorganisaties is bij de vorming van het platform aangegeven dat zij graag willen deelnemen maar alleen als afgevaardigde namens een belangengroep, niet als burger van Ridderkerk. Volgens hen zouden de statuten van de betreffende belangenorganisatie de deelname aan het platform als burger verhinderen. De leden van het nieuwe platform zijn echter te spreken over de 'nieuwe vorm', waarbij zij deelnemen op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. Volgens de leden van het platform heeft de uiteindelijk gekozen structuur als voordeel dat leden vanuit hun kennis en

⁴⁵ Adviezen Wmo-burgerplatform 2013, p. 8.

⁴⁶ De rekenkamercommissie heeft behalve de reactie op 'Rondom het kind' niet zelf alle reacties van het college getoetst, maar baseert zich op uitspraken van de leden van het Wmo-platform.

ervaring kunnen spreken en niet de algemene (nationale) beleidslijn van de belangenorganisaties hoeven te volgen en te vertegenwoordigen. In de praktijk vindt er overigens wel degelijk overleg plaats met dergelijke organisaties, alsmede uitvoeringsorganisaties en de politiek zodat hun kennis en ervaring kan worden betrokken.

Het platform ervaart dat ambtenaren in deze periode van decentralisering contact met burgers met specifieke kennis en ervaring op het gebied van de Wmo zeer op prijs stellen en dit contact ook zelf opzoeken. Er is een houding van 'gezamenlijk optrekken' tussen platform en gemeente. Het platform wil niet de eigen standpunten verdedigen maar onderbouwde voorstellen doen met het verzoek of de gemeente hier naar wil kijken. De leden van het platform hebben het idee dat ambtenaren de nieuwe werkwijze en verhoudingen als prettig ervaren. Zij waarderen daarbij ook sterk de inzet van de ondersteuner (de beleidsadviseur participatie) van de gemeente en hebben het idee dat deze, soms buiten de directe verantwoordelijkheid om, ambtenaren stimuleert om het Wmo-burgerplatform te betrekken. De ondersteuner heeft in de praktijk een 'aanjaagfunctie'. Ook wordt het door de leden van het platform zeer gewaardeerd wanneer de portefeuillehouder aanschuift bij vergaderingen van het platform. Dit geeft hen de mogelijkheid om rechtstreeks over belangrijke zaken te klankborden.

Voor de leden van het platform werkt het stimulerend dat zij van de ambtelijke organisatie een reactie krijgen op hun adviezen. Aanvankelijk dachten betrokkenen binnen de gemeente in de ervaring van het platform wat 'formeel' en vroegen zij niet om advies aan het burgerplatform wanneer daar geen zes weken tijd voor was. Het platform heeft aangegeven hierin flexibel te zijn. Ook gevraagde adviezen waar slechts een heel korte reactietermijn voor staat mogen aan hen worden voorgelegd. Het platform geeft dan aan of het nog advies kan leveren in de beperkte tijd. In de afgelopen vakantieperiode is er dan ook een viertal gevraagde adviezen gegeven door het platform. Het komt ook voor dat een beperkt aantal leden een advies geeft wanneer niet iedereen tijdig een mening kan geven (waarbij wordt vermeld dat het gaat om de opvatting van een aantal leden van het platform).

De leden van het platform vinden zelf dat variëteit in de samenstelling van het platform nog beter zou kunnen. Daar wordt aan gewerkt.

Responsiviteit van de gemeente in de ervaring van het platform

De leden van het platform zien terug dat adviezen hun doorwerking hebben. Een voorbeeld is het advies aangaande de visie op vrijwilligerswerk en mantelzorg. Daarnaast heeft het platform input aangaande de Wmo-participatieverordening duidelijk teruggezien. Ook het ongevraagde advies blijkt in de ervaring van de leden welkom te zijn. Als een advies niet meegenomen kan worden, wordt dit door de betreffende ambtenaar in de meeste gevallen teruggekoppeld. Dit gebeurt beargumenteerd. Het kan soms wat langer duren voordat een advies 'landt'. Dan wordt er in eerste instantie nog niets mee gedaan, maar wordt het later toch opgepikt. Ook kan het door hectiek en tijdsdruk volgens de leden van het platform wel eens worden vergeten een stuk neer te leggen bij het Wmo-burgerplatform. Vaak is er dan in tweede instantie alsnog gelegenheid om te reageren.

Door het nauwe contact tussen de betreffende ambtenaren en leden van het platform, zijn de leden over het algemeen op de hoogte van algemene planning binnen de gemeente aangaande hun prestatieveld. Zij weten welke beleidsstukken er 'in de pijplijn' zitten en wanneer ze ongeveer een gevraagd advies kunnen verwachten. Ook dit helpt in het contact tussen gemeente en platform. Door het nauwe contact is het ook

mogelijk af en toe de ambtenaar op de hoogte te stellen van iets opvallends dat de leden in hun werkpraktijk meemaken.

Uitkomsten digitale enquête – ervaringen van het platform

Mate van tevredenheid over inhoud en proces

Zowel de betrokkenen van de gemeente als de leden van het platform en de raad zijn vragen voorgelegd over het Wmo-burgerplatform. Deze vragen hebben enerzijds betrekking op de relatie tussen platform en gemeente en anderzijds op de advisering in een concrete casus, namelijk het nieuwe Wmo-beleid.

Aan de leden van het platform zijn in een enquête vragen gesteld over de mate van tevredenheid over de mate waarin zij invloed hebben ervaren op het beleid en de mate van tevredenheid over het doorlopen proces. Zeven van de dertien leden van het platform die zijn benaderd hebben de enquête ingevuld. De respons komt daarmee uit op 54%. De uitkomsten presenteren wij hieronder:

V007 - Bent u tevreden over de manier waarop de gemeente u heeft laten weten wat ze met uw bijdrage heeft gedaan?

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja, helemaal	0	0,0%
Grotendeels wel	3	42,9%
Grotendeels niet	4	57,1%
Nee, helemaal niet	0	0,0%
Totaal	7	
Nog niet ingevuld: 6		

V008 - Bent u tevreden over het inhoudelijk resultaat van het Wmo-beleid tot nu toe?

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja, helemaal	1	14,3%
Grotendeels wel	3	42,9%
Grotendeels niet	3	42,9%
Nee, helemaal niet	0	0,0%
Totaal	7	
Nog niet ingevuld: 6		

V009 - Bent u tevreden over de invloed die u uiteindelijk had op het Wmo-beleid?

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja, helemaal	0	0,0%
Grotendeels wel	4	57,1%
Grotendeels niet	3	42,9%
Nee, helemaal niet	0	0,0%
Totaal	7	
Nog niet ingevuld: 6		

Communicatie kan nog beter

De rekenkamercommissie heeft aan betrokkenen van het platform ook gevraagd hoe zij aankijken tegen de wijze waarop zij door de gemeente betrokken worden in een participatieproces. Daarbij is specifiek gekeken naar de wijze waarop het interactieproces is verlopen bij de advisering in het kader van het nieuwe Wmo-beleid. Ten eerste is gevraagd hoe de gemeente heeft laten weten wat zij met de adviezen in het kader van het nieuwe Wmo-beleid zal gaan doen. Door zeven leden van het platform is deze vraag beantwoord. In de antwoorden werd door vijf van de zeven mensen aangegeven dat zij terugkoppeling kregen over het resultaat, bijvoorbeeld door het uitbrengen van het advies of door schriftelijke en/of mondelinge terugkoppeling van de gemeente. Toch werd ook drie maal in antwoorden aangegeven dat er niet was teruggekoppeld, dat er slechts een bevestiging van het ontvangen advies was verstuurd, of dat er soms helemaal niets werd verstuurd. Dit illustreert dat de terugkoppeling nog beter kan.

In algemene zin blijkt uit de enquête dat er nog verbetering te bereiken is waar het gaat om het vooraf schetsen van de procesgang en het te doorlopen tijdpad.

Ervaringen van de gemeente

De leden van het Wmo-burgerplatform worden door ambtelijk en bestuurlijk betrokkene gezien als betrokken personen die op een goede wijze hun adviezen kunnen verwoorden. Zij stellen zich richting de gemeente proactief en flexibel op. Er is een duidelijk waarneembare wens bij het platform om aan de voorkant van het proces mee te denken. Een voorbeeld daarvan is het advies aangaande het concept Wmo-beleid. Naar de indruk van de gemeente zat dit gedegen in elkaar.

Uitkomsten digitale enquête – ervaringen van de gemeentelijk betrokkenen

Ambtelijk betrokkenen

Ook aan de gemeentelijk betrokkenen is een digitale enquête gestuurd. Slechts drie van de tien betrokkenen vanuit de gemeente hebben de enquête ingevuld (30%). Dat maakt het lastig om een algemeen beeld te schetsen.

De respondenten die de vragenlijst invulden toonden (een grote mate van) tevredenheid over de invloed van betrokkenen op het Wmo-beleid. Zij gaven verder de volgende complimenten aan het platform:

- / De adviezen van het Wmo-burgerplatform worden zeer op prijs gesteld, omdat ze to the point zijn, van een goed niveau en een afgewogen oordeel bevatten;
- / Het is mooi dat mensen met kennis en ervaring hun kennis en kunde inzetten voor het gemeenschappelijk belang. Daar kan de gemeente heel tevreden over zijn;
- / Zij zijn goed geïnformeerd, denken constructief mee en belichten aandachtspunten die over het hoofd gezien werden.

Gemeenteraad

Zes van de 29 raadsleden vulden de enquête in. Ook de leden van de raad toonden tevredenheid over de invloed van het Wmo-burgerplatform op het Wmo-beleid. Daarnaast hebben raadsleden aangegeven dat er sprake is van grote kennis en deskundigheid van de leden van het platform. Ook zijn er complimenten geuit over de wijze waarop de gemeentelijke organisatie bekendheid heeft gegeven aan het nieuwe platform en de wijze van samenwerking met het platform. Genoemde verbeterpunten zijn de communicatie (over het proces), de snelheid waarmee leden worden betrokken en het borgen van de mogelijkheid (in de tijd) voor het geven van advies.

3.4 / Duiding rekenkamercommissie casus Wmo-burgerplatform

Op basis van de documentstudie en de gesprekken met betrokkenen, heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.

Constateringen

De rekenkamercommissie kiest er voor deze casus te duiden in het licht van zowel de oude als de nieuwe ambitie rondom participatie, dus met een bril op van 'burgerparticipatie' én een bril van 'overheidsparticipatie'. Vanuit beide perspectieven heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.



Burgerparticipatie

- / De rekenkamercommissie constateert dat er vanuit de gemeente veel energie is gestoken in de oprichting en vormgeving van het Wmo-platform en met name in de relatie. Door in de beginfase aandacht te besteden aan de relatie, is er een goede basis gelegd voor de verdere samenwerking.
- / De rekenkamercommissie constateert dat zowel de leden van het platform als de gemeente vanuit een constructieve grondhouding zijn gestart met de werkzaamheden van het nieuwe platform. Een dergelijke wens om vanuit een positieve houding te werk te gaan is een essentiële voorwaarde voor een goede samenwerking in de praktijk.
- / De rekenkamercommissie constateert dat de positieve houding van de leden van het burgerplatform een open houding bij de gemeente bewerkstelligen. Dit vergroot de kans dat adviezen van het platform landen binnen de gemeentelijke organisatie.



Overheidsparticipatie

- / Leden van het Wmo-platform zijn in eerste instantie door de gemeente zelf benoemd, waarbij de gemeente ook nadrukkelijk (door middel van de verordening) heeft kunnen sturen op de aard van het platform. Dat leden nu op persoonlijke titel deelnemen is voor de gemeente minder uitdagend en confronterend dan de oude variant waarin zeer concrete en gebundelde cliëntbelangen via het platform geadresseerd werden.
- / Een dergelijk platform is een instrument voor burgerparticipatie, maar minder van overheidsparticipatie (al kunnen ongevraagde adviezen tot op zekere hoogte opgevat worden als een oproep tot overheidsparticipatie). In relatie tot het gemeentebestuur (raad en college) vervult het Wmo-platform een klassieke rol van adviseur.
- / De leden van het Wmo-burgerplatform reflecteren op hun eigen rol- en taakopvatting, bijvoorbeeld door aan te geven dat de variëteit nog beter kan of dat de inrichting van het platform wellicht in de toekomst anders zou kunnen. Een dergelijk zelfkritisch vermogen is van belang om de toegevoegde waarde van het platform en de inhoud voorop te kunnen stellen in de werkzaamheden van het platform.

- / Het Wmo-burgerplatform toont zich betrokken en flexibel waar het gaat om het geven van adviezen en de tijdsperiode die daarvoor staat. Dat uit zich onder meer in het feit dat er in de vakantieperiode vier adviezen zijn gegeven.
- / De leden van het Wmo-burgerplatform bundelen ervaringskennis en kennis van de inhoudelijke beleidsvelden. Ook hebben leden duidelijke opvattingen over de betekenis van de decentralisaties voor de toekomstige taken van de gemeente in het sociale domein. De gemeentelijke betrokkenen uiten in de enquête waardering voor de kennis en ervaring van de leden van het platform. Zij putten ook uit deze kennis en ervaring.
- / De leden van het Wmo-burgerplatform ervaren dat hun adviezen serieus worden genomen (ook als deze niet worden overgenomen) en dat er naar hen wordt geluisterd.⁴⁷

Aandachtspunten

- / De huidige afbakening van de werkzaamheden in de Wmo-prestatievelden is volgens de leden van het burgerplatform een begrenzing die de realiteit onvoldoende weerspiegelt. De rekenkamercommissie erkent dat een dergelijke afbakening in de praktijk breder kan worden getrokken. Tegelijk wil de rekenkamercommissie meegeven dat een focus en beperking van de werkzaamheden van het platform van belang is om te voorkomen dat het platform in de praktijk 'over alles' gaat.
- / De ondersteuner van het Wmo-burgerplatform vanuit de gemeente (de beleidsadviseur) heeft in de praktijk een belangrijke aanjaagfunctie. Deze stimuleert anderen om het platform te betrekken bij de advisering. Het door medewerkers uit zichzelf betrekken van het Wmo-burgerplatform kan volgens de rekenkamercommissie nog beter in de 'vezels' komen van medewerkers.
- / De rekenkamercommissie constateert dat er mogelijkheid is tot verbetering in de communicatie. Het gaat dan om het schetsen van een tijdpad (wanneer kan er bijvoorbeeld terugkoppeling worden verwacht) en het daadwerkelijk consequent terugkoppelen van de adviezen.
- / Zowel de gemeente als de leden van het Wmo-burgerplatform erkennen dat de variëteit in de samenstelling van het platform beter kan. De gemeente en de leden van het platform zijn met elkaar in gesprek om die variëteit te verbeteren.

⁴⁷ De rekenkamercommissie heeft behalve de reactie op 'Rondom het kind' niet zelf alle reacties van het college getoetst, maar baseert zich op uitspraken van de leden van het Wmo-platform.

4 Casus 2: Participatie bij inkoopbeleid

In dit hoofdstuk leest u allereerst een beschrijving/feitenrelaas van de casus. Daarna volgt een weergave van de ervaring van de verschillende betrokkenen bij deze casus. Het hoofdstuk sluit af met een duiding van de rekenkamercommissie aan de hand van de verschillende deelvragen behorende bij de cases (4 tot en met 11).

4.1 / Beschrijving van de casus

Deze casus heeft betrekking op de participatie van het ondernemersplatform bij de formulering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ridderkerk. De participatie vond plaats in het najaar van 2013. De rekenkamercommissie onderzoekt specifiek het samenspel tussen de gemeente en het platform en beoordeelt dus niet de inhoud van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid op rechtmatigheid of doelmatigheid. Deze casus schetst de context, met daarin de activiteiten die voor, tijdens en na het specifieke participatietraject plaatsvonden.

Oprichting en taken van het ondernemersplatform

Zowel de gemeente als vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven erkennen dat de contacten tussen ondernemers en de gemeente lange tijd niet goed zijn geweest. Een groep ondernemers⁴⁸ uit in de loop van 2011 de wens om deze relatie te verbeteren. Daartoe willen zij een samenwerkingsverband met de gemeente oprichten. Zij benaderen daarvoor de toenmalige wethouder. Deze stelt voor om een ondernemersplatform op te richten, zoals er ook voor andere beleidsterreinen platforms bestaan. Het platform krijgt een bedrijfsfunctionaris toegewezen die een scharnierfunctie had tussen platform en gemeente.

Het ondernemersplatform van de gemeente Ridderkerk wordt opgericht in 2012. Het gemeentebestuur van Ridderkerk en het ondernemersplatform sluiten daartoe een convenant. Het doel van dit convenant is “dat de partijen samen en ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid bijdragen aan de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het ondernemings- en vestigingsklimaat in de gemeente Ridderkerk”⁴⁹. In datzelfde convenant staan de taken van het ondernemersplatform beschreven. Het betreft een algemene taakomschrijving voor platforms, namelijk het inspireren, informeren, adviseren en waar nodig ondersteunen van het gemeentebestuur (dat is raad en college) op het terrein van werken en ondernemen.⁵⁰ Dit doet het platform in het kader van burgerparticipatie, in het convenant staat dit toegelicht als ‘actief meedenken bij beleidsontwikkeling en -uitvoering, dit in tegenstelling tot het begrip inspraak: inspraak geschiedt achteraf en volgens de inspraakverordening.⁵¹ In tegenstelling tot de verordening op het Wmo-burgerplatform bevat het convenant geen bepaling dat bij advisering van het college, voordat de raad tot besluitvorming overgaat, het

⁴⁸ Het gaat om een groep ondernemers die als afvaardiging van Ridderkerkse ondernemers naar een Rotterdams netwerkevent bijwoonde.

⁴⁹ Convenant tussen het gemeentebestuur van de gemeente Ridderkerk en het Ondernemersplatform Ridderkerk, artikel 1 sub a.

⁵⁰ Convenant tussen het gemeentebestuur van de gemeente Ridderkerk en het Ondernemersplatform Ridderkerk, artikel 2 lid 1.

⁵¹ Convenant tussen het gemeentebestuur van de gemeente Ridderkerk en het Ondernemersplatform Ridderkerk, voetnoot 1, horend bij artikel 2, lid 1.

platform gebruik kan maken van de mogelijkheid zijn advies toe te lichten in de betreffende raadscommissie. Ook is onduidelijk in hoeverre adviezen van ondernemersplatform openbaar zijn.

In het reglement van het ondernemersplatform wordt beschreven wat de organisatiestructuur van het platform is. Het ondernemersplatform bestaat uit een bestuur en een deelnemersgroep. De deelnemers zijn ondernemers uit Ridderkerk die zich hebben aangemeld voor het platform. In principe kan iedere ondernemer uit Ridderkerk deelnemer worden.⁵² Er is geen maximum aantal deelnemers.⁵³ Het bestuur bestaat uit mensen die elk ervaring hebben met een ander thema uit de ondernemerssector. De leden van het bestuur worden benoemd door de deelnemersgroep. Het bestuur kent een voorzitter en een vicevoorzitter en bestaat uit minimaal 5 en maximaal 9 leden die een aaneengesloten periode van twee jaar bestuurder mogen zijn.⁵⁴ Momenteel bestaat het bestuur uit 8 ondernemers die ieder een thema uit het bedrijfsleven vertegenwoordigen (variërend van bedrijventerreinen tot zzp-ers en duurzaamheid). Het bestuur van het ondernemersplatform komt minimaal vier keer per jaar bijeen, de deelnemersgroep vergadert twee keer per jaar.

Conceptbeleid inkoop

In 2013 wordt door de afdeling Inkoop van de gemeente Ridderkerk nieuw inkoopbeleid geformuleerd. Bij de gemeentelijke organisatie is bekend dat er vanuit lokale ondernemers kritiek bestaat over de mate waarin er lokaal worden ingekocht door de gemeente. Om die reden besluiten een de bedrijfsfunctionaris van de afdeling economie en een tussenpersoon van de gemeente een traject vorm te geven waarbij het ondernemersplatform participeert bij de opstelling van het inkoopbeleid. Op dat moment heeft de afdeling inkoop al een conceptversie van het beleid opgesteld. Het ondernemersplatform krijgt in het najaar van 2013 deze conceptversie voorgelegd om adviezen en opmerkingen te geven via een schriftelijk format. De feedback bestaat er onder meer uit dat het platform nog te weinig terug ziet dat de gemeente de lokale economie en het lokale bedrijfsleven zoveel mogelijk zal steunen.⁵⁵ Deze adviezen en opmerkingen zijn op ambtelijk niveau bekeken en in een schriftelijke reactie heeft de gemeente aan het platform laten weten welke adviezen op welke manier zijn verwerkt in het nieuwe inkoopbeleid. Er worden concrete aanpassingen en aanvullingen gedaan in het conceptstuk.⁵⁶ Na de schriftelijke reacties vindt er op verzoek van het ondernemersplatform een bijeenkomst plaats tussen leden van het platform en de afdeling inkoop. Zo kan er naast schriftelijke reactie ook mondelinge feedback gegeven worden op het inkoopbeleid.

Opstellen groslijst en training in de planning

Gelijktijdig aan het participatietraject betreffende de opstelling van het inkoopbeleid, vindt er in het najaar van 2013 een informele 'brainstorm' plaats tussen leden van het platform en gemeentelijk medewerkers, waaronder de bedrijfsfunctionaris, beleidsadviseurs inkoop en ook medewerkers beheer en uitvoering die de daadwerkelijke opdrachten verstrekken. Het doel van deze bijeenkomst is om te komen tot manieren waarop Ridderkerkse ondernemers en inkopers van de gemeente meer bekend met elkaar raken.⁵⁷ In deze bijeenkomst ontstaat het idee van het opstellen van een zogenaamde 'groslijst' met lokale ondernemers.

⁵² http://www.ridderkerk.nl/leren-en-werken/ondernemersplatform_46337/item/organisatie_42242.html

⁵³ Artikel 3, Reglement ondernemersplatform Ridderkerk, vastgesteld op 9 april 2013.

⁵⁴ Artikel 3, Reglement ondernemersplatform Ridderkerk, artikel 3, vastgesteld op 9 april 2013.

⁵⁵ Adviezen ondernemersplatform over inkoop- en aanbestedingsbeleid, november 2013

⁵⁶ Deze worden beschreven in 'Adviezen ondernemersplatform over inkoop- en aanbestedingsbeleid', november 2013

⁵⁷ Verslag van deze bijeenkomst, dd 19 november 2013

Alle Ridderkerkse ondernemers met een Kamer van Koophandelnummer kunnen zichzelf op deze lijst laten plaatsen met de naam van hun onderneming en een aantal trefwoorden die de onderneming beschrijven. Deze lijst helpt de gemeente in het vinden van lokale ondernemers bij inkoop en aanbesteding. In de bijeenkomst is ook besloten dat de gemeente vertegenwoordigd zou zijn op één van de halfjaarlijkse deelnemersvergaderingen van het platform. Tijdens deze deelnemersvergadering in juni 2014 zijn het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid en de groslijst toegelicht en was er voor de gemeentelijk medewerkers van zowel van de afdeling inkoop als van de afdeling beheer & uitvoering enerzijds en de lokale ondernemers anderzijds gelegenheid om elkaar te leren kennen. Deze bijeenkomst is door de gemeente gefaciliteerd.

Behalve dat de gemeente de groslijst opstelt, zal zij in de toekomst ook een training organiseren met als doel om aan ondernemers voorlichting te geven over het aanbestedingsbeleid in de gemeente. Op die manier kan het kennisbegrip van de ondernemers en het wederzijds begrip tussen ondernemers en de gemeente worden vergroot.

Gemeentelijke inzet

De gemeentelijke inzet bestaat in deze casus uit de werkzaamheden van de bedrijfsfunctionaris, de facilitering van het platform met een notulist en vergaderruimte, het faciliteren van de deelnemersvergadering van het platform, het opstellen van de groslijst en het geven van de toekomstige training, naast de contactmomenten die er zijn geweest in het kader van de advisering op het conceptbeleidsstuk.

4.2 / Samenwerking in de praktijk

Ervaringen van ondernemersplatform

Van 'tegen elkaar' naar 'naast elkaar'

Het ondernemersplatform heeft aangegeven dat de relatie tussen Ridderkerkse ondernemers en de gemeente voor de oprichting van het ondernemersplatform niet goed was. De communicatie verliep stroef en ondernemers hadden het gevoel dat zij niet genoeg aansluiting vonden bij de gemeente. Dat uitte zich onder andere in het contact bij vergunningverlening en in onvrede van de ondernemers over de mate waarin de gemeente inkoop bij lokale ondernemers. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente bureaustoelen inkochte bij een bedrijf buiten Ridderkerk en lokale bedrijven niet waren uitgenodigd in de aanbesteding.

Op initiatief van een groep ondernemers is toen contact gelegd met de gemeente met als doel een samenwerkingsverband in te richten om de relatie te verbeteren. In gesprek met de toenmalig wethouder is besloten om een ondernemersplatform op te richten.

In de maanden na de oprichting van het ondernemersplatform, in de loop van 2012, verloor de voorzitter van het platform als ondernemer na 25 jaar een contract met de gemeente, zonder dat er een kans op het meedoen met een nieuwe aanbesteding werd geboden. De politieke agenda van dat moment was om het werk uit te besteden aan WSW'ers. De ondernemer vond dit een nobel streven, waar hij vrede mee had. Echter, door deze gebeurtenis ontstond de kans dat sommige schoonmaakwerknemers hun baan zouden verliezen en vervolgens een uitkering zouden moeten aanvragen. Dit zou volgens hem een paradoxale

situatie opleveren. Er is ongenoegen geuit dat er door de gemeente geen gesprek is aangegaan over de mogelijkheden om als ondernemer binnen het contract een bijdrage te kunnen leveren aan de politieke ambities. De situatie waarbij de voorzitter van het platform zich tegelijkertijd als ondernemer benadeeld voelde door de gemeente, was niet goed werkbaar voor het platform. Op initiatief van de voorzitter zijn leden van het ondernemersplatform, de bedrijfsfunctionaris en de wethouder bijeengekomen om te spreken over de relatie. Het spanningsveld is benoemd en uitgesproken naar de wethouder. Er ontstond een dialoog tussen de betrokkenen.

Mede door de komst van een nieuwe bedrijfsfunctionaris is de relatie tussen lokale ondernemers en de gemeente in de afgelopen jaren verbeterd. Deze bedrijfsfunctionaris begrijpt in de ervaring van de leden van het platform wat er bij ondernemers leeft en heeft een 'niet-ambtelijke' houding. Hij denkt volgens hen goed mee met de ondernemers. Daarnaast is er in de ervaring van leden van het platform sinds een aantal jaar een wethouder die meer open staat voor informeel contact en die zelf uit de ondernemerswereld komt. Dit vergrote begrip droeg eveneens bij aan de verbetering van de relatie. Het gegeven dat er inzet wordt gepleegd op de relatie, het aanstellen van een bedrijfsfunctionaris, en het aantreden van een nieuwe wethouder, hebben er volgens betrokkenen toe geleid dat de verhoudingen tussen ondernemers en de gemeente zijn verbeterd. De verhouding is veranderd van 'tegenover elkaar' naar 'naast elkaar'.

Participeren in het inkoopbeleid – Laat betrokken, maar goed traject

In het najaar van 2013 vraagt de bedrijfsfunctionaris advies van het ondernemersplatform op een conceptversie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit is naar de mening van het ondernemersplatform laat. Het stuk was al in een vergevorderd stadium en moest binnen afzienbare tijd naar de gemeenteraad. Het platform was niet op de hoogte gesteld van het feit dat dit nieuwe beleid in de 'pijplijn' zat en het platform had graag eerder betrokken willen worden. Anderzijds is er begrip voor de situatie, omdat de verhoudingen tussen gemeente en het platform op dat moment nog niet helemaal uitgekristalliseerd waren en de organisatie er nog niet aan gewend was om een dergelijk beleidsstuk aan het platform voor te leggen. Het conceptbeleidsstuk is besproken door het bestuur van het ondernemersplatform en onderling hebben de bestuurders afgestemd welke reactie gegeven zou worden. Dit is naar de gemeente gecommuniceerd en hierop is een schriftelijke reactie gekomen. Het beleid is in een deelnemersvergadering van het platform toegelicht.

Door het platform is na deze schriftelijke reactie een gesprek aangevraagd met medewerkers van team inkoop, om ook mondeling feedback te kunnen geven. Tijdens het gesprek is het de ervaring van de leden van het platform dat de inkopers verschillende houdingen hebben tegenover de advisering van het ondernemersplatform. Sommigen hebben een meedenkende houding, bij anderen werd een ongewillige houding geproefd. Ook bleek er in de ervaring van betrokkenen een verschil tussen ambtenaren die wel en ambtenaren die niet in de gemeente Ridderkerk woonden waar het gaat om bekendheid met de Ridderkerkse ondernemingen.

De navolging van de participatie op het inkoopbeleid, dat wil zeggen de verwerking van de adviezen en terugkoppeling daarover, wordt door het ondernemersplatform als positief gezien. Ervaren wordt dat de gemeente naar het platform heeft geluisterd, wat ook terug te zien is in de aanpassingen in het beleidsstuk. Daarnaast is er volgens betrokkenen goed teruggekoppeld over wat er met het advies van het platform is gebeurd.

Er is nog een slag te maken

Het belangrijkste resultaat van het participatietraject en andere activiteiten is dat de relatie tussen de gemeente en het lokale bedrijfsleven sterk verbeterd is. De verbeterde relatie heeft volgens het platform veel te maken met de betrokken personen. Een meedenkende bedrijfsfunctionaris en een wethouder die open staan voor contact en zich inleven, zijn door het platform aangeduid als belangrijke redenen voor een betere verhouding tussen gemeente en ondernemers. De facilitering van de gemeente van de deelnemersvergadering waarop de groslijst is gepresenteerd en de aanwezigheid van gemeentelijke medewerkers tijdens de deelnemersvergadering van het platform is positief ervaren. Ook heeft het platform door de participatie bij het opstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid de nadruk op lokale inkoop en aanbesteding kunnen leggen.

Een aandachtspunt is volgens betrokkenen de uitwerking van de gemaakte afspraken in de praktijk. De gemeente heeft in hun beleving met het nieuwe inkoopbeleid een belofte gedaan dat het aantal lokale inkopen zal stijgen. Het is op dit moment nog niet na te gaan in hoeverre de inkopers van de gemeente handelen volgens dit beleid en welke interactie zij met de lokale ondernemers hebben. Het ondernemersplatform zou het prettig vinden als hier terugkoppeling over plaats zou vinden en heeft dit de gemeente dan ook recentelijk verzocht.

Tegelijkertijd ziet het ondernemersplatform ook een taak voor zichzelf weggelegd als het gaat om het betrekken van lokale ondernemers en het verbeteren van de relatie. Het is zaak om hen aan te moedigen het contact aan te halen met de gemeente.

Ervaringen van gemeentelijke organisatie

Ook de wethouder en betrokken ambtenaren beschrijven de relatie met ondernemers in eerste instantie als 'met de ruggen naar elkaar'. Ondernemers zijn ontevreden over de mate waarin de gemeente lokaal inkoop en aanbesteedt. Achterliggende verklaringen voor deze mate van lokale inkoop zijn volgens de gemeente onder meer dat de gemeente zich diende te houden aan de landelijke wetgeving rond inkoop en aanbesteding, wat inhoudt dat niet altijd bij lokale ondernemers kan worden ingekocht en aanbesteed. Ook was de bedoeling dat de BAR-samenwerking financieel voordeel zou opleveren voor de inkoop en aanbesteding. Dat kan als implicatie hebben dat lokale ondernemers in Ridderkerk bij mededinging buiten de boot vallen. Deze redenen voor een beperkte lokale inkoop worden door ondernemers niet altijd begrepen, aldus de gemeente.

Betrokkenen van de afdeling Inkoop gaven in eerste instantie aan wat terughoudend te zijn wat betreft het betrekken van lokale ondernemers bij het inkoopbeleid. Het betekende volgens hen nog een extra stap in de ontwikkeling van het inkoopbeleid. Bovendien was de vraag in hoeverre reacties ook daadwerkelijk konden worden meegenomen in het beleid. Men wilde de 'participatieparadox'⁵⁸ voorkomen. Terugkijkend zijn de betrokkenen echter blij dat deze stap is gezet. De feedback van ondernemers op het conceptbeleid is als waardevol ervaren door betrokkenen van de gemeente. Deze is verwerkt in het uiteindelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid en aan hen teruggekoppeld. Voor zover dat op basis van wetgeving mogelijk is, wordt tevens gepoogd om lokaal in te kopen en aan te besteden, c.q. kansen tot deelname aan gemeentelijke

⁵⁸ In dit geval wordt met participatieparadox bedoeld het geval dat de ondernemers wel gevraagd zouden worden te participeren, maar dat hun input inhoudelijk vervolgens niet wordt meegenomen.

aanbestedingen te vergroten. Dat betekent uiteraard niet dat er een garantie is voor opdrachten, omdat gemeenten op basis van beoordeling van het opgenomen gunningscriterium in aanbestedingsdocumenten tot de keuze van de beste marktpartij moeten komen. Dat wordt in de beleving van de gemeente door de lokale ondernemers niet altijd goed begrepen.

De gemeentelijk betrokkenen ervaren wel dat reacties vanuit het lokale bedrijfsleven op de vorming van de groslijst tot nu toe (meetmoment begin september 2014) tegen vallen. Mogelijk heeft dit te maken gehad met de vakantieperiode en het gegeven dat het ondernemersplatform sinds het opstellen van de groslijst nog niet bij elkaar is gekomen.

Het belangrijkste resultaat voor de gemeentelijk betrokkenen is dat de relatie in de afgelopen jaren is verbeterd. De gemeente Ridderkerk wordt volgens gemeentelijk betrokkenen steeds meer als een partner voor lokale ondernemingen gezien. De gemeentelijk betrokkenen vinden dat de inzet van de gemeente een bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de relatie en vinden deze inzet dan ook lonend. Een van de lessen die gemeentelijk betrokkenen hebben getrokken naar aanleiding van deze casus is dat wederzijdse communicatie tussen gemeente en inwoners/platform belangrijk is.

Uitkomsten digitale enquête – ervaringen van de gemeentelijk betrokkenen

Ambtelijk betrokkenen

Aan de ambtelijk betrokkenen is een digitale enquête voorgelegd. Drie van de vier intern betrokken personen hebben de enquête ingevuld (dit komt uit op een respons van 75%). Uit de enquête blijkt dat verwachtingen van intern betrokkenen over de beïnvloedingsruimte overeen komt met de in het ondernemersplatform daadwerkelijke ervaren ruimte om invloed uit te oefenen, namelijk dat 'zij zelf alternatieve adviezen, ideeën en oplossingen zouden mogen aandragen.'

De ambtelijk betrokkenen zijn grotendeels of helemaal tevreden met de manier waarop de gemeente heeft laten weten aan de betrokkenen wat zij gedaan heeft hun bijdrage. Ook zijn ze grotendeels of helemaal tevreden met het inhoudelijke resultaat van het traject. Over de invloed die de betrokkenen hebben gekregen zijn alle drie de ambtenaren niet helemaal, maar wel grotendeels tevreden.

De ambtelijk betrokkenen geven het platform een compliment voor de snelheid van de reactie op het beleidsstuk en voor de professionele en deskundige adviezen die werden gegeven op hoofdlijnen. Voor een volgende keer zien de ambtelijk betrokkenen eigenlijk geen zaken die het platform anders kan doen. Een respondent geeft aan dat het platform een volgende keer ook alternatieven kan aandragen.

Voor de gemeente zien de respondenten wel verbeterpunten, met name over het moment van betrekken en de manier waarop. De volgende antwoorden zijn gegeven:

- / 'De mogelijkheden onderzoeken om ondernemers vooraf al te laten participeren in het proces. Dat is nu niet gedaan.'
- / 'Naast schriftelijke afstemming ook nog wat vaker persoonlijk overleg.'
- / 'Wellicht het proces van betrokkenheid eerder opstarten en in een eerste overleg of brainstormsessie reacties op het oude beleid opvragen. [...]

Gemeenteraad

Ook gemeenteraadsleden hebben vragen over deze casus voorgelegd gekregen middels een digitale enquête. Zes van de 29 raadsleden vulden de enquête in. Uit de antwoorden blijkt dat ongeveer de helft van de raadsleden het platform meer ruimte had willen geven om invloed te hebben op het inkoop- en aanbestedingsbeleid dan de ruimte die zij daadwerkelijk hebben gekregen. Zij hadden liever gezien dat de betrokkenen 'in gezamenlijkheid met de gemeente aan ideeën en/of plannen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid' hadden gewerkt. De raadsleden zijn dan ook maar gedeeltelijk tevreden over de invloed van het ondernemersplatform op het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wat de gemeentelijke organisatie volgens de zes raadsleden die de enquête invulden een volgende keer anders zou kunnen doen gaat over het eerder betrekken van het platform en het beter tussentijds informeren en terugkoppelen.

4.3 / Duiding rekenkamercommissie casus Participatie bij inkoopbeleid

Op basis van de documentstudie en de gesprekken met betrokkenen, heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.

Constateringen

De rekenkamercommissie kiest er voor deze casus te duiden in het licht van zowel de oude als de nieuwe ambitie rondom participatie, dus met een bril op van 'burgerparticipatie' én een bril van 'overheidsparticipatie'. Vanuit beide perspectieven heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.



Burgerparticipatie

/ Doel van alle bovenstaande activiteiten is het verbeteren van de relatie tussen gemeente en ondernemers. Daartoe is het ondernemersplatform opgericht en daartoe zijn ook de andere activiteiten zoals de groslijst ontplooid.

/ Beide partijen zien dat de activiteiten eraan



Overheidsparticipatie

/ Het participeren van het ondernemersplatform in het inkoop- en participatiebeleid is één van de activiteiten in het kader van het verbeteren van de relatie tussen gemeente en ondernemers. De casus wordt gepresenteerd als zijnde een bijzonder traject. Echter, gezien het convenant tussen gemeente en ondernemersplatform, waarin staat dat de gemeente het platform in de gelegenheid zal stellen om de kwaliteit van het gemeentelijk beleid te verbeteren en dat de gemeente het platform zal informeren en uitnodigen mee te spreken, zou de participatie geen bijzonderheid mogen zijn.

/ Gezien ditzelfde convenant kan het moment van

bijdragen dat de relatie tussen gemeente en ondernemers verbetert: van 'de ruggen naar elkaar' is deze veranderd in een houding van 'naast elkaar'. Beide partijen zien, naast het werk van de gemeente, ook een rol voor het ondernemersplatform weggelegd om de ondernemers te stimuleren het contact met de gemeente aan te halen.

participatie als relatief laat worden bestempeld. Het ondernemersplatform was niet geïnformeerd over het beleid dat in 'de pijplijn' zat en kon pas participeren op het moment dat er een vergevorderd conceptbeleidsstuk was. Oorzaak hiervan is onder andere de 'koudwatervrees' van de afdeling Inkoop, die verwachtte dat de betrokkenheid van ondernemers zou leiden tot extra werk, omdat het een extra speler betrof die betrokken werd in het beleid maken. Later zagen medewerkers van de afdeling Inkoop de waarde van het betrekken van het ondernemersplatform.

- / De rekenkamercommissie constateert dat de rol en houding van personen van belang is. Een beleidsadviseur participatie en een bedrijfsfunctionaris zagen een aanleiding om het contact te verbeteren. Ook hebben leden van het ondernemersplatform aangegeven dat een meedenkende bedrijfsfunctionaris, die bewust aangesteld is vanwege deze houding, en een 'open' wethouder hebben bijgedragen aan een verbeterde relatie tussen gemeente en ondernemers(platform).
- / Ondanks het late moment van betrokken worden, waarover het platform aangeeft dat het liever eerder was betrokken, is het platform wel tevreden over de manier waarop de participatie vervolgens heeft plaatsgevonden en de aspecten waarop het invloed heeft gehad. Ze zijn dus gedeeltelijk tevreden over het proces en tevreden over de inhoudelijke uitkomst van het traject.
- / De rekenkamercommissie heeft het beeld gekregen dat zowel betrokkenen uit de gemeente als het ondernemersplatform het traject en het geheel van activiteiten als waardevol beschouwen en dat de inzet die daarvoor gepleegd is lonend was. Het belangrijkste resultaat is dat de relatie tussen de betrokkenen is verbeterd.
- / Goed blijven communiceren en terugkoppelen is van belang. Het platform heeft het gevoel 'gehoord' te zijn doordat het platform zag wat er met de advisering is gedaan. Tegelijkertijd wil het platform ook op de hoogte gehouden worden over de uitwerking van het beleid. Door extern betrokkenen op de hoogte te houden van wat er

met hun input gebeurt, blijven zij 'aangehaakt' en raken zij niet teleurgesteld. Op die manier kan ook worden geborgd dat het traject blijvend legitimerend werkt. Dat wil hier zeggen dat ondernemers het gevoel hebben dat zij een goede eerlijke kans krijgen om in aanmerking te komen voor opdrachten van de gemeente.

Aandachtspunten

- / Het is wenselijk om het ondernemersplatform in de toekomst tijdig(er) te betrekken bij aankomend beleid, zodat hun advies goed meegenomen kan worden. Deze aanbeveling wordt onderstreept door de gemeentelijk betrokkenen in de digitale enquête. Het eerder betrekken van het ondernemersplatform bij gemeentelijk beleid en daarmee de wederzijdse relatie tussen gemeente en ondernemers.
- / Gezien de impact van de houding van personen, is een aandachtspunt voor toekomstige participatietrajecten om te zorgen dat er een verbindingsofficier/persoon met een scharnierfunctie is, die een inlevende en meedenkende houding heeft naar de betrokkenen van buiten de gemeentelijke wereld.
- / Houdt (gremia van) inwoners op de hoogte van de uitwerking van gemaakte afspraken in de praktijk. In het geval van deze casus betekent dit het op de hoogte houden van het ondernemersplatform van de doorwerking van het beleid waarop het platform heeft geparticipeerd: wordt er daadwerkelijk meer gepoogd om lokaal in te kopen en aan te besteden? Op deze manier blijven inwoners betrokken.
- / Vanuit het perspectief van 'overheidsparticipatie' zijn ook geheel andere vormen van interactie tussen ondernemers en gemeente denkbaar, die verder gaan dan het beïnvloeden van beleid. Te denken is aan PPS-constructies op concrete thema's en andere innovatieve vormen als (ondersteuning van) maatschappelijk initiatief vanuit het bedrijfsleven.

5 Casus 3: Bomenbeleid Rijnsingel

In dit hoofdstuk leest u allereerst een beschrijving/feitenrelaas van de casus. Daarna volgt een weergave van de ervaring van de verschillende betrokkenen bij deze casus. Het hoofdstuk sluit af met een duiding van de rekenkamercommissie aan de hand van de verschillende deelvragen behorende bij de cases (4 tot en met 11).

5.1 / Beschrijving van de casus

Het participatietraject 'Bomenbeleid aan de Rijnsingel' is ingezet naar aanleiding van een petitie die bewoners van de Jupiterflat hebben ingediend bij de gemeente. Zij wensten dat de bomen aan de singel gekapt zouden worden. De gemeente is vervolgens een participatietraject gestart om te onderzoeken wat de mogelijkheden voor de omgang met de bomen zijn. Het participatietraject dat is doorlopen beschrijven wij hier onder.

Probleemomschrijving en aanbieden petitie aan het college

Aan de Rijnsingel in de Ridderkerkse wijk Bolnes stonden in 2011 107 platanen. Deze bomen zijn in 1971 geplant en geven de Rijnsingel zijn karakteristieke uiterlijk. In 2011 zijn participatietrajecten doorlopen ten behoeve van het wijkontwikkelingsprogramma (WOP) Bolnes. Dit programma is vastgesteld door de gemeenteraad. Deelnemende partijen waren de woningbouwcorporatie Woonvisie, het wijkoverleg Bolnes, Stichting Sport en Welzijn en zorginstelling Riederborgh.⁵⁹

Het wijkoverleg bestaat uit wijkbewoners met ieder een specifieke deskundigheid. De leden vertegenwoordigen de wijk en helpen de gemeente om betere plannen voor de wijk te maken en beslissingen te nemen. Ze zijn als het ware de 'oren en ogen in de wijk'. In de overleggen werken mensen samen aan vraagstukken als "hoe pakken we problemen in de wijk op en hoe maken we de wijk samen prettiger, leefbaarder, veiliger en mooier?"⁶⁰ Net als bij het ondernemersplatform ligt een convenant ten grondslag aan de samenwerking van wijkoverleg en gemeente. Doel is het inspireren, informeren en gevraagd en ongevraagd adviseren van het gemeentebestuur (dat is raad en college) op thema's die de wijk aangaan.⁶¹ Net als bij het ondernemersplatform bevat het convenant geen bepaling dat bij advisering van het college, voordat de raad tot besluitvorming overgaat, het platform gebruik kan maken van de mogelijkheid zijn advies toe te lichten in de betreffende raadscommissie. Uit het convenant blijkt niet hoe de samenstelling van een wijkoverleg tot stand komt, ook blijkt niet in hoeverre adviezen van de wijkoverleggen openbaar zijn. De wijkoverleggen worden ondersteund door een ambtenaar (de wijkregisseur).⁶²

In het wijkontwikkelingsprogramma Bolnes is het belang van groene singels, zoals bijvoorbeeld de Rijnsingel, onderstreept. Het uitgangspunt dat hierin is verwoord is dat de bomen moeten worden behouden

⁵⁹ Wijkontwikkelingsprogramma Bolnes, p. 60.

⁶⁰ Participatienota 2013, p. 3.

⁶¹ Convenant tussen het gemeentebestuur van de gemeente Ridderkerk en de wijkoverleggen, artikel 2 lid 1.

⁶² Participatienota 2013, p. 4.

en zo nodig worden versterkt.⁶³ Tegelijk is aangegeven dat er een onderzoek zal plaatsvinden naar de duurzaamheid van de bomen. De keuze die wordt voorgesteld is tussen dunning, een eenzijdige bomenrij of behouden zoals het is.

Op 17 oktober 2011 richtten bewoners uit de zuidelijke flat Rijnsingel (de Jupiterflat) zich in een petitie tot de gemeente. De 89 bewoners die deze petitie ondertekenden kijken in de kronen van de platanen en melden dat zij last hebben van een gebrek aan licht en uitzicht (het betreft bewoners tot en met de zesde woonlaag van de flat). Op donkere dagen is het snel donker in de woningen van de bewoners. In de petitie wordt aan de gemeente een concreet verzoek gedaan: het snoeien van de bomen in de hoogte en breedte.⁶⁴

Behandeling van de petitie door de gemeentelijke organisatie

De petitie is door één van de initiatiefnemers op 17 oktober 2011 afgegeven aan de balie van het gemeentehuis. De petitie is niet op de goede plek binnen de organisatie terecht gekomen. Daardoor bleef reactie van de gemeente uit. Omdat reactie op de petitie uitbleef zijn de initiatiefnemers op 1 december 2011 naar het spreekuur van de wethouder gekomen.⁶⁵

De gemeentelijke organisatie worstelde met het verzoek. In het recente wijkontwikkelingsprogramma was een duidelijke wens opgenomen om de bomen te behouden. Dat strookte niet met het verzoek dat bewoners nu aan de gemeente uitten. Bovendien was duidelijk dat het verzoek impact zou hebben op het milieu en eventuele maatregelen ook de nodige kosten met zich zouden meebrengen.⁶⁶ Ook was de verwachting dat er weerstand zou ontstaan als de gemeente het initiatief inderdaad zou honoreren. Tegelijk was duidelijk dat de petitie op een groot draagvlak kon rekenen. Er bestond bij de organisatie de wens om betrokkenen in de flat serieus te nemen. De gemeente wilde inzicht krijgen in hoe breed de wens tot snoeien was en wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn. Zij wist op dat moment bijvoorbeeld nog niet voor wie de bomen het grootste probleem vormden. De petitie was ingediend door bewoners van één flat. Onbekend was in welke mate dit probleem ook speelde voor inwoners van de andere flat (Saturnusflat) en de omringende laagbouw. Door een beleidsmedewerker is daarom na het gesprek met de wethouder een zogenaamd 'portiekgesprek' georganiseerd voor bewoners van twee flats met als doel het probleem te verkennen. Voor dit portiekgesprek zijn naast de indieners van de petitie ook vertegenwoordigers van het wijkoverleg Bolnes uitgenodigd.

Tijdens het portiekgesprek liepen de emoties op. Er was een aantal tegenstanders van het snoeien/verwijderen van de bomen die dit duidelijk lieten merken.

Onderzoek naar de opties voor de omgang met de bomen

Om de mogelijkheden ten aanzien van de bomen te onderzoeken is begin 2012 een technisch bureau ingeschakeld. Dit onderzoek was al gepland voor deze periode. Het bureau heeft vier keuzen nader onderzocht, namelijk:

⁶³ Wijkontwikkelingsprogramma Bolnes, p. 42.

⁶⁴ Informatie deelnemers Wijkoverleg Bolnes.

⁶⁵ Casusbeschrijving bomen project Rijnsingel.

⁶⁶ Informatie deelnemers Wijkoverleg Bolnes.

- 1 Het in één keer vervangen van de bomen
- 2 Het gefaseerd vervangen van de bomen
- 3 Het halveren (kandelaberen⁶⁷) van de bomen
- 4 Het dunnen van de bomen.

Uit het onderzoek is gebleken dat aan elk van deze opties voor- en nadelen zitten. Zo zijn de eerste twee opties kostbaar en zouden deze leiden tot kapitaalverlies. Het halveren van de bomen zou hoge beheerkosten na de kap van de bomen met zich meebrengen en werd door het bureau als onnatuurlijk beschouwd.⁶⁸

Het opstellen van een participatieplan door de gemeente

Nadat er zicht ontstond op de verschillende opties voor de bomen, is besloten een participatietraject vorm te geven en uit te voeren. Hiertoe is een plan opgesteld. Het doel van dit plan was om bewoners te betrekken maar ook om bezwaar in de toekomst te voorkomen. In het plan zijn de verschillende betrokkenen in kaart gebracht en zijn de te nemen stappen op een rij gezet. Er is door de gemeente besloten dat het verdere onderzoek naar het draagvlak onder bewoners zich zou beperken tot drie varianten:

- / geen bomen kappen
- / bomen om en om kappen
- / 1 op de drie bomen kappen.⁶⁹

De varianten en de achterliggende motivatie bij het beperken van de opties is toegelicht aan bewoners.⁷⁰

Enquête onder bewoners over opties voor de bomen

Op 27 augustus 2012 is aan bewoners een brief gestuurd met het verzoek om mee te werken aan een enquête. Er is gekozen voor een enquête vanuit de wens om inzicht te krijgen in het draagvlak voor de verschillende opties. Voor de gemeente had de enquête een zwaarwegend belang. Er is niet gecommuniceerd dat de uitkomst van de enquête bindend was. Daarvoor waren er teveel variabelen betrokken. Tegelijk was het standpunt van de gemeente om de uitkomst zeer serieus te nemen. In de enquête zijn vier vragen voorgelegd aan de bewoners:

- / Heeft u last van de bomen?
- / Wilt u dat alle bomen blijven staan?
- / Bomen om de 20 meter kappen?
- / Bomen om de 30 meter kappen? (één per drie variant)⁷¹

De bewoners in de twee flats aan de Rijnsingel, de bewoners van laagbouw aan de Mark-/Dintelstraat, Slingehof (die met hun woning en/of tuin een directe relatie hebben met de Rijnsingel) en bewoners uit de flats van De La Reijstraat en Reggestraat hebben een brief ontvangen met het verzoek de enquête in te vullen. Op de 639 verstuurd brieven is van 369 bewoners een reactie gekomen (58%). Uit de resultaten van de enquête bleek dat meer mensen voor het om-en-om kappen (82) waren dan voor het kappen van één op de drie bomen (75). Opvallend hieraan is dat de meerderheid van bewoners van de eerste 6 woonlagen van de flat aan de Rijnsingel wil dat er iets aan de bomen gebeurt (93 tegenover 70), terwijl de

⁶⁷ Dit is een techniek waarbij de takken zo worden gesnoeid dat er de vorm van een kandelaar ontstaat.

⁶⁸ Portefeuillehoudersoverleg Fysieke infrastructuur/Milieu, 27 februari 2012.

⁶⁹ Brief aan bewoners, 26 oktober 2012.

⁷⁰ Brief aan bewoners, 27 augustus 2012.

⁷¹ Brief aan bewoners, 27 augustus 2012.

meerderheid van alle bevrageden (inclusief bewoners van lagere woonlagen en andere omwonenden) juist wenst dat alle bomen blijven staan (225 tegenover 144).⁷²

De uitkomsten van de enquête zijn in een brief gecommuniceerd aan de bewoners.⁷³ Vertegenwoordigers van het wijkoverleg en de wethouder hebben over de uitkomst van de enquête met elkaar gesproken. Er is gezamenlijk besloten om de bomen voor de flats om en om te gaan kappen. Overwegingen van het wijkoverleg hierbij waren het draagvlak onder bewoners. Bovendien zou de om-en-om-kap zorgen voor meer lichtinval in donkere dagen, wat het wijkoverleg nuttig achtte voor de verkeersveiligheid.⁷⁴ In totaal ging het hierbij om 16 bomen. In de entree van de flats is een tekening opgehangen met een voorstel voor de te kappen bomen.⁷⁵

In de brief aan bewoners is aangegeven dat de uitvoering van het besluit naar verwachting plaats zou vinden in januari of februari 2013.⁷⁶ Er zijn vervolgens geen klachten bij de gemeente binnengekomen over het besluit van het college. Met de enige bezwaarmaker tegen de omgevingsvergunning is de gemeente, samen met een betrokkene van het wijkoverleg, het gesprek aangegaan. Na dit gesprek, waarin een en ander is uitgelegd, stemde de bezwaarmaker in met het inhoudelijke voorstel van de gemeente. Ook de initiatiefnemers van de petitie konden zich in de uitkomst vinden.

Gemeentelijke inzet in het kader van het participatietraject

De gemeentelijke inzet in het kader van dit project bestaat ten eerste uit het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit. Een beleidsambtenaar is vanaf december 2011 betrokken geweest bij het vormgeven en uitvoeren van het participatietraject. Het overleg is intern en extern breed ingestoken. Intern waren verschillende ambtenaren betrokken waaronder de wijkregisseur voor Bolnes. Op bestuurlijk vlak heeft uiteraard afstemming plaatsgevonden met de wethouder. Extern heeft afstemming plaatsgevonden in en met het wijkoverleg en de bewoners. De inzet is gespecificeerd bijgehouden en geschat op in totaal 120 uur.⁷⁷ Een groot deel van de werkzaamheden heeft gezeten in de gemeentelijke communicatie met betrokkenen (bijvoorbeeld in en met het wijkoverleg) en met bewoners. Het onderzoek naar de opties voor de bomen is uitgevoerd door een technisch bureau. Dit betekende uiteraard de inzet van gemeentelijke middelen. Dit onderzoek, dat al in de planning stond, kostte € 2.650,-.⁷⁸ De verwerking van de resultaten van de enquête is gedaan door een stagiaire en bracht geen kosten met zich mee.

Volgens gemeentelijk betrokkenen betaalt de inzet in het kader van dit participatietraject zich dubbel en dwars terug. Als de gemeente er niet voor had gekozen om bewoners te betrekken dan had dit tot weerstand geleid waar veel tijd in was gaan zitten. Bovendien had het kunnen leiden tot wantrouwen, wat op de lange termijn ook kan leiden tot inefficiëntie.

⁷² Enquête bomen Rijnsingel

⁷³ Brief aan bewoners, 26 oktober 2012.

⁷⁴ Portefeuillehoudersoverleg Fysieke infrastructuur/Milieu, uitkomst onderzoek bomen Rijnsingel, 8 oktober 2012.

⁷⁵ Brief aan bewoners, 26 oktober 2012.

⁷⁶ Brief aan bewoners, 26 oktober 2012.

⁷⁷ Tijdsbesteding werkzaamheden omtrent petitie Rijnsingel.

⁷⁸ Tijdsbesteding werkzaamheden omtrent petitie Rijnsingel.

5.2 / Samenwerking in de praktijk

Ervaringen van betrokkenen

Ten aanzien van de ervaringen van de betrokkenen maken wij een onderscheid tussen inhoud (ben ik tevreden met het resultaat?) en het proces (hoe vind ik dat de verschillende stappen zijn doorlopen?).

Tevredenheid over de uiteindelijke uitkomst van het traject bij extern betrokkenen

De vertegenwoordiger van de indieners van de petitie kan de inhoudelijke uitkomst van het proces goed accepteren. Het om en om snoeien van de bomen was weliswaar niet de optie die de groep aandroeg met de petitie (waarin werd gevraagd om het snoeien van de bomen in de breedte en hoogte), toch werd er iets aan de bomen gedaan en dat was goed. Tegelijkertijd is ook opgemerkt dat er inmiddels weer problemen ontstaan met de bomen. De takken van de bomen groeien weer naar elkaar toe en nemen weer licht en uitzicht weg.

Met de bezwaarmaker heeft een vertegenwoordiger van de gemeentelijke organisatie samen met een vertegenwoordiger van het wijkoverleg een gesprek gevoerd. Na dit gesprek heeft deze persoon aangegeven zich ook in de uitkomst te kunnen vinden.⁷⁹

Tevredenheid over het doorlopen proces bij extern betrokkenen

Alle betrokken partijen met wie de rekenkamercommissie in het kader van het onderzoek heeft gesproken waren positief over het doorlopen proces. Het gevoelen is ten eerste dat bewoners serieus zijn genomen. Zo is er een compliment geuit over het gegeven dat bewoners door de gemeente zijn betrokken, zodat er breed zicht is gekomen op het draagvlak voor de aangedragen oplossing voor de bomen. De gemeente heeft er tevens zorg voor gedragen dat verschillende betrokkenen in het participatietraject een rol hebben kunnen spelen. Zo is er bewust de keuze voor gemaakt om het wijkoverleg in het traject te betrekken.

Een ander positief aspect is de communicatie van de gemeente gedurende het participatietraject (dus nadat het plan was opgesteld). De gemeentelijke organisatie heeft aangegeven welke stappen er zijn doorlopen en een doorkijkje gegeven naar het vervolg. Tot slot is de snelheid waarmee het traject doorlopen is als positief aangemerkt.

Als verbeterpunt is aangemerkt dat er wellicht ook inspraak had kunnen plaatsvinden wat betreft de bomen die uiteindelijk gekapt zouden gaan worden. Nu werden de bewoners voor een voldongen feit gesteld toen ze de tekening ontvingen. In algemene zin is er echter tevredenheid geuit over het doorlopen proces. De inschatting van de extern betrokkenen is dat de flatbewoners deze tevredenheid delen. De betrokkenen hebben het beeld dat het merendeel van de flatbewoners voorstander was van het besluit is en positief is over de gang van zaken. Er was een aantal tegenstanders van het plan om de bomen te snoeien of kappen. Deze zullen niet van mening veranderd zijn, maar hebben zich bij het besluit neergelegd, omdat het een besluit is dat volgens betrokkenen aansluit bij de enquête. Ze berusten in het besluit, zo is de inschatting van de betrokkenen die de rekenkamercommissie heeft gesproken.

⁷⁹ De rekenkamercommissie heeft getracht contact te zoeken met deze persoon. Helaas is hier geen reactie op gekomen.

Uitkomsten digitale enquête – ervaringen van externen

Mate van tevredenheid over inhoud en proces

Aan de bij dit onderzoek betrokkenen bij het bomenbeleid is zijn tevens in een enquête vragen gesteld over de mate van tevredenheid met betrekking tot de invloed die zij hebben ervaren op het beleid en de mate van tevredenheid over het doorlopen proces. De enquête is naar vijf betrokkenen gestuurd en door drie personen ingevuld. De respondenten zijn tevreden over zowel het inhoudelijke resultaat als het doorlopen proces. Wat opvalt in de beantwoording van de open vragen is dat bewoners de casus bomen aan de Rijnsingel als een goed voorbeeld voor de toekomst beschouwen. Zo zijn opmerkingen gemaakt als: “Eindelijk een project waar echt geparticipeerd is.”, “Er is naar ons geluisterd.” en “Zo zou het altijd moeten gaan.” Gevraagd naar wat in de toekomst beter zou kunnen, geven respondenten dan ook aan dat dit een voorbeeld voor de toekomst zou kunnen zijn, met name als het gaat om het tijdig betrekken van inwoners.

Ervaringen van gemeentelijke organisatie eveneens positief

De gemeentelijk betrokkenen hebben het traject als bijzonder positief ervaren. De indruk is dat de tijdsinzet in dit kader zich ‘dubbel en dwars’ terug verdient. De tip voor andere trajecten is om inwoners serieus te nemen en naar hen te luisteren. Tegelijk is het belangrijk om niet overhaast te reageren en beslissingen te nemen. Er dienen duidelijke verwachtingen over en weer te worden uitgesproken. Goede uitleg over het proces, zodat duidelijk is wat van mensen wordt gevraagd, is eveneens van belang. Vervolgens dient er een goede terugkoppeling plaats te vinden over wat er met input van betrokkenen gebeurt en hoe er mee wordt omgegaan. Naar de indruk van gemeentelijke betrokkenen is dit in het traject ook gebeurd.

Wat achteraf wellicht beter had gekund was dat vooraf duidelijker het tijdspad geschetst had kunnen worden. Er is een relatief lange periode over heen gegaan voordat duidelijk werd welke stappen de gemeente ging ondernemen. Tegelijk was een dergelijk tijdspad moeilijk te schetsen omdat de gemeente ook nog niet wist waar ze zou uitkomen. Ook is er telkens contact onderhouden met de initiatiefnemer.

Uitkomsten digitale enquête – ervaringen van de gemeentelijk betrokkenen

Ambtelijk betrokkenen

Drie van de zeven leden uit de gemeentelijke organisatie die de enquête ontvingen, hebben de enquête over het bomenbeleid ingevuld. De respons komt daarmee uit op 43%. De leden van de gemeentelijke organisatie uiten tevredenheid over zowel het uiteindelijke inhoudelijke resultaat van het traject als over het doorlopen proces. Voor de leden van de gemeentelijke organisatie was het traject een succes, omdat het aantoonde dat er, ondanks het gegeven dat er sprake was van een emotioneel thema, toch op een goede wijze een participatieproces kon worden doorlopen. Dat blijkt uit de antwoorden op de volgende vraag:

V019 - Welk compliment geeft u betrokkenen uit de samenleving over de wijze waarop zij betrokken waren bij het bomenbeleid Rijnsingel?

Antwoord	Aantal	Percentage
Er was steeds een positieve benadering en men was open naar elkaar.	1	33,3% 
Grote gevoel van zorgvulligheid bij iedereen, terwil het toch een emotioneel thema is.	1	33,3% 
Naar mijn mening heeft het wijkoverleg een positieve rol gespeeld door hoor en wederhoor toe te passen bij de bewoners en de gemeente en toen pas een standpunt ingenomen.	1	33,3% 
Totaal	3	
Nog niet ingevuld: 4		

Uit de enquête blijkt niet dat leden van de gemeentelijke organisatie het bij een volgend initiatief anders zou doen. Een van de respondenten gaf in de enquête aan dat bij een volgend initiatief wellicht het tijdpad duidelijker geschetst zou kunnen worden. Een van hen benoemde een les voor betrokkenen in de omgeving. Hij gaf aan dat in dit geval het participatieproces met een handtekeningactie startte, maar dat dit niet altijd nodig is: "Ik zeg altijd dat bewoners ook zonder zo'n lijst hun probleem prima bij ons kunnen aanklaarten."

Gemeenteraad

Zes van de 29 raadsleden hebben de vragen over het bomenbeleid ingevuld (21%). Uit de resultaten blijkt een gemengd beleid. Gevraagd naar de mate van tevredenheid over die betrokkenen hebben gehad, geeft twee derde aan grotendeels tevreden te zijn. Een derde gaf aan grotendeels niet tevreden te zijn.

Richting de gemeentelijke organisatie zijn complimenten geuit over het gegeven dat bewoners zijn betrokken bij het initiatief. Daarbij is in toelichtingen op de antwoorden wel het signaal merkbaar dat zij vinden dat bewoners laat zijn betrokken. "Eindelijk in gesprek" en "uiteindelijk betrokken", is er opgemerkt. Gevraagd naar wat beter kan, geven raadsleden dan ook aan dat de gemeente bewoners eerder kunnen worden betrekken. Ook is als aandachtspunt meegegeven dat de gemeente vooraf en achteraf beter duidelijk kan maken wat er met een advies zal gebeuren.

Richting bewoners zijn complimenten geuit over de mate van betrokkenheid en het gegeven dat zij zich, ondanks verschillende belangen, niet alleen hebben laten leiden door emotie.

5.3 / Duiding rekenkamercommissie casus Bomenbeleid Rijnsingel

Op basis van de documentstudie en de gesprekken met betrokkenen, heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.

Constateringen

De rekenkamercommissie kiest er voor deze casus te duiden in het licht van zowel de oude als de nieuwe ambitie rondom participatie, dus met een bril op van 'burgerparticipatie' én een bril van 'overheidsparticipatie'. Vanuit beide perspectieven heeft de rekenkamercommissie enkele constatering en aandachtspunten.



Burgerparticipatie

- / Daar wordt van af geweken. Het is de vaardigheid van ambtelijk betrokkenen geweest om zich in anderen te verplaatsen, die ertoe heeft geleid dat er toch een participatietraject is ingezet met als doel te onderzoeken hoe breed het probleem leefde en wat er aan gedaan moest worden. Inlevingsvermogen bleek hierin doorslaggevend. Eenzelfde constatering kan overigens ook worden gemaakt ten aanzien van betrokkenen van het wijkoverleg.
- / Er is veel inzet gepleegd om verschillende stakeholders te betrekken. Het overleg met het wijkoverleg is ingepland om hun kennis te betrekken. De gemeentelijke organisatie heeft ook open gestaan voor hun input. Zo gaf één betrokkene bij het onderzoek aan dat juist door de input van het wijkoverleg besef ontstond dat het 'inderdaad erg donker was' op bepaalde verdiepingen van de Jupiterflat. Het gezamenlijke proces leidt uiteindelijk tot een gezamenlijk besluit (tussen wijkoverleg en de gemeente) over de bomen.
- / Volgens betrokkenen verdient dit initiatief zich 'dubbel en dwars' terug. Dat zit in een aantal aspecten. Ten eerste is het imago van de gemeente waar het gaat om participatie onder



Overheidsparticipatie

- / Opvallend in deze casus is dat, ondanks dat – met draagvlak vanuit het wijkoverleg – in 2011 een WOP is vastgesteld, waarin staat aangegeven dat de bomen behouden moeten worden, toch een burgerinitiatief op gang komt in de vorm van de petitie van bewoners uit de flat aan de Rijnsingel.
- / Opvallend is ook de kracht die dit burgerinitiatief weet te ontwikkelen. Gemeente en wijkoverleg luisteren uiteindelijk met name naar de direct betrokkenen – de bewoners van de eerste 6 woonlagen van de flat aan de Rijnsingel. De meerderheid van hen wenst dat er iets aan de bomen gebeurt (93 tegenover 70). De meerderheid van alle bevroegden echter (inclusief bewoners van lagere woonlagen en andere omwonenden) wenst juist dat alle bomen blijven staan (225 tegenover 144).

betrokken bewoners in de wijk Bolnes hoogstwaarschijnlijk verbeterd. Dat uit zich onder meer in constatering van betrokkenen als 'eindelijk wordt er geluisterd'. Wanneer de gemeente bewoners niet had betrokken had dat bovendien tot verder protest en mogelijk tot bezwaar- en/of gerechtelijke procedures geleid.

- / De rekenkamercommissie vindt dat er in het participatietraject overwegend sprake was van heldere communicatie. De gemeentelijke organisatie heeft in brieven eerst telkens aangegeven wat het besluit is, waarna de onderbouwing daarvoor volgde. Ook is er gecommuniceerd over de vervolgstappen. Met de initiatiefnemer en met een bezwaarmaker, is ook in persoon overleg gevoerd. Persoonlijke aandacht heeft gezorgd voor het gevoel dat mensen zich serieus genomen voelden. Overigens munt de brief van 26 oktober 2012 niet uit in transparantie over de uitkomst van de enquête. Uit de brief is niet op te maken dat gemeente en wijkoverleg ervoor kiezen om de inbreng van de bewoners van de onderste 6 woonlagen van de Jupiterflat de doorslag te laten geven.
- / Het betrekken van bewoners in deze casus lijkt een duidelijke legitimerende werking te hebben gehad. Dit uit zich onder meer in het gegeven dat de gemeente na het besluit vrijwel geen klachten heeft ontvangen. De betrokkenen hebben het gevoel dat er een onderbouwde beslissing is genomen, zelfs al was dit niet de beslissing die zij zelf zouden hebben gekozen. In die zin heeft de gemeente ook het doel bereikt dat zij wilde bereiken.

Aandachtspunten

- / Op basis van dit traject kan er naar het idee van de rekenkamercommissie geleerd worden voor andere trajecten. Voorop staat dat betrokkenen positief zijn over het procesverloop in het kader van het bomenbeleid aan de Rijnsingel. In gesprek werd daarbij ook gespiegeld aan andere ervaringen in de wijk Bolnes. Die waren niet altijd positief. Er werd met name gewezen op het onvoldoende vooraf betrekken van bewoners en het laat communiceren van acties die op touw staan.
- / Het heeft lang geduurd voordat er vanuit de gemeente een reactie kwam op de petitie. Juist het gebrek aan communicatie in de beginfase van een proces, kan ertoe leiden dat de gemeente 'op achterstand komt' en dat de relatie gerepareerd moet worden.

- / De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente nog beter kan communiceren over hoe de gemeente omgaat met de uitkomsten van een dergelijke enquête. In de brief van 27 augustus 2012 is geen tijdspad geschetst over de omgang met de resultaten. En de brief van 26 oktober 2012 is niet geheel transparant over de uitkomst van de enquête – en de keuze die gemeente en wijkoverleg maken ten gunste van de bewoners van de onderste 6 woonlagen van de Jupiterflat.

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

Voor de gebruikte schriftelijke bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Naam	Functie	Datum
Dhr. Hout Dhr. Rondolez Mw. Van de Voort	Leden Wmo-burgerplatform	26 augustus 2014
Mw. Keuzenkamp Dhr. Van Kelle	Wethouder Wmo Beleidsadviseur	5 september 2014
Dhr. Chambers Dhr. Van de Haterd Dhr. Van Wijngaarden	Huismeester Inwoner Jupiterflat, initiatiefnemer petitie Voorzitter wijkoverleg Bolnes	5 september 2014
Mw. Jonkman Dhr. Den Ouden Dhr. Van Langen Dhr. Boom	Wijkregisseur Voormalig wethouder Voormalig afdelingshoofd Beheer en uitvoering Beleidsmedewerker groen	8 september 2014
Dhr. Van der Linden	Lid ondernemersplatform	8 september 2014
Dhr. Dokter Dhr. Van Leeuwen Dhr. Bakker Dhr. Sluiskes	Wethouder economie en inkoop Inkoopadviseur Inkoopadviseur Adviseur economie en bedrijfsfunctionaris Ridderkerk	8 september 2014

Digitale vragenlijsten zijn verstuurd aan:

Binnen gemeentelijke organisatie	Buiten gemeentelijke organisatie
Wmo-Burgerplatform	
T el Hachioui J. Bos J.W. Steeman S. Jonkman L. Kielen A. Hoogendoorn C. Flaten W. Hessels M. Wezemer M. van Duijn I. Jager J. van Vliet P. van Kelle	C. F. Hout A. van Zwiene C. Boer D.M. van Ham E. Rondelez A. Hulshoff A. van Houwelingen-Saugerud C. L. Verbunt H. van Klinken J. van der Voort H.J. Quaak K. in 't Veld L. Vergunst
Participatie bij inkoop- en aanbestedingsbeleid	
R. Sluiskes J. van Leeuwen J. van der Waal E. Bakker	Er heeft een telefonisch gesprek met de heer Peekstok plaatsgevonden (vice-voorzitter van het ondernemersplatform).
Participatie bij bomenbeleid Rijnsingel	
R. de Muijnck S. Jonkman L. van Langen H. Boom	A.E. Tamerius A. Chambers H. van Wijngaarden F. van de Haterd J. v. Broekhuijze
Raadsleden	
Tjalke Alkema Els Berkhout-Emond Kees van der Duijn Schouten Arie van Eijnsden Laurens Franzen Farahnaz Fräser Keshia van der Geest Sander de Graaff	

Hans Ipskamp
Daan Kardol
Karin Kayadoe
Robert Kooijman
Peter Kranendonk
Leen Kruithof
Ad Los
Cor Louter
Peter Meij
Gert van Nes
Petra van Nes-de Man
Henk van Os
Irene Parren–Leutscher
Edward Piena
Jeroen Rijdsijk
Arianne Ripmeester
Frans Romeijn
Bjorn Ros
Anton Rottier
Louis van der Spoel
Cora van Vliet

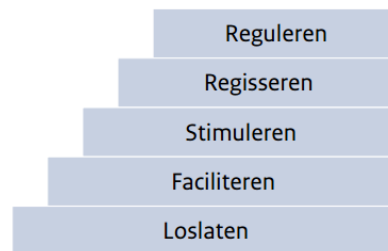
Bijlage 2. Opbrengst digitale enquête naar voorbeelden van participatie

#	Casus	Genoemd	Initiatief	Rol participant o.b.v. enquête	Domein	Wijkoverleg, en/of beleidsplatform en/of project
1	Herinrichting Noordstraat	3x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Wijkoverleg en project
2	Meedenken over Wmo	2x	Gemeente	Meedenken	Sociaal domein	Beleidsplatform
3	Wijkontwikkelingsplan centrum	3x	Gemeente	Meedoen	Eigen leefomgeving	Wijkoverleg en project
4	Wijkontwikkelings programma Drievliet/ Het Zand	2x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Wijkoverleg en project
5	Verzelfstandiging volkstuinen	2x	Gemeente	Meedoen	Eigen omgeving	Project
6	Park Ringdijk	1x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Wijkoverleg? Project
7	Vergunningsaan-vraag voor vuurwerk in West	1x	Gemeente	Meedenken		
8	Meedenken over inkoopbeleid – hoe kunnen lokale ondernemers gepositioneerd worden?	1x	Gemeente	Meedenken	Bedrijfsvoering	Project
9	Bomenbeleid Rijnsingel Bolnes. Voor- en tegenstanders van bomenkap	1x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Project
10	Asfaltering Lagendijk	1x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Project
11	Project spel en beweging Reijerpark	1x	Gemeente	Meedenken	Eigen leefomgeving	Project
12	Kledingweggeefwinkel	1x	Gemeenschap	Meedoen	Ondersteuning minima?	Project
13	Kinderboerderij De Kraai in Reijsoord	1x	Gemeenschap	Meedoen		Project
14	Inzamelen oud-papier	1x	Gemeenschap	Meedoen	Openbare ruimte	Project
15	Winkeliersgebieden plasticvrij	1x	Gemeenschap	Meedoen	Openbare ruimte	Project
16	Wijkteams/ wijkoverleggen	1x				

Bijlage 3. Participatie-instrumenten

Overheidsparticipatieladder

Het beleid voor *burgerparticipatie* van de gemeente Ridderkerk een zgn. 'participatieladder'. Het rapport van de rekenkamercommissie constateert dat meer aandacht gewenst is voor *overheidsparticipatie*, voor (de rol van de gemeente bij) participatie van de gemeente bij maatschappelijke initiatieven. Als praktisch hulpmiddel kan de overheidsparticipatieladder dienen. Net als met de burgerparticipatieladder kan de gemeente met dit instrument een bewuste afweging maken, nu ten aanzien van de *eigen rol* ten opzichte van een maatschappelijk initiatief. De overheidsparticipatieladder is ontwikkeld door de *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob) en is te vinden in het rapport 'Loslaten in vertrouwen'.⁸⁰



Toelichting overheidsparticipatieladder.⁸¹

1. *Loslaten*: Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
2. *Faciliteren*: De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
3. *Stimuleren*: Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
4. *Regisseren*: Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
5. *Reguleren*: Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren.

Gemeenteraad en college van de gemeente Ridderkerk kunnen deze *overheidsparticipatieladder* gebruiken om:

- / *In algemene zin* te bepalen welke rol de gemeente wenst aan te nemen tegenover maatschappelijke initiatieven. Bijvoorbeeld aan de hand van kennis van de algemene behoefte van inwoners van Ridderkerk of aan de hand van de spankracht van de gemeente zelf. Want alles

⁸⁰ Raad voor het openbaar bestuur, 'Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving' (december 2012), p. 67. Het instrumentarium van 'reguleren' benadrukt dat de overheid bijvoorbeeld in vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat.

⁸¹ Idem, pp. 67-68

boven de trede 'loslaten' kost de gemeente capaciteit (waar tegenover staat dat ze dan ondersteuning biedt / betrokkenheid toont / invloed verwerft).

- / In ieder geval dient de gemeente *per geval* af te wegen welk rol de gemeente wenst aan te nemen. Aan de hand van de overheidsparticipatieladder zou de gemeente haar rol bij een maatschappelijk initiatief (faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren) kunnen afwegen tegen de daarvoor benodigde inzet.

Staalkaart ondersteuning bij overheidsparticipatie

Faciliteren, stimuleren en regisseren (trede 2 t/m 4 van de overheidsparticipatieladder) zijn echter nog algemene begrippen. Wat verstaat de gemeente daaronder? Ook dat verdient uitwerking. Heel praktisch zou de gemeente een *staalkaart van mogelijke soorten van ondersteuning* kunnen gebruiken om haar eigen betrokkenheid te definiëren of om daarover een gesprek te voeren met initiatiefnemers. De staalkaart die de rekenkamercommissie in de digitale enquête van dit onderzoek gebruikte bevat de volgende soorten ondersteuning:⁸²

- / *Inschatten of iets haalbaar is*
- / *Nagaan of het juridisch is toegestaan*
- / *Organisatievorm zoeken: hoe organiseer ik het*
- / *Schrijven van plannen/subsidieaanvraag*
- / *Geld/financiering*
- / *Middelen: kan zijn een plek of mankracht, of materialen*
- / *Het leggen van de juiste contacten/netwerk*
- / *Publiciteit*

Ook dit instrument kunnen gemeenteraad en college van de gemeente Ridderkerk gebruiken om:

- / *Per geval* af te wegen welk soort ondersteuning de gemeente wenst te geven.
- / Meer *algemeen* met elkaar (tussen raad en college, maar ook met de samenleving) het gesprek te voeren over *welk soort* en *welke mate* van ondersteuning de gemeente onder *welke voorwaarden* beschikbaar stelt aan maatschappelijke initiatieven in en voor Lingewaal.

⁸² Vergelijk ook: Ministerie van BZK, 'Help een burgerinitiatief!' (november 2010), p. 15.