

Op papier summier, in de praktijk rijk

Evaluatie burgerparticipatie Dalfsen
November 2010

Colofon

Uitgave

I&O Research BV
Stationsplein 11
Postbus 563, 7500 AN Enschede
tel. (053) 4825000

Rapportnummer

2010/064

Datum

November 2010

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Dalfsen
Postbus 35
7720 AA DALFSEN
Telefoon (0529) 488388

Auteurs

Drs. L. Bruin-Claus
Dr. R. van de Peppel

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud	blz.
Samenvatting	I
1. Inleiding	1
1.1 Doelen	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Uitvoering van het onderzoek	3
1.4 Leeswijzer	3
2. Kwaliteit van het participatiebeleid	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Een actueel kader	5
2.3 Algemene uitgangspunten	5
2.4 Opbrengsten en terugkoppeling	6
2.5 Niveaus van participatie	6
2.6 Handvatten voor uitvoering	7
2.7 Betrokkenheid raad	7
2.8 Bekend, gedragen en verankerd	8
2.9 Conclusies	8
3. Burgerparticipatie in de praktijk	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De participatiedossiers	10
3.3 Algemeen	13
3.4 Ontwerp	15
3.5 Uitvoering	16
3.6 Doorwerking beleid	20
3.7 Conclusie	22
4. Effecten van participatie	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Betrokkenheid	23
4.3 Draagvlak	24
4.4 Open en transparante bestuursstijl	25
4.5 Inhoudelijke verrijking	26
4.6 Beter proces/leereffecten bij beleidsvoerder	27
4.7 Conclusie	27

5. Conclusies	29
5.1 Kwaliteit van het participatiebeleid	29
5.2 Feitelijke toepassing van het beleid	29
5.3 Effecten van participatie	30
5.4 Slotconclusie	30
6. Aanbevelingen	31
Bijlagen	33
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen	34
Bijlage 2. Normenkader	35
Bijlage 3. Beschrijving van de onderzoeksdoSSIers	37
Bijlage 4. Scoreoverzicht	56

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een evaluatie van het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen. Het onderzoek is uitgevoerd tussen mei en november 2010. Met het onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de effectiviteit van de communicatie met burgers bij interactieve besluitvormingsprocessen; na te gaan of tijdens de uitvoering wordt voldaan aan de (beleids-) richtlijnen; inzicht te krijgen in eventuele knelpunten en aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoering van het beleid. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidde als volgt: hoe is de burgerparticipatie in Dalfsen vormgegeven, hoe wordt het toegepast in de praktijk en slaagt de gemeente Dalfsen erin om burgers daarmee voldoende te betrekken bij het vaststellen van plannen?

Het participatiebeleid

Geconstateerd is dat er een summier uitgewerkt participatiebeleid is beschreven in de Communicatienota 2007-2011. Dit beleid biedt weinig houvast voor de beleidspraktijk. Een pluspunt is dat er hiermee in de vorige collegeperiode (2007-2011) al een aantal centrale uitgangspunten voor interactief bestuur zijn vastgelegd (open, transparant, participatie inbedden in beleidsproces, vroegtijdige communicatie) die richtinggevend kunnen zijn bij een verdere uitwerking. As beleidskader is het participatiebeleid echter nog te weinig uitgewerkt om sturing te kunnen geven aan de praktijk van burgerparticipatie. Dat wordt met name veroorzaakt door het ontbreken van een koppeling tussen niveaus van burgerparticipatie en de inzet van communicatiemiddelen.

Burgerparticipatie in de praktijk

Om te beoordelen hoe burgerparticipatie in de gemeente Dalfsen in de praktijk vorm krijgt, zijn vier concrete participatiedossiers uitgelicht. Het betreft vier zeer diverse dossiers waar burgerparticipatie een onderdeel van uitmaakt. Deze dossiers verschillen in aanpak, onderwerp en schaalniveau. Het betreft de volgende dossiers: Missie/visie traject Dalfsen 2020, herinrichting Rynoldingstraat, Wmo-raad, Ontwikkelwedstrijd voor het Waterfront.

Wat gaat er goed in de praktijk?

- Participanten wordt over het algemeen voldoende tijdig en actief betrokken bij participatietrajecten.
- Er is voldoende ruimte om inbreng te hebben, want uitkomsten staan doorgaans niet vast. Er is interesse vanuit de gemeente in de inbreng van participanten.
- In de participatiepraktijk is voldoende variatie aan interactiemogelijkheden tussen de participanten onderling en tussen de participanten en de gemeente. Ook is er in de onderzochte gevallen altijd gelegenheid voor daadwerkelijke dialoog.
- Bij de grotere eenmalige participatietrajecten is er in de ontwerpfase in voldoende mate sprake van een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie. Uitvoering verloopt vaak volgens plan.
- De raad is voldoende betrokken bij de onderzochte participatietrajecten.

Wat kan beter?

- Het komt voor dat in participatietrajecten niet of onvoldoende duidelijk is op basis van welke randvoorwaarden inbreng van inwoners wordt gevraagd. Vaak is het dan voor de participanten niet meteen duidelijk wat de status van hun inbreng is en wat er wel en niet mee kan gebeuren.

- Bij kleinere routinematige projecten is onvoldoende aandacht voor een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie.
- Van enige doorwerking van het participatiebeleid op papier naar participatiebeleid in de praktijk is geen sprake.
- Participatietrajecten worden doorgaans niet geëvalueerd.

Effecten van burgerparticipatie

Er kunnen in participatietrajecten allerlei effecten optreden. Hierover is in wetenschappelijk onderzoek uitgebreid gepubliceerd. Dit onderzoek richtte zich op vijf mogelijke effecten: meer betrokkenheid, meer draagvlak, een meer open en transparante bestuursstijl, inhoudelijke verrijking en betere processen.

Geconcludeerd kan worden dat de effecten die van burgerparticipatie verwacht mogen worden – meer betrokkenheid, meer draagvlak, openheid en transparantie en inhoudelijke verrijking – zich ook voordoen in de onderzochte dossiers. De ontwikkelwedstrijd Waterfront en de Wmo-raad zijn hierbij de dossiers waar de meeste effecten optreden.

Wat gaat goed?

- De succesvolle Wmo-raad laat zien dat ook rond inhoudelijk complexe thema's passende vormen van burgerparticipatie te vinden zijn.
- Het project Waterfront laat zien dat met vooraf een goed doordacht proces breed gedragen besluiten genomen kunnen worden.
- Openheid van de gemeente draagt bij aan positieve effecten van de onderzochte participatieprocessen.
- De participatiepraktijk laat veel voorbeelden zien van projecten waar de inbreng van burgers doorwerkt in de besluitvorming.

Wat kan beter?

- Het blijft een uitdaging om bij wat meer abstracte onderwerpen de bevolking in brede zin te betrekken.
- Verwachtingenmanagement en communicatie blijft een belangrijk aandachtspunt in projecten waar burgerparticipatie plaatsvindt.
- Leereffecten van afzonderlijke participatietrajecten worden nu nog onvoldoende uitgewisseld in de organisatie.

Conclusies en aanbevelingen

Er is nauwelijks participatiebeleid in de gemeente Dalfsen. Toch worden in de praktijk burgers en belangenpartijen veelvuldig betrokken en zijn er uitgebreide mogelijkheden om invloed uit te oefenen op besluiten van de gemeente. Bij de verschillende betrokkenen (politiek, bestuur, middenveld) heerst er veelal het gevoel dat het allemaal best goed loopt. Uit de onderzochte dossiers komt een positief beeld naar voren van de Dalfse participatiepraktijk. Dat neemt niet weg dat ook hier verbeterpunten benoemd kunnen worden. Het vastleggen en uitwisselen van verbeterpunten kan de Dalfse participatiepraktijk verder verrijken.

Op basis van de hiervoor onderzochte dossiers, de gesprekken met medewerkers en participanten, de hierboven beschreven verbeterpunten én onze ervaringen met burgerparticipatie in andere gemeenten doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Werk het bestaande beleidskader uit tot een visie op participatie met aandacht voor de doelen van participatie, de participatieniveaus en evaluatie van projecten.

Waarom toch een visie op participatie ontwikkelen terwijl uit dit onderzoek blijkt dat Dalfsen een bloeiende participatiepraktijk heeft? Ten eerste omdat sommige successen erg persoonsafhankelijk zijn. Ten tweede omdat er nog onvoldoende lessen worden getrokken uit de participatiepraktijk. Ten derde omdat het huidige beleidskader onvoldoende aanknopingspunten biedt voor de praktijk.

Ons advies is om bij het uitwerken van het bestaande beleidskader zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk en het globale, richtinggevende karakter van het huidige beleidskader te behouden.

2. Communiceer bij de start van een participatietraject duidelijker over hoe het traject zal verlopen.

In participatietrajecten is soms niet of onvoldoende duidelijk met welke verwachtingen inbreng van inwoners wordt gevraagd. Participanten weten dan niet wat er met hun inbreng gaat gebeuren. Hierover moet de gemeente bij de start van in participatietrajecten duidelijker over communiceren.

3. Ontwikkel en/ of beschrijf voor de routinematige projecten waarin burgerparticipatie plaatsvindt een standaardaanpak.

Bij routinematige projecten waar burgerparticipatie plaatsvindt, is onvoldoende aandacht voor een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie. Juist bij de routinematige projecten loont het om de standaard aanpak te ontwikkelen/ te beschrijven. Dat maakt de werkwijze minder afhankelijk van individuele medewerkers.

4. Deel ervaringen en stel een tips-en-trucs lijst op voor participatie met praktische ervaringen en successen.

Deze continu-in-ontwikkeling lijst kan de afdeling Communicatie beheren en op intranet plaatsen. Wellicht kan er op intranet ook een soort checklist komen, met algemene kenmerken wanneer een project meer en minder geschikt is voor participatie. Participatie is geen middel voor elke kwaal. De checklist moet niet te uitvoerig en vooral praktisch zijn en projectleiders dwingen er in ieder geval over na te denken.

5. Leer van elk participatietraject door voltooide projecten direct te evalueren

Participatietrajecten worden doorgaans niet geëvalueerd. Leren van ervaringen met burgerparticipatie is onvoldoende georganiseerd, waardoor kennis onvoldoende gedeeld wordt en er kansen gemist worden om van elkaars ervaringen te leren. In het verlengde van aanbeveling 1 adviseren wij om de grotere projecten te evalueren. Niet alleen intern, maar ook extern betrokkenen zouden inbreng kunnen leveren. Bij afdelingen waar veelvuldig allerlei kleine standaard participatieprojecten gedaan worden, zou jaarlijks een evaluatie gehouden worden. Iemand van de afdeling Communicatie zou bij de evaluatie aanwezig kunnen zijn om vanuit een frisse blik mee te kijken. Leerpunten kunnen worden opgenomen in de tips en trucs.

6. Besteed structureel aandacht aan communicatie in participatietrajecten

Communicatie is voor alle projecten een aandachtspunt. Vooraf goed communiceren over het verloop van het project en de rol van participanten (verwachtingenmanagement) en achteraf

ook zorgvuldig terugkoppelen naar participanten, liefst persoonlijk. Wellicht kan de afdeling Communicatie hier een nadrukkelijker rol in spelen en ervoor zorgen dat er een communicatieparagraaf in een plan van aanpak komt te staan of dat er een planning wordt gemaakt wie wanneer op welke manier wordt geïnformeerd.

7. Experimenteer in participatietrajecten met 'samenwerking met participanten'

Participatievormen waar samenwerking tussen burgers en gemeente centraal staat, worden nog weinig in Dalfsen gebruikt, terwijl samenwerking een belangrijke succesfactor in participatieprojecten kan zijn. Daarom bevelen wij de gemeente Dalfsen aan om de komende tijd in participatieprojecten te experimenteren met samenwerking.

8. Organiseer binnen de gemeente een bijeenkomst over participatie

Iedereen binnen de gemeente vindt participatie belangrijk en doet er aan, maar van een eenduidige, gezamenlijke aanpak is nog geen sprake. Door binnen de gemeente een lunchbijeenkomst of iets dergelijks te organiseren, wordt het een gezamenlijk thema.

1. Inleiding

1.1 Doelen

In de afgelopen dertig jaar is er veel veranderd als het gaat om burgerparticipatie en overheidscommunicatie. Burgerparticipatie werd gezien als een noodzakelijk kwaad van verplichte inspraakprocedures die de besluitvorming stroperig maakte. Communicatie kenmerkte zich vooral als afstandelijk eenrichtingverkeer van overheid naar burger. Tegenwoordig wordt participatie gezien als een manier om draagvlak voor beleid te creëren, om creatieve oplossingen te verzamelen en om lokale kennis te mobiliseren. Communicatie tussen overheid en burger is tweezijdiger geworden. Zo experimenteren veel gemeenten met digitale burgerpanels en andere vormen van e-communicatie. Voor gemeenten zijn de mogelijkheden om beleid op dit onderwerp te voeren daardoor flink toegenomen. Maar dat hoeft niet te betekenen dat altijd alle mogelijkheden in de ambtelijke organisatie bekend zijn of dat de juiste keuzes worden gemaakt.

Deze ontwikkelingen laten hun sporen na bij elke gemeente in Nederland. Ook in Dalfsen. Voor de rekenkamercommissie van Dalfsen voldoende reden om te onderzoeken hoe het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen in de praktijk haar uitwerking vindt en waar verbetermogelijkheden liggen.

Dit rapport beschrijft de resultaten van een evaluatie van het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen. Het onderzoek is uitgevoerd tussen mei en november 2010. Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksvragen, de gevolgde onderzoekstappen en bevat een leeswijzer voor de vervolghoofdstukken.

Met het onderzoek wordt het volgende beoogd:

- inzicht krijgen in de effectiviteit van de communicatie met burgers bij interactieve besluitvormingsprocessen van de gemeente;
- nagaan of tijdens de uitvoering wordt voldaan aan de (beleids-)richtlijnen van het gemeentebestuur voor burgerparticipatie en of de aansturing door het college en/of de raad voldoende is gewaarborgd;
- inzicht krijgen in eventuele knelpunten die zich in de praktijk voordoen;
- aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoering van het beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt: hoe is de burgerparticipatie in Dalfsen vormgegeven, hoe wordt het toegepast in de praktijk en slaagt de gemeente Dalfsen erin om burgers daarmee voldoende te betrekken bij het vaststellen van plannen?

Op basis van het onderzoeksmodel is de centrale onderzoeksvraag opgesplitst in vier deelvragen die vervolgens weer in concrete subvragen worden verdeeld.

Participatiebeleid

1. Wat is de kwaliteit van het huidige participatiebeleid?
 - a. Welke doelen worden met burgerparticipatie nagestreefd?
 - b. Is een afwegingskader vastgesteld voor het bepalen van de mate van burgerparticipatie in beleidsprocessen?
 - c. Heeft de raad kaders vastgesteld voor het gemeentelijk participatiebeleid?
 - d. Biedt het huidige participatiebeleid voldoende basis voor effectieve participatietrajecten?

Toepassing van beleid

2. In welke mate wordt het participatiebeleid feitelijk toegepast?
 - a. Wordt het afwegingskader voor het bepalen van de mate van burgerparticipatie in de praktijk toegepast?
 - b. Wordt de burgerparticipatie in beleidsprocessen adequaat voorbereid en doordacht via een plan van aanpak?
 - c. Wordt in de praktijk voldoende aan verwachtingenmanagement gedaan?
3. Hoe vindt in de praktijk de communicatie en informatieverstrekking plaats?
 - a. Hoe is terugkoppeling naar burgers geregeld in projecten?
 - b. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid?

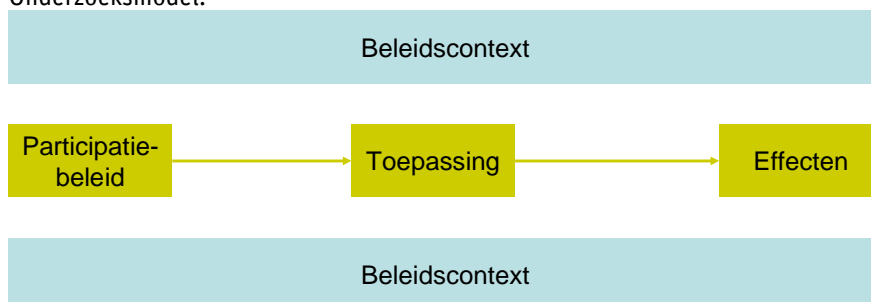
Effecten van participatie

4. Leidt het participatiebeleid er toe dat burgers voldoende (en voldoende burgers) betrokken worden bij het ontwikkelen en vaststellen van plannen?
 - a. Werkt de inbreng van burgers aantoonbaar door in het beleidsproces of in de besluiten die genomen worden?
 - b. Worden participatietrajecten geëvalueerd en worden de participanten daarbij betrokken?
 - c. Leidt burgerparticipatie in de praktijk tot betere besluiten?

Het onderzoeksmodel in figuur 1 geeft schematisch weer uit welke onderdelen het onderzoek is opgebouwd. Het onderzoek bevat een beschrijving en beoordeling van het participatiebeleid, de toepassing en de effecten. Het participatiebeleid wordt in de breedte beschreven en beoordeeld. De vorige collegeperiode (2006-2010) wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Voor de toepassing en de effecten van het participatiebeleid zijn vier participatiedossier onderzocht (meer hieronder in paragraaf 1.3). In het onderzoeksmodel is ook aandacht voor de beleidscontext. Daarmee doelen we in dit geval op de specifieke lokale situatie in Dalfsen, die per participatiedossier kan variëren.

Figuur 1

Onderzoeksmodel.



1.3 Uitvoering van het onderzoek

In de onderzoeksvraag is er aandacht voor het participatiebeleid, maar ook expliciet voor de uitvoering hiervan. In dit onderzoek wordt daarom niet alleen naar het beleid op papier gekeken, maar ook naar de uitvoering hiervan in vier participatiedossiers, namelijk:

- missie/visie traject Dalfsen 2020;
- herinrichting Rynoldingstraat;
- wmo-raad;
- ontwikkelwedstrijd voor het Waterfront.

De dossiers zijn gekozen in overleg met de Rekenkamercommissie uit een longlist van negen projecten. Bij de keuze van deze dossiers was variatie het belangrijkste uitgangspunt: variatie in aanpak, onderwerp en schaalniveau.

Tabel 1
Selectiekenmerken van de onderzochte participatiedossiers.

	missie/visie	Rynoldingstraat	uitvoering Wmo	waterfront
aanpak	maatwerk	standaard	standaard	maatwerk
onderwerp	visie	inrichting	beleid	ontwerp
schaal	gemeente	wijk	gemeente	stadsdeel

Deze selectie van dossiers geeft in de breedte een goed beeld van de participatiepraktijk in Dalfsen. Toch moet altijd voorzichtigheid worden betracht met generalisatie van conclusies naar andere, niet onderzochte dossiers. Op zichzelf is hier sprake van een substantiële steekproef (vier uit negen) maar bij dit soort kleine aantallen kan één dossier meer of minder vaak toch een heel ander beeld geven. Dit betekent dat er op basis van deze vier dossiers terughouden omgegaan zal worden met het doen van algemene uitspraken over de participatiepraktijk in Dalfsen. Dit neemt niet weg dat bevindingen uit de dossiers wel een goede indicatie en illustratie kunnen vormen voor de Dalfse participatiepraktijk. Als er in het vervolg van dit verslag wel meer algemene uitspraken worden gedaan, dan zijn die niet alleen gebaseerd op de vier dossiers, maar ook op interviews waarin de focus breder was dan de dossiers.

Voordat er gestart kon worden met het verzamelen van materiaal over het participatiebeleid en de vier participatiedossiers is een normenkader ontwikkeld (zie voor een beschrijving van alle normen bijlage 2). Het verzamelen van onderzoeksmateriaal verliep in twee stappen. Eerst is een dossieronderzoek uitgevoerd en daarna zijn diepte-interviews gehouden met betrokkenen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Wij bedanken de ambtelijke organisatie voor de ruimhartige medewerking aan het onderzoek. Bijlage 1 bevat een lijst met geïnterviewde personen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft en beoordeelt het participatiebeleid van Dalfsen. De belangrijkste bron van informatie hierover was de nota Communicatiebeleid 2007-2011. Het doel van dit hoofdstuk is om een oordeel te geven over de kwaliteit van het participatiebeleid. Hoofdstuk 3 gaat over het verloop van participatieprocessen in de praktijk. In dit hoofdstuk staan de vier participatiedossiers centraal. Aan de hand van deze dossiers wordt de participatiepraktijk beoordeeld. Hoofdstuk 4 beschrijft de effecten van participatie. Ook hier baseren wij ons oordeel op de vier dossiers.

Doel is om na te gaan of bepaalde effecten van participatie zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 6 bespreekt enkele aanbevelingen voor de participatiepraktijk en het participatiebeleid in Dalfsen.

2. Kwaliteit van het participatiebeleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene uitgangspunten én concrete vormgeving van het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen. Nagegaan wordt of het participatiebeleid voldoet aan de normen die hiervoor zijn opgesteld. De beschrijving is gebaseerd op interviews met bestuurders en ambtelijk medewerkers, op de nota 'Communicatiebeleid 2007-2011' en het Collegeprogramma van de gemeente Dalfsen 2006-2010.

Het participatiebeleid wordt hieronder getoetst aan de volgende normen:

- er is sprake van een actueel kader voor burgerparticipatie met daarin specifieke aandacht voor de communicatie met burgers;
- in het participatiebeleid zijn algemene uitgangspunten voor burgerparticipatie vastgelegd;
- in het participatiebeleid wordt voldoende aandacht besteed aan de opbrengsten van participatie en de terugkoppeling naar betrokkenen;
- in het participatiebeleid wordt onderscheid gemaakt in niveaus van participatie en het belang van communicatie daarin;
- het participatiebeleid biedt voldoende handvatten voor uitvoering;
- het participatiebeleid is voldoende bekend, gedragen en verankerd in de organisatie (bestuur, raad, ambtenaren);
- de raad is voldoende betrokken geweest bij de vaststelling van het participatiebeleid.

2.2 Een actueel kader

Er moet een actueel kader voor burgerparticipatie zijn, met daarin specifieke aandacht voor de communicatie met burgers.

De gemeente Dalfsen beschikt formeel gezien over een door de raad bekrachtigd participatiebeleid. De algemene uitgangspunten voor het participatiebeleid staan in het Collegeprogramma 2006-2010. De uitwerking in beleid is vastgelegd in de nota Communicatiebeleid 2007-2011. Hierin wordt het participatiebeleid gepositioneerd als een onderdeel van het communicatiebeleid. Het beleid voor burgerparticipatie wordt beschreven in hoofdstuk 5 van deze nota, die is getiteld: Strategisch communiceren: wat wil je bereiken?

Vastgesteld kan worden dat er een beperkt kader voor burgerparticipatie aanwezig is. Dit kader biedt - zoals hieronder verder zal worden toegelicht - de ambtelijke organisatie geen of weinig aanknopingspunten voor beslissingen over de inrichting van participatietrajecten in de praktijk.

2.3 Algemene uitgangspunten

Er moeten algemene uitgangspunten voor burgerparticipatie zijn vastgelegd in het participatiebeleid.

Een algemeen uitgangspunt is het streven naar een open en transparante bestuursstijl. Burgerparticipatie wordt gezien als een van de middelen die daaraan kunnen bijdragen.

Het gemeentebestuur streeft er vervolgens naar om ‘burgers of groepen burgers zo vroeg mogelijk actief te betrekken bij beleids- en besluitvormingsprocessen.’ De ambitie is dat het gemeentebestuur ‘samen met de samenleving’ zoekt naar oplossingen en samenwerkt aan welzijn, veiligheid en welvaart van inwoners. Over de wijze waarop burgerparticipatie georganiseerd moet worden: ‘Inspraak en burgerparticipatie bedden wij in het beleidsproces. Het college communiceert hierover vroegtijdig.’¹

In het participatiebeleid van Dalfsen zijn daarmee slechts enkele algemene uitgangspunten vastgelegd. Het Dalfse participatiebeleid gaat uit van het vroegtijdig betrekken van burgers en van burgerparticipatie die is ingebed in de beleidsprocessen. Als het om de bestuursstijl gaat worden openheid en transparantie als centrale waarden genoemd. Omdat deze uitgangspunten niet verder zijn uitgewerkt is de praktische betekenis ervan echter beperkt.

2.4 Opbrengsten en terugkoppeling

In het participatiebeleid zou voldoende aandacht moeten worden besteed aan de opbrengsten van participatie en de terugkoppeling naar betrokkenen.

De communicatienota beschrijft de verwachte opbrengsten van burgerparticipatie: burgerparticipatie moet ertoe bijdragen dat ‘de drempel laag blijft, bestuur en samenleving dicht bij elkaar staan en dat er betrokkenheid en draagvlak ontstaat.’ Ook wordt verwacht dat ‘het beleid er een stuk frisser door kan worden, dichter bij wat bewoners voelen en beleven.’

Het participatiebeleid bevat wel enig inzicht in de te verwachten opbrengsten van burgerparticipatie, maar besteedt geen aandacht aan hoe er richting participanten terugkoppeling kan worden gegeven.

2.5 Niveaus van participatie

Het wordt van belang geacht dat in gemeentelijk participatiebeleid een onderscheid wordt gemaakt in niveaus van participatie en het belang van communicatie daarin.

Als hulpmiddel voor het doordenken van de participatie in het beleidsproces presenteert de nota de participatieladder in de uitwerking van Igno Pröpper. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen. De nota geeft per bestuursstijl voorbeelden uit de praktijk in de gemeente Dalfsen. De nota benadrukt dat het niet altijd nodig en wenselijk is om uitgebreide communicatie- of participatietrajecten op te zetten om ‘resultaten te boeken’.

De communicatienota werkt niet uit welke bestuursstijl in welke gevallen de voorkeur verdient. Als sturingskader voor besluiten over de vormgeving, uitvoering en evaluatie van burgerparticipatie in de praktijk heeft de nota daardoor weinig toegevoegde waarde.

Vastgesteld kan worden dat er via de participatieladder een onderscheid gemaakt in niveaus van burgerparticipatie. Een afwegingskader dat kan helpen te bepalen in welke situatie welk niveau van participatie gewenst is, ontbreekt echter. Ook wordt geen relatie gelegd tussen niveaus van burgerparticipatie en de communicatiemiddelen die daarbij horen.

¹ College B&W gemeente Dalfsen, Collegeprogramma 2006-2010, Dalfsen, 2006, p. 2.

2.6 Handvatten voor uitvoering

Van participatiebeleid mag verwacht worden dat het voldoende handvatten biedt voor de uitvoering van concrete participatieprocessen.

De nota Communicatiebeleid 2007-2011 beschrijft globaal hoe burgerparticipatie in een nieuw beleidsproces ingebed kan worden. Uitgangspunt is dat ieder beleidsproces zijn eigen communicatieve aanpak nodig heeft. Aanbevolen wordt om iedere vorm van beleidsontwikkeling te beginnen met het doordenken van het komende beleidsproces. Een onderdeel daarvan is de vormgeving van de communicatie. In elk beleidsproces zou de vraag beantwoord moeten worden in hoeverre het beleidsthema geschikt is voor burgerparticipatie.

Naast deze vragen zouden volgens de nota ook nog een aantal subvragen beantwoord moeten worden: hoe open is het proces, is er voldoende duidelijkheid over de eigen rol en de inbreng van participanten, is er een meerwaarde te verwachten van participatie, is het thema voldoende belangrijk en is er voldoende belangstelling voor bij de participanten, is er voldoende tijd, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar.

Vastgesteld kan worden dat het Dalfse participatiebeleid onvoldoende handvatten biedt voor de uitvoering. Het Dalfse participatiebeleid is nog onvoldoende uitgewerkt om een sturende rol in de uitvoering te kunnen spelen.

2.7 Betrokkenheid raad

De raad moet voldoende betrokken zijn geweest bij de vaststelling van het participatiebeleid.

De gemeenteraad van Dalfsen heeft de communicatienota, inclusief de participatieparagraaf op 8 januari 2007 aangenomen. Bij de vaststelling is wel afgesproken de concepttitel 'Van mol tot pauw. Iedere bestuurder en ambtenaar een ambassadeur van de gemeente Dalfsen' te veranderen in 'Communicatienota 2007-2011, Iedere bestuurder en ambtenaar een ambassadeur van de gemeente Dalfsen.' Ook is besloten om na een half jaar een voortgangsrapportage over de uitvoering aan de raad aan te bieden.

In Dalfsen worden de afspraken in het Collegeprogramma gemonitord via een jaarlijks overzicht aan de raad (Stand van zaken uitvoering collegeprogramma). De stand van zaken rondom de uitvoering acties die in de Communicatienota 2007-2010 werden aangekondigd is een half jaar na verschijning van de nota beschreven in een voortgangsrapportage die op 26 november 2007 in de raad is besproken. Hierin wordt het volgende geconstateerd: 'een groot aantal zaken is inmiddels opgepakt, maar er zijn ook zaken die zijn blijven liggen omdat deze in de planning van werkzaamheden geen prioriteit hebben gekregen. Daarnaast ligt de uitvoering van bepaalde actiepunten bij andere afdelingen en zijn deze actiepunten nog niet in uitvoering genomen. Deze zaken moeten nog opgepakt worden.'²

Over de resultaten van de ambitie uit het collegeprogramma om inspraak en burgerparticipatie onderdeel te laten uitmaken van de beleidsontwikkeling wordt in de overzichten Stand van zaken uitvoering collegeprogramma 2006-2010 opgemerkt: 'hiervoor is continu aandacht.'

² Voortgangsrapportage nota Communicatiebeleid, november 2007, p.2

Hierbij wordt verder niet ingegaan op de vraag in welke mate het bestuur er daadwerkelijk in slaagt om inspraak en burgerparticipatie in het beleid in te bedden.³

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen andere monitors van het Communicatiebeleid of het collegeprogramma beschikbaar zijn waarin wordt ingegaan op de stand van zaken rond de participatiedoelstellingen in het College-akkoord.

De raad is voldoende betrokken bij de totstandkoming van het participatiebeleid. De communicatienota en de inspraakverordening zijn in 2006/2007 besproken in de raad. Op basis van de bespreking in de raad is weliswaar de titel van de communicatienota aangepast, maar inhoudelijk is er aan de nota verder niets veranderd.⁴ Daarmee heeft de raad voldoende gelegenheid gekregen om invloed uit te oefenen op de inhoud van het beleidskader voor burgerparticipatie.

2.8 Bekend, gedragen en verankerd

Van goed participatiebeleid mag verwacht worden dat het voldoende bekend, gedragen en verankerd is bij bestuur, raad, ambtenaren.

Uit dit onderzoek blijkt dat de beleidsuitgangspunten niet verder uitgewerkt zijn in handreikingen voor medewerkers. In de praktijk zijn door de afdeling communicatie of andere afdelingen geen initiatieven ondernomen om medewerkers bekend te maken met interactieve beleidsvorming. Burgerparticipatie en interactieve beleidvorming zijn geen specifieke thema's bij het inwerken van nieuwe medewerkers.

Aan deze norm wordt daarmee niet voldaan. De bekendheid van het participatiebeleid onder ambtenaren is beperkt. Er is geen sprake van breed draagvlak in de ambtelijke organisatie voor het huidige participatiebeleid. Het participatiebeleid is niet uitgewerkt in concrete werkafspraken en procedures. Daarmee is het niet verankerd in de organisatie.

2.9 Conclusies

In dit hoofdstuk stond het participatiebeleid van Dalfsen centraal. Geconstateerd is dat er een summier uitgewerkt participatiebeleid is beschreven in de Communicatienota 2007-2011. Dit beleid biedt weinig houvast voor de beleidspraktijk.

Pluspunten

- In de vorige collegeperiode (2007-2011) zijn al een aantal centrale uitgangspunten voor interactief bestuur vastgelegd (open, transparant, participatie inbedden in beleidsproces, vroegtijdige communicatie) die richtinggevend kunnen zijn bij een verdere uitwerking.

Verbeterpunten

- Als beleidskader is het participatiebeleid nog te weinig uitgewerkt om sturing te kunnen geven aan de praktijk van burgerparticipatie.

³ Stand van zaken uitvoering collegeprogramma 2006-2010, versie 15 oktober 2008 en versie 1 juni 2009.

⁴ Dit was oorspronkelijk 'Van mol naar pauw' en is veranderd in Communicatiebeleid 2007-2011.

- Er ontbreekt een koppeling tussen niveaus van burgerparticipatie en de inzet van communicatiemiddelen, daardoor is de praktische bruikbaarheid van het participatiebeleid gering.

3. Burgerparticipatie in de praktijk

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het beleid van de gemeente rondom burgerparticipatie aan bod gekomen. Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het participatiebeleid in de Dalfse praktijk wordt toegepast.

Om te beoordelen hoe burgerparticipatie in de gemeente Dalfsen in de praktijk vorm krijgt, zijn vier concrete participatiedossiers uitgelicht. Het betreft vier zeer diverse dossiers waar burgerparticipatie een onderdeel van uitmaakt. Deze dossiers verschillen in aanpak, onderwerp en schaalniveau.

Het betreft de volgende dossiers:

- missie/visie traject Dalfsen 2020;
- herinrichting Rynoldingstraat;
- Wmo-raad;
- ontwikkelwedstrijd voor het Waterfront.

Hieronder zullen de dossiers kort besproken worden. Een uitgebreide beschrijving van de dossiers is te vinden in bijlage 3.

3.2 De participatiedossiers

Missie visie

De vorige missie van Dalfsen dateerde van mei 2002. Vanuit het college en de gemeenteraad is besloten om in 2008 een nieuw missie/visie traject uit te voeren. Besloten is om bij dit traject burgers en belangenpartijen uitvoerig te betrekken. Het bureau BMC begeleidde dit traject. In dit traject werden vanaf het begin burgers, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en raadsleden betrokken. De gemeente nodigde in het begin van het traject een aantal personen uit voor een busrit door de gemeente (de schouw). Daarnaast konden inwoners antwoordkaartjes insturen en zijn er themabijeenkomsten voor inwoners en belangenpartijen georganiseerd. Ook was er een apart traject voor basisscholen. Er zijn meerdere sessies gehouden met gemeenteraadsleden en geselecteerde burgers/ vertegenwoordigers en aan het eind van het traject is een 'Avond van de Toekomst' georganiseerd. De gemeenteraad heeft uiteindelijk de nieuwe toekomstvisie vastgesteld. Het totale traject nam ongeveer een jaar in beslag (van maart 2008 tot en met april 2009).



Herinrichting Rynoldingstraat

De herinrichting van de Rynoldingstraat is in 2010 op de gemeentelijke agenda gekomen op initiatief van de buurtvereniging van deze straat. Zij spraken met de wijkbeheerder over een aantal wensen voor de straat en hielden een bewonersenquête. De gemeente heeft bij de herinrichting van deze straat gekozen voor een standaardwerkwijze bij herinrichtingen. De gemeente heeft twee plannen gemaakt voor een nieuwe inrichting van de straat. Het ene plan was gebaseerd op de uitkomsten van de bewonersenquête en wensen die bewoners hadden neergelegd en het andere plan was gebaseerd op het eigen inzicht van de gemeente. Per brief werden bewoners uitgenodigd voor een inloopavond in het gemeentehuis waar zij beide plannen konden bekijken en vragen konden stellen. Verder werden politie, plaatselijk belang en de raadsleden uitgenodigd. De plannen konden ook van de gemeentelijke website gedownload worden. Tijdens de inloopavond werd bewoners gevraagd te reageren op beide ontwerpen via een reactieformulier. Op basis van de reacties van bewoners besloot de gemeente niet te kiezen voor een van beide ontwerpen, maar voor een aangepast ontwerp met elementen uit beide ontwerpen. In dit nieuwe ontwerp stonden ook wadi's die in beide eerdere ontwerpen niet benoemd waren. Het aangepaste ontwerp werd goedgekeurd door het college van B&W en bewoners konden hier niet meer op reageren. Bewoners waren ontevreden over het traject voelden zich niet gehoord. Er volgden verschillende gesprekken tussen bewoners en de gemeente. Daarnaast waren bewoners onaangenaam verrast door de komst van de wadi's.



Wmo-raad

De gemeente heeft een wettelijke verplichting om bij een lokale toetsingscommissie advies in te winnen over het op te stellen vierjarig beleidsplan Wmo.

Daarnaast is er de wettelijke verplichting om ingezetenen van de gemeente te betrekken bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. Op basis van deze wettelijke verplichtingen is op 12 februari 2007 het instellingsbesluit voor de Wmo-raad door de gemeenteraad goedgekeurd. In mei 2007 is de Wmo-raad daadwerkelijk geïnstalleerd. De Wmo-raad bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en vijf tot tien leden die deskundig zijn binnen hun cluster. Een ambtelijk secretaris ondersteunt de Wmo-raad. De Wmo-raad moet gevraagd en ongevraagd adviseren over het te voeren beleid met betrekking tot de Wmo. In de periode mei 2007 tot en met april 2010 verschenen 12 gevraagde en ongevraagde adviezen van de Wmo-raad. De Wmo-raad zelf en ook de ambtelijk secretaris vindt dat de raad goed functioneert. De gemeente vraagt regelmatig adviezen en het college en de gemeenteraad hechten ook veel waarde aan deze adviezen en nemen ze veelal geheel of gedeeltelijk over.



Ontwikkelwedstrijd voor het Waterfront

Het Waterfront is een prominent gebied in de gemeente Dalfsen. Vanaf 1997 wordt al gesproken over de invulling van dit gebied. Allereerst is de ontwikkeling van een nieuw gemeentehuis in dit gebied opgepakt. Eind 2006 heeft de raad besloten om voor de invulling van de rest van het gebied een ontwikkelwedstrijd te organiseren. De winnaar van de ontwikkelwedstrijd zou de partij zijn die een plan voorstelde met de beste balans tussen maatschappelijke aanvaardbaarheid en economische uitvoerbaarheid. Het bureau BBN begeleidde deze ontwikkelwedstrijd. De ontwikkelwedstrijd bestond uit een aantal fasen. In de eerste selectiefase selecteerde de projectgroep Waterfront met ondersteuning van een aantal inhoudelijke adviseurs vijf van de veertien inschrijvingen voor de ontwikkelwedstrijd. Voor de tweede selectiefase werkten de vijf geselecteerde partijen hun plannen voor het Waterfront verder uit. De projectgroep Waterfront selecteerde in samenspraak met het college van B&W in november 2007 de partijen Leyten en VolkerWessels voor de gunningsfase. Zij kregen hierbij schriftelijk advies van een aantal inhoudelijke adviseurs, een aantal gemeenteraadsleden en vijf belangenpartijen (de lekenadviseurs). In de gunningsfase mochten de twee geselecteerde partijen hun plannen nog verder uitwerken. In januari 2009 was er een goedbezochte informatieavond voor alle inwoners van de gemeente Dalfsen waar beide ontwikkelaars hun uitgewerkte plannen presenteerden. Middels antwoordkaartjes die huis-aan-huis verspreid waren konden inwoners van de gemeente Dalfsen hun voorkeur uitspreken voor een van de beide plannen. Een duidelijke meerderheid van 82 procent van de stemmers koos voor het plan van VolkerWessels. Ook de eerder betrokken inhoudelijke adviseurs, belangenpartijen en gemeenteraadsleden gaven een schriftelijk advies dat eenduidig wees in de richting van VolkerWessels. Op 20 april 2009 besloot de raad de opdracht tot het ontwikkelen van het gebied Waterfront te gunnen aan VolkerWessels.



3.3 Algemeen

We toetsen de vier dossiers nu eerst aan enkele algemene normen voor burgerparticipatie, te weten tijdigheid, duidelijke randvoorwaarden, openheid en interactie. Een overzicht van de scores is opgenomen in tabel 3.1.

Tijdigheid

Participatie moet plaatsvinden op een vroegtijdig moment in het beleidsproces.

In elk van de vier dossiers zijn burgers of belangengroepen in een vroegtijdig stadium betrokken. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat lag het initiatief zelfs bij bewoners en ook bij het missie/visie traject werden al in de analysefase burgers en belangengroepen betrokken middels een schouw. De Wmo-raad wordt minimaal zes weken voor een besluit om advies gevraagd. Dit is tijdig genoeg, daar de leden zelf niet in een te vroeg stadium van de beleidsvorming ondervraagd willen worden. Bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront zijn burgers op het eerste gezicht in een wat later stadium betrokken. Belangenpartijen daarentegen zijn wel eerder betrokken. Toch was het moment dat burgers bij de ontwikkelwedstrijd betrokken werden tijdig genoeg. Eerdere besluiten in de ontwikkelwedstrijd waren vrij technisch en zouden veel tijd en kennis vragen van inwoners.

Duidelijke randvoorwaarden

Participatie dient ingekaderd te worden door het politiek bestuur. Daarbij moet duidelijk zijn welke randvoorwaarden gelden en aan welke spelregels het bestuur en de burgers zich binden.

Bij twee van de vier dossiers zijn duidelijke randvoorwaarden gesteld. De Wmo-raad kent een helder instellingsbesluit en een werkdocument waarin status, positie enzovoort goed worden beschreven. Bij de ontwikkelwedstrijd voor het Waterfront is in een selectieleidraad duidelijk vastgesteld dat de betrokken maatschappelijke partijen een advies konden uitbrengen maar dat het college uiteindelijk een besluit zou nemen in de selectiefase. De betrokken partijen zijn hierover per brief geïnformeerd. In de gunningsfase konden de betrokken maatschappelijke partijen en inwoners adviseren, maar had de gemeenteraad het laatste woord. Dit stond in de gunningleidraad en is aan bewoners ook duidelijk gecommuniceerd in zowel de berichten in de huis-aan-huis krant als in de brochure die huis-aan-huis verspreid is. Bij de ontwikkeling van een nieuwe missie/visie was het vooraf niet zo duidelijk wat zou gebeuren met de inbreng van inwoners en belangengroepen en ook bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was het voor veel bewoners vooraf niet duidelijk hoe de inspraakprocedure verliep en waar men wel en geen inspraak in had.

Openheid

Participatie dient plaats te vinden in een situatie waarbij de uitkomsten van het beleid niet vaststaan. Het bestuur moet participanten inzicht geven in het beleidsproces. Ook van de kant van participanten wordt openheid gevraagd.

Op het gebied van openheid scoren de verschillende dossiers iets minder goed, al is per saldo het beeld positief. In geen van de vier dossiers is sprake van schijnparticipatie of voldongen feiten. Toch is er variatie tussen de dossiers in de mate van openheid van het participatieproces.

Over de ontwikkelwedstrijd Waterfront werd veelal gecommuniceerd via berichten in de huis-aan-huis krant. In het jaar 2008 liep het project vertraging op door onder andere de afhandeling van een bezwaarprocedure. Inwoners werden hierover nauwelijks geïnformeerd.

Ook bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was de communicatie vanuit de gemeente gering. Straatbewoners waren niet goed op de hoogte van belangrijke kenmerken van de nieuwe inrichting van de straat (wadi's), het verloop van het beleidsproces en het uiteindelijke resultaat (het definitieve ontwerp). Er heerste een algemeen gevoel onder bewoners dat de gemeente zaken voorgekookt had. De gemeente gaf aan dat er zeker ruimte was voor inspraak van bewoners, maar dit is niet duidelijk genoeg gecommuniceerd en uitgelegd.

Bij de ontwikkeling van de nieuwe missie/visie zijn inwoners via berichten in de huis-aan-huis krant en de website regelmatig geïnformeerd over het verloop van de verschillende fasen in het beleidsproces.

In het dossier Wmo-raad zijn de deelnemers positief over de openheid van de gemeente. Die openheid blijkt onder meer uit het feit dat bij elke vergadering van de Wmo-raad een beleidsambtenaar van de gemeente aanwezig is. De Wmo-raad ervaart dat de gemeente daadwerkelijk ruimte voor advies openlaat. Dat blijkt ook uit het relatief grote aantal overgenomen adviezen.

Interactie

Participatie betekent interactie tussen het bestuur en de burgers. Het uitgangspunt van burgerparticipatie is dat de communicatie meerzijdig is en zich moet herhalen. Er wordt gepoogd tot gemeenschappelijke beeldvorming over problemen en oplossingsrichtingen te komen.

De vier participatiedossiers scoren positief op deze norm. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was er een inloopavond waar bewoners met ambtenaren van verschillende disciplines in gesprek konden gaan. Daarnaast konden bewoners ten alle tijden contact leggen met de projectleider binnen de gemeente. Bij het missie/visie traject zijn er zelfs meerdere bijeenkomsten geweest waar burgers en de gemeente elkaar troffen. Ook de Wmo-raad kent tweerichtingsverkeer aangezien regelmatig ambtenaren een adviesverzoek toelichten in een vergadering. Tijdens de ontwikkelwedstrijd Waterfront is een goed bezochte informatieavond georganiseerd waar inwoners konden reageren op de ontwerpen en de gemeente aanwezig en aanspreekbaar was. De bijeenkomst was met naar schatting 500 bezoekers tamelijk massaal waardoor interactie mogelijk iets bemoeilijkt werd. De interactiemogelijkheden zijn bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront van alle projecten het minst.

In tabel 3.1 is de score op de algemene criteria voor de participatiepraktijk per dossier weergegeven. De Wmo-raad scoort hierop het beste.

Tabel 3.1

Score op de algemene criteria voor participatiepraktijk per dossier.

Algemeen	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Tijdigheid	+	+	+	+
Duidelijke randvoorwaarden	-	+	-	+
Openheid	+	+/-	-	+
Interactie	+	+/-	+	+

3.4 Ontwerp

Het ontwerp van een interactief traject beïnvloedt het uiteindelijke verloop ervan, en dus ook de mate waarin burgers in de gelegenheid worden gesteld om mee te praten. Daarom is het van belang om bij een evaluatie van het participatiebeleid ook naar de ontwerpfase van participatiedossiers te kijken. Deze paragraaf beoordeelt de ontwerpfase van de vier Dalfse participatiedossiers door te kijken naar de aanwezigheid van een plan van aanpak, een communicatieplan en de mix aan geplande communicatie-activiteiten. Een score-overzicht staat in tabel 3.2.

Plan van Aanpak

Voorafgaand aan het project is een Plan van Aanpak opgesteld waarin keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de mate van participatie.

Hier wijkt de praktijk duidelijk af van de ideale situatie. In alle vier de dossiers is vooraf in meer (Wmo-raad, Missie/Visie, Waterfront) of mindere (Rynoldingstraat) nagedacht over de inrichting van de participatie. Alleen in het geval van de Wmo-raad is daarvan specifiek iets op papier gezet (het Instellingsbesluit).

De Rynoldingstraat is een goed voorbeeld van een min of meer routinematig en kleinschalig proces waarvoor het niet lonend is om telkens een plan van aanpak voor de participatie op te stellen. Echter, het ontbreken van een breder beleidskader en – daaraan gekoppelde werkprocedures – heeft ertoe geleid dat het traject teveel vanuit de routine is ingestoken, waardoor specifieke problemen te laat zijn gesignaleerd.

Bij de twee andere dossiers is vooraf wel nagedacht over de inrichting van de participatie, maar dat is niet in een apart plan van aanpak beschreven. De participatieve aanpak rondom de nieuwe Missie is in dialoog met de externe partij (BMC) in en kort na het offertetraject aan de orde geweest. Participatie was een uitdrukkelijk aandachtspunt bij het beoordelen van de drie offertes. Van de offerte van BMC is een startnotitie afgeleid. Bij Waterfront zijn de positieve ervaringen met de participatie rondom het nieuwe gemeentehuis leidend geweest voor de inrichting van de burgerparticipatie. Ook in dit geval is daarover weinig op papier gezet.

Communicatieplan

Voorafgaand aan het project is een communicatieplan gemaakt, al dan niet als onderdeel van het Plan van Aanpak.

Van de vier dossiers is alleen voor het missie/visie traject en Waterfront destijds een communicatieplan ontwikkeld.

In de kadernota Wmo wordt een communicatieplan aangekondigd (waar communicatie over Wmo-raad onderdeel van zou moeten zijn), maar dit plan is niet opgesteld. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was al geen Plan van Aanpak opgesteld vanwege de beperkte omvang van het project. Een communicatieplan is er om die reden ook niet.

Communicatiemix

Het communicatieplan bevat een bewuste keuze voor een bepaalde communicatiemix. Bij de dossiers waar een communicatieplan of –paragraaf is opgesteld is ook de communicatiemix benoemd.

Het communicatieplan voor het Waterfront bevatte een helder schema met een overzicht van doelgroepen wanneer op welke manier waarover geïnformeerd zouden worden.

In het communicatieplan voor het missie/visie traject stonden eveneens de verschillende doelgroepen benoemd, maar was de communicatiemix iets beknopter. Er is hierbij geen onderscheid gemaakt naar doelgroep, maar wel naar communicatie per participatie-activiteit en beleidsfase.

In tabel 3.2 is de score op de ontwerpcriteria voor de participatiepraktijk per dossier weergegeven. Het missie/visie traject en Waterfront scoren hierop het beste. Dit zijn de wat grotere maatwerkprojecten waarbij een goed plan onontbeerlijk is. De dossiers herinrichting Rynoldingstraat en Wmo-raad kennen een standaardwerkwijze.

Tabel 3.2

Score op de ontwerpcriteria voor participatiepraktijk per dossier.

Ontwerp	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Plan van aanpak	+/-	+/-	-	+
Communicatieplan	+	+	-	-
Communicatiemix	+	+	-	-

3.5 Uitvoering

Deze paragraaf behandelt de wijze waarop de vier dossiers scoren op de zeven criteria voor de uitvoering van een participatietraject, te weten, een actieve benadering van participanten, conforme uitvoering van het plan van aanpak, terugkoppeling eigen inbreng, betrokkenheid raad, samenwerking, laagdrempeligheid en de nabijheid van burger en bestuur. Een score-overzicht staat in tabel 3.3.

Actieve benadering participanten

Potentiële participanten dienen actief benaderd te worden met informatie over het project.

In alle dossiers zijn potentiële participanten actief benaderd. Bij het missie-visie traject zijn sleutelfiguren en belangenorganisaties persoonlijk per brief geïnformeerd en uitgenodigd. Verder is er in de huis-aan-huis krant melding gemaakt van de verschillende bijeenkomsten en hebben alle inwoners een antwoordkaart in de bus gekregen. Voor Waterfront was er een soortgelijke aanpak. De belangenpartijen die om advies werden gevraagd, kregen hiervoor een uitnodiging per brief. Inwoners zijn uitgenodigd via berichtgeving in de huis-aan-huis krant en daarnaast zijn huis-aan-huis informatiebrochures met antwoordkaarten verspreid.

Ook bij de herinrichting zijn bewoners van de Rynoldingstraat per brief uitgenodigd om de plannen te bekijken en op de inloopavond te komen. Voor de Wmo-raad is gericht gezocht naar participanten. Dit is niet in alle gevallen gelukt, voor het GGZ cluster zijn aanvankelijk geen participanten gevonden.

Uitvoering conform plannen

Het gaat er hierbij om of de participatie- en communicatieplannen conform het Plan van Aanpak zijn uitgevoerd.

Bij het missie/visie traject is een plan van aanpak opgesteld in de vorm van een startnotitie. Dit plan van aanpak is goed gevolgd. Het tijdspad werd gevolgd, enkel de geplande 'Dag van de Toekomst' werd een 'Avond van de Toekomst' en er werd nog een onderdeel toegevoegd aan het oorspronkelijke plan, namelijk een speciaal scholentraject.

Bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront is een plan van aanpak opgesteld voor de ontwikkelwedstrijd

Behalve de vertraging die is opgelopen bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront is alles wel uitgevoerd volgens het Plan van Aanpak. Alleen de informatievoorziening via het huis-aan-huisblad was minder uitvoerig dan vooraf gepland.

De andere twee dossiers kenden geen expliciet Plan van Aanpak. Voor de Wmo-raad geldt echter dat deze in de praktijk wel functioneert zoals beoogd en de herinrichting van de Rynoldingstraat is ook uitgevoerd volgens de standaardwerkwijze.

Opbrengsten teruggekoppeld

Hier gaat het er om of opbrengsten van de participatie zijn teruggekoppeld naar de deelnemers en voor de betrokkenen een duidelijke rol hebben gespeeld in de verdere besluitvorming.

Bij de herinrichting Rynoldingstraat en de Wmo-raad zijn de deelnemers persoonlijk geïnformeerd over de opbrengsten van de inspraak. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat kregen de straatbewoners een brief met hierin een samenvatting van de ingevulde reactieformulieren en het besluit dat de gemeente op basis hiervan had genomen. De Wmo-raad krijgt van het college van B&W altijd een schriftelijke reactie op advies. Bij het missie/visie traject en de ontwikkelwedstrijd Waterfront is de gegeven inbreng van inwoners algemeen teruggekoppeld via berichten in de huis-aan-huis krant. Participanten kregen geen persoonlijke terugkoppeling. Het was wellicht wenselijk geweest om de aanwezigen bij de missie/visie bijeenkomsten een verslag te sturen en de inwoners die de moeite hadden genomen een stem uit te brengen middels een antwoordkaartje persoonlijk te informeren over de uitkomst. Bij het missie/visietraject is wel nog het eindresultaat huis-aan-huis verspreid.

Raad voldoende betrokken

Het gaat hierbij om de vraag of de gemeenteraad voldoende betrokken is geweest bij het participatietraject.

Bij het missie/visie traject heeft de raad een nadrukkelijke rol gekregen. Er waren verschillende sessies georganiseerd om met raadsleden te communiceren over de toekomst van Dalfsen. Voor de raad bleek het moeilijk te zijn in de toekomst te kijken. De inbreng van de raad was dan ook beperkt. Bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront had de raad nadrukkelijk het laatste woord, maar ook eerder in de ontwikkelwedstrijd hebben raadsleden schriftelijk advies gegeven. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat is de raad niet betrokken geweest.

Bij uitvoeringszaken is dit in principe ook niet nodig. De Wmo-raad is een instrument van B&W, dus als zodanig is geen betrokkenheid van de raad nodig. Dit neemt niet weg dat er regelmatig contacten met de Wmo-raad zijn. Zo bezoeken individuele leden van de Wmo-raad soms als toehoorder gemeenteraadsvergaderingen. Daarnaast zijn er op inspraakbijeenkomsten of andere Wmo-bijeenkomsten contacten tussen raadsleden en leden van de Wmo-raad

Samenwerken

Hier staat de vraag centraal of gemeente en participanten samenwerken in het participatietraject.

In het missie/visie traject zijn meerdere participatievormen gebruikt. Bij de themabijeenkomsten in werkgroepverband waar met name de 'usual suspects' aanwezig waren was sterk sprake van samenwerking.

Bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront is er niet echt samengewerkt in de zin dat samen aan een oplossing is gewerkt. Participanten gaven advies en de gemeente nam dit mee. Wel was er duidelijk een gezamenlijk doel, namelijk een zo passend mogelijke inrichting voor het gebied Waterfront.

Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was aanvankelijk sprake van samenwerking. Door onduidelijke communicatie van de gemeente over de plaatsing van twee Wadi's en door enkele andere onvolkomenheden daalde het vertrouwen van de bewoners dat hun inbreng een rol zou spelen in de planvorming. Een complicerend gegeven hierbij is dat elke bewoner naast het algemeen belang van een goed ingerichte straat ook een eigen belang heeft, dat soms niet spoort met het straatbelang. Dit kan de samenwerkingsmogelijkheden met de gemeente soms onder druk zetten.

De Wmo-raad is een goed voorbeeld van intensieve samenwerking tussen gemeente en participanten, maar er wordt niet samen naar oplossingen gezocht. De rolverdeling is veeleer dat de Wmo-raad kan knelpunten en problemen kan agenderen en (gevraagd en ongevraagd) kan adviseren over voorstellen van B&W. Daarbij worden de 'oplossingen' door B&W aangedragen. Natuurlijk kan de Wmo-raad zelf voorstellen doen voor alternatieve oplossingen. Uit het voorbeeld hieronder blijkt dat deze werkwijze in de praktijk wel heel dicht uitkomt bij het 'samen zoeken naar oplossingen'.

Persoonsgebonden budget hulp bij het huishouden

De gemeente Dalfsen heeft de Wmo-raad advies gevraagd over het voorstel om twee PGB-tarieven te gaan hanteren voor hulp bij het huishouden. De gemeente stelde voor om het tarief voor zowel HH1 en HH2 vast te stellen op 75% van het uurtarief van de goedkoopste aanbieder met een ondergrens van € 15,- voor HH1 en € 19,- voor HH2. De Wmo-raad adviseerde positief over het hanteren van twee tarieven, maar adviseerde om de vaste tarieven van € 15,- en € 19,- te hanteren en deze jaarlijks te indexeren. De 75% regel schept verwarring. Verder adviseerde de Wmo-raad de gemeente om te zorgen voor compensatie wanneer de eigen hulp door ziekte voor lange tijd uitvalt. De cliënt moet dan vaak een professionele hulp inhuren, waarvoor het PGB dan niet voldoende is. De gemeente nam het advies over de vaste tarieven en indexeren over. Wat betreft de compensatie gaf de gemeente aan een contract te hebben met de Sociale Verzekeringsbank die bij ziekte de kosten van loondoorbetaling vergoedt. De klant kan dus tijdelijk een andere hulp inhuren. Het ging de gemeente te ver om de kosten te vergoeden wanneer de tijdelijke hulp duurder is en gaf aan dat het de cliënt vrij staat te allen tijde over te stappen op zorg in natura.

Laagdrempelig

Het gaat er bij dit criterium om, of de aangeboden participatievormen laagdrempelig zijn.

Laagdrempeligheid interpreteren we als de mate waarin participanten over specifieke kennis en vaardigheden moeten beschikken om goed te kunnen participeren. We zien dat in de Dalfse participatiepraktijk zowel tussen als binnen de projecten verschil is in de mate van laagdrempeligheid.

Het meest laagdrempelig was de burgerparticipatie bij het project Waterfront. Er lagen twee concrete ontwerpen klaar voor het gebied Waterfront. Artist impressions van beide ontwerpen zijn in een full color brochure huis-aan-huis verspreid. In het gemeentehuis kon men maquettes van beide ontwerpen bekijken en op de informatiebijeenkomst kon men vragen stellen. De inbreng die de gemeente vroeg, was tamelijk eenvoudig: welk ontwerp heeft de voorkeur? De gevraagde participatie van belangenpartijen die al eerder in de wedstrijd betrokken waren als adviseurs was minder laagdrempelig.

Zij moesten zich verdiepen in ontwerpen van meerdere partijen en hier een gefundeerd advies over geven. Het voordeel was dat dit advies schriftelijk werd gegeven, zodat er ruimte was om dit rustig te bekijken en een mening te vormen.

De participatie bij de herinrichting van de Rynoldingstraat en bij het missie/visie traject was in praktische zin laagdrempelig. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat werd een inloopbijeenkomst gehouden waarbij men kon binnenlopen op het moment dat dit schikte. Alle betrokken ambtenaren waren hier aanwezig om vragen aan te stellen en er waren duidelijke antwoordformulieren. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was het feit dat inwoners de ontwerpen voor de herinrichting van de straat niet thuis gestuurd kregen, maar zelf moesten downloaden ietwat drempelverhogend. Daarnaast was soms de legenda van deze ontwerpen zo klein dat niet alles goed te lezen was. Ook werd een bepaalde mondigheid van burgers verwacht. Van straatbewoners werd verwacht dat zij zelf de vragen die zij hadden bij de ontwerpen stelde. Wie vroeg naar de invulling van de groenstroken had geweten dat hier mogelijk wadi's zouden komen. Wie dit niet vroeg, wist dit niet.

Ook in het missie-visie traject zijn werden bijeenkomsten georganiseerd door de gehele gemeente waar men vrij naar toe kon gaan en men kon ook antwoordkaartjes invullen. Bij het missie/visie traject zat de 'drempel' in het onderwerp: 'de toekomst'. Voor veel burgers, belangenpartijen, maar ook gemeenteraadsleden bleek het moeilijk een visie te vormen over 'de toekomst van Dalfsen'. Daarom is ervoor gekozen om een deel van de bijeenkomsten voor een kleinere kring te organiseren: inwoners die ook al in andere verbanden maatschappelijk actief zijn.

Deelname aan de Wmo-raad is niet laagdrempelig. Het vergt ten eerste een forse tijdsinvestering. Leden van de Wmo-raad schatten in dat het voorbereiden en bijwonen van 10 vergaderingen 70 uur kost. De leden van de Wmo-raad zijn vaak al actief in andere verbanden, waardoor dit tijdsbeslag extra aantikt. Ten tweede vraagt lidmaatschap van de Wmo-raad ook materiekennis. Voor nieuwe leden betekent dit dat er fors geïnvesteerd moet worden om het kennisniveau op peil te brengen. Dit vraagt specifieke vaardigheden van de participant.

Bestuur en burger bij elkaar

Hierbij gaat het er om dat bestuur en burger dicht bij elkaar staan in een participatietraject.

Dit was het meest het geval bij de herinrichting van de Rynoldingstraat en het missie/visie traject. Dit komt met name door de kleinschaligheid van de bijeenkomsten.

Bij de verschillende themabijeenkomsten in het missie/visie traject waren naar schatting ongeveer 30-40 personen aanwezig. Hieronder waren ook leden van het college en raadsleden. In deze setting stonden burger en bestuur letterlijk dicht bij elkaar. Overigens waren het wel de 'bekende participanten' die op deze bijeenkomsten afkwamen. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat was niet zo zeer het college van B&W direct betrokken, als wel ambtenaren van verschillende disciplines. Op de inloopbijeenkomst waarvoor slechts een twintigtal huishoudens was uitgenodigd was er ruimte voor een gesprek en stonden de gemeenteambtenaren en de burgers dicht bij elkaar. Bij de ontwikkelwedstrijd Waterfront was dit minder het geval. Er was één informatieavond over het project en door de grote opkomst van 500 personen stonden burger en bestuur, hoewel beiden aanwezig op deze avond niet heel dicht bij elkaar. Ook de adviseurs van de selectiecommissie hadden voor zover bekend weinig contact met het college, gemeenteraad of ambtenaren. De Wmo-raad staat niet dicht bij het bestuur, in de zin dat er nauwe banden zijn. Gezien de adviesrol van de Wmo-raad, die toch een zekere mate van distantie vereist, is dat terecht. Tegelijkertijd staat de Wmo-raad ook niet op grote afstand. Als er snel geschakeld moet worden kan dat. Er heerst geen 'wij-zij sfeer'.

In tabel 3.3 is de score op de uitvoeringscriteria voor de participatiepraktijk per dossier weergegeven. Criteria waarop goed gescoord wordt in de verschillende dossiers is de actieve benadering van participanten, de uitvoering conform plannen en het terugkoppelen van de opbrengsten. In de vier dossiers is de participatie echter niet altijd even laagdrempelig en ook de samenwerking tussen gemeente en participanten komt in de praktijk niet nadrukkelijk terug. Voor het overige scoren alle dossiers tamelijk goed tot goed op de uitvoeringscriteria.

Tabel 3.3

Score op de uitvoeringscriteria voor participatiepraktijk per dossier.

Uitvoering	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Actieve benadering participanten	+	+	+	+
Uitvoering conform plannen	+	+/-	+	+
Opbrengsten teruggekoppeld	+/-	+/-	+	+
Raad voldoende betrokken	+/-	+	+	+
Samenwerken	+/-	+/-	-	+
Laagdrempelig	+/-	+	+/-	-
Bestuur en burger bij elkaar	+	-	+	+/-

3.6 Doorwerking beleid

Voor de doorwerking van het beleid zijn in het normenkader twee criteria opgesteld, te weten, een duidelijke rol voor het participatiebeleid in het project en de projectevaluatie. Hieronder wordt ingegaan op de score in de vier dossiers op deze criteria. Een score-overzicht staat in tabel 3.4.

Duidelijk rol participatiebeleid

Bij het criterium 'Duidelijke rol participatiebeleid' gaat het er om of het algemene participatiebeleid van de gemeente een duidelijke rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van de aanpak van de participatie en de communicatie in het participatiedossier.

In hoofdstuk drie is het gemeentelijk participatiebeleid als onderdeel van de communicatienota besproken. Duidelijk is geworden dat het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen tamelijk globaal van opzet is en niet direct praktische handvatten biedt. In geen van de dossiers is voor de opzet van participatie het gemeentelijk participatiebeleid ter hand genomen.

Een externe adviseur over de rol van het gemeentelijk participatiebeleid op de voorkeur voor een interactieve aanpak

“Het algemene participatiebeleid van Dalfsen heeft hierop geen invloed gehad. Het traject is ontstaan via onze voorstellen. Vanuit de gemeente is hier niet via een nota input op geleverd. Wel in de gesprekken is aangegeven dat men het graag interactief wilde.”

Participatietraject geëvalueerd

Bij het laatste criterium van doorwerking van beleid gaat het om de vraag of het participatieproject in zijn geheel of op onderdelen in enige vorm is geëvalueerd met betrokkenen. Bij twee van de vier dossiers heeft geen evaluatie plaatsgevonden. In het missie/visietraject heeft een interne evaluatie plaatsgevonden. Hierbij waren alleen de gemeente en het externe bureau dat het traject begeleidde betrokken. Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat is op het reactieformulier aan straatbewoners gevraagd wat zij specifiek van de inloopbijeenkomst vonden.

In tabel 3.4 zijn de scores op de criteria voor doorwerking van beleid in de participatiepraktijk per dossier weergegeven. Op deze criteria scoort de gemeente in alle dossiers niet goed.

Tabel 3.4

Score op de criteria voor doorwerking van beleid in de participatiepraktijk per dossier.

Doorwerking	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Duidelijke rol participatiebeleid	-	-	-	-
Participatietraject geëvalueerd	+/-	-	+/-	-

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de toepassing van het participatiebeleid in de praktijk beoordeeld aan de hand van vier concrete dossiers. Welke conclusies kunnen we nu trekken? In deze paragraaf beschrijven we een aantal duidelijke pluspunten van het Dalfse participatiebeleid en we signaleren verbeterpunten.

Pluspunten

- Participanten worden over het algemeen voldoende tijdig en actief betrokken bij participatietrajecten.
- Er is voldoende ruimte om inbreng te hebben, want uitkomsten staan doorgaans niet vast. Er is interesse vanuit de gemeente in de inbreng van participanten.
- In de participatiepraktijk is voldoende variatie aan interactiemogelijkheden tussen de participanten onderling en tussen de participanten en de gemeente. Ook is er in de onderzochte gevallen altijd gelegenheid voor daadwerkelijke dialoog.
- Bij de grotere eenmalige participatietrajecten is er in de ontwerpfase in voldoende mate sprake van een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie. Uitvoering verloopt vaak volgens plan.
- De raad is voldoende betrokken bij de onderzochte participatietrajecten.

Verbeterpunten

- Het komt voor dat in participatietrajecten niet of onvoldoende duidelijk is op basis van welke randvoorwaarden inbreng van inwoners wordt gevraagd. Vaak is het dan voor de participanten niet meteen duidelijk wat de status van hun inbreng is en wat er wel en niet mee kan gebeuren.
- Bij kleinere routinematige projecten is onvoldoende aandacht voor een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie.
- Van enige doorwerking van het participatiebeleid op papier naar participatiebeleid in de praktijk is geen sprake.
- Participatietrajecten worden doorgaans niet geëvalueerd.

4. Effecten van participatie

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop participatietrajecten in de Dalfse praktijk worden vormgegeven. In dit hoofdstuk gaat het er om wat het betrekken van burgers en belangengroepen nu uiteindelijk heeft opgeleverd. Kortom wat zijn de effecten van participatie in de Dalfse praktijk?

De effecten van participatie zoals deze in Dalfsen wordt vormgegeven, zijn afgeleid van de eerder besproken vier concrete dossiers: het missie/visie traject, de ontwikkelwedstrijd Waterfront, de herinrichting van de Rynoldingstraat en de Wmo-raad.

Er kunnen in participatietrajecten allerlei effecten optreden. Hierover is in wetenschappelijk onderzoek uitgebreid gepubliceerd. Dit onderzoek richtte zich op vijf mogelijke effecten: meer betrokkenheid, meer draagvlak, een meer open en transparante bestuursstijl, inhoudelijke verrijking en betere processen.

Het is niet eenvoudig om vast te stellen of en in welke mate deze effecten optreden in of na concrete participatietrajecten. 'Harde' indicatoren om de effecten mee te meten ontbreken vaak. Ook is de oorzaak-gevolg relatie tussen deelname aan een participatietraject en het effect vaak niet met veel zekerheid vast te stellen. Om hier toch iets over te kunnen zeggen, baseren wij ons voornamelijk op de waarneming van degenen die – vanuit de gemeente, vanuit een belangengroep, of als participant – direct bij het participatieproces betrokken waren.

4.2 Betrokkenheid

Burgerparticipatie kan leiden tot meer betrokkenheid van burgers of belangengroepen bij het onderwerp van het participatietraject. Dit is een effect waarover in de onderzoeksliteratuur vaker wordt gerapporteerd. Burgers ontvangen en verwerken informatie tijdens participatietrajecten. Ze vormen zich een mening en articuleren deze. Daardoor kan het kennisniveau stijgen. Hiermee kan ook de interesse in het onderwerp en de betrokkenheid erbij toenemen.

De vier de dossiers geven een gevarieerd beeld over de mate waarin betrokkenheid van burgers toeneemt. Daarom gaan we hieronder wat meer in detail in op de effecten per dossier en de oorzaken voor het wat wisselende beeld.

Het missie/visietraject heeft bij een deel van de bevolking wel een gevoel van betrokkenheid gegeven. De bevolking in brede zin is daarbij achtergebleven omdat deze niet goed is bereikt, mede als gevolg van het wat abstracte karakter van het onderwerp. Onder inwoners die wel hebben deelgenomen is het effect op betrokkenheid gering, omdat deze personen al actiever zijn dan de gemiddelde inwoner van Dalfsen.

Het Waterfront heeft geleid tot meer betrokkenheid van burgers bij de toekomstige inrichting van het betreffende gebied. Dit bleek ondermeer uit de hoge opkomst tijdens de informatieavond, het grote aantal deelnemers aan de stemming en het goede bezoek van de tentoonstelling.

Het succes van de avond in de Trefkoele (zie kader hieronder) was mede een gevolg van het feit dat er voor de burger wat te kiezen viel. Er was dan ook veel betrokkenheid, maar dat was niet alleen een gevolg van de opzet van het participatietraject. Het had ook met het onderwerp te maken. Inwoners van Dalfsen voelen zich nauw betrokken bij dit markante gebied in hun gemeente.

Waterfront: grote opkomst bijeenkomst Trefkoele

Op 8 januari 2009 vond 's avonds vond een informatiebijeenkomst voor inwoners plaats in de Trefkoele in Dalfsen. De burgemeester hield hier een opening en de ontwikkelaars lichtten hun plannen toe. De avond was goed bezocht, naar schatting waren er zo'n 500 personen op deze avond. Er werd stevig gediscussieerd over uiteenlopende zaken.

Het bestaan en functioneren van de Wmo-raad heeft bij de doelgroepen van het Wmo-beleid geleid tot meer betrokkenheid. Het bestaan en functioneren van de Wmo-raad heeft niet geleid tot meer betrokkenheid bij inwoners van Dalfsen. De doorwerking van haar adviezen in het Wmo-beleid heeft indirect wellicht wel tot meer betrokkenheid geleid. Hierbij is overigens lastig om de Wmo-raad los te zien van het Wmo-beleid in brede zin, omdat er in dat kader ook andere participatiemogelijkheden worden aangeboden.

De herinrichting van de Rynoldingstraat heeft niet geleid tot meer betrokkenheid bij burgers. De betrokken burgers initieerden dit project zelf en waren daardoor al betrokken. Bovendien was het verloop van het project voor een deel van de bewoners teleurstellend, wat negatief uitwerkte op hun betrokkenheid.

4.3 Draagvlak

Door burgers en belangengroepen te betrekken bij de ontwikkeling van beleid kan er draagvlak ontstaan voor de gekozen oplossing. Dit is misschien wel het belangrijkste en meest gerapporteerde effect van inspraak en interactief beleid.

In de Dalfse praktijk is in twee dossiers duidelijk sprake van een vergroot draagvlak: het Waterfront en de Wmo-raad.

Het Waterfront heeft geleid tot een besluit dat op veel draagvlak kan rekenen onder burgers, belangenpartijen en de gemeenteraad. Draagvlak was overigens vooraf al een belangrijk doel van het participatietraject. Om een ontwerp met draagvlak te krijgen is gekozen voor een 'getrechterde' aanpak van de participatie (zie kader hieronder).

Getrechterde participatie

Door een interne werkgroep is een voorselectie van 14 partijen gemaakt. Hiervan gingen er vijf naar de volgende fase om uiteindelijk op twee uit te komen. De selectie van 14 naar 5 is door de projectgroep gemaakt. Bij de selectie van 5 naar 2 zijn de lokale belangengroepen betrokken. Onder meer Vrienden van Dalfsen en de Vereniging tot behoud van de Molen. Een stuk of 10 partijen die elk een stem hadden. Ze moesten alle een voorkeur van 2 partijen opgeven. Er was redelijke consensus. Het effect van deze opzet was, dat alle partijen mee konden denken. De stap van 2 naar 1 ontwerp was veel breder. In de Trefkoele was een grote goed bezochte bijeenkomst waar de ontwikkelaars een presentatie gaven. Elke burger mocht een voorkeur voor een van beide ontwerpen uitspreken. Dat is erg goed verlopen. Iedereen had een beeld van wat er moest komen. De partij die gewonnen kreeg 80 procent van de stemmen.

Ook bij de Wmo-raad is sprake van een draagvlakeffect. Echter op een ander niveau als bij Waterfront. De Wmo-raad vergroot het draagvlak voor het Wmo-beleid bij de doelgroepen van het Wmo-beleid. Door de Wmo-raad sluit het beleid beter aan bij de doelgroepen. En passant vergroot de Wmo-raad ook het vertrouwen van de raad in het Wmo-beleid.

Duidelijk geen draagvlak is ontstaan bij de herinrichting van de Rynoldingstraat. De belangrijkste reden hiervoor is een conflict tussen bewoners en gemeente over een voor de bewoners onverwachte plaatsing van wadi's in hun straat. De wadi's waren niet opgenomen in de voorgelegde ontwerpen. Toch verschenen de wadi's ineens in het definitieve plan. De bewoners zijn hierover unaniem ondersteboven, omdat niemand de wadi's zag zitten en er door de gemeente niet vooraf over gecommuniceerd is. Straatbewoners hebben het gevoel dat zaken voorgekookt waren en voor de onverwacht aangelegde wadi's in de straat is geen begrip.

In het dossier missie-visie was het resultaat een toekomstvisie. De visie is niet bindend en daardoor ook niet bedreigend. Er worden geen harde keuzes in gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen dat de nieuwe missie/visie draagvlak ontbeert. De indruk bestaat wel dat niet alle participanten zich in het uiteindelijke resultaat herkennen. Dat heeft met name te maken met de voor sommige participanten ondoorzichtige wijze waarop is omgegaan met de inbreng van participanten tijdens onder meer de themagesprekken in de dorpen en de schouwen. Overigens is dit bij het opstellen van toekomstvisies vaker een lastig punt.

4.4 Open en transparante bestuursstijl

Door burgers en belangengroepen te betrekken bij het ontwikkelen van beleid kan de gemeente voor burgers opener en transparanter worden.

In drie van de vier dossiers lijkt dit het beleid van de gemeente aan openheid en transparantie te winnen door de inrichting en het verloop van de participatieprocessen.

In de ontwikkelwedstrijd Waterfront en het missie/visie traject is vooraf steeds duidelijk gecommuniceerd over het beoogde verloop van het proces. Het feitelijk verloop week hier – met uitzondering van de vertraging die bij Waterfront is opgetreden – niet sterk van af.

De werkwijze rondom de Wmo en de Wmo-raad is eveneens transparant. De gemeente informeert de Wmo-raad tijdig over ontwikkelingen en geeft desgevraagd toelichting op de stukken. De leden van de Wmo-raad geven aan de openheid van de gemeente te waarderen, al is een schaduwkant ervan wel dat er soms veel stukken gelezen moeten worden (zie kader hieronder).

Wmo-raad over openheid gemeente

De openheid van de gemeente is prima. We krijgen de stukken op tijd. De toelichting erop is ook prima. We krijgen wel een enorme hoeveelheid stukken die voor een leek niet zo snel te doorgronden zijn. De hoofdlijnen en bijzaken zijn nog wel eens lastig uit elkaar te houden. Dat vergt nogal wat inleestijd. Je moet daar vooraf toch tijd voor maken om de stukken goed te lezen. Tijdens de discussie hier merk je ook dat je goed op de hoogte moet zijn om een gedegen advies te kunnen geven.

Bij de herinrichting Rynoldingstraat was het voor straatbewoners vooraf niet duidelijk hoe de planvorming zou verlopen. Zij hadden hier wel verwachtingen over, die in de praktijk niet uitkwamen. Met name de beperkte communicatie vooraf over de procedure gaan in dit dossier ten koste van de openheid en transparantie.

Rynoldingstraat, Plan C

Nadat bewoners hebben kunnen reageren op twee plannen voor de herinrichting (plan A en plan B) komt de gemeente met een definitief ontwerp, plan C. Een aantal bewoners was verbaasd dat de gemeente een nieuw ontwerp C had gemaakt. Bewoners vonden het nieuwe ontwerp C een heel ander ontwerp dan de eerdere ontwerpen A en B. Meerdere bewoners hadden graag ook inspraak gehad over dit nieuwe ontwerp C. Dit had men ook verwacht. De meeste bewoners waren er vooraf niet van op de hoogte dat naar aanleiding van de inloopbijeenkomst de gemeente een nieuw plan zou kunnen maken waar zij geen inspraak meer in zouden hebben. De overweging van de gemeente was dat op deze wijze voorkomen zou worden dat men in 'eindelozes discussies en stemmingen' zou belanden. Het is immers lastig het iedereen naar de zin te maken.

4.5 Inhoudelijke verrijking

Het betrekken van burgers en belangengroepen bij besluitvorming kan tot nieuwe inzichten leiden die de inhoud van de besluiten kan verbeteren. Dit komt bijvoorbeeld doordat omwonenden en belanghebbenden allerlei specifieke en lokale kennis kunnen toevoegen aan een ontwerp. Dit effect van burgerparticipatie wordt wel inhoudelijke verrijking genoemd.

Bij drie van de vier onderzochte dossiers treedt inhoudelijke verrijking op.

In verschillende fasen van de ontwikkelwedstrijd Waterfront treedt inhoudelijke verrijking op als gevolg van het betrekken van burgers. Zo is tijdens de informatiebijeenkomst duidelijk geworden dat de geplande trapgevels niet des Dalfs werden gevonden. Andere aanpassingen in het ontwerp, als gevolg van de participatie, betroffen vermindering van de toegankelijkheid van het centrum voor vrachtverkeer, de hoogte van het havengebouw en de geplande ruimte tussen de bouwblokken.

Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat heeft de gemeente op basis van de inspraak van bewoners gekozen voor een aangepast ontwerp. De discussie spitste zich hier toe op de onevenredige verdeling van parkeerplekken over de straat, inschijnende koplampen in de ramen van de woningen door parkerende auto's en een lindeboom die zowel overlastgevend als waardevol werd gevonden.

De Wmo-raad heeft inhoudelijk duidelijk meerwaarde voor het Wmo-beleid. De Wmo-raad zorgt voor inhoudelijke verrijking en nieuwe inzichten, bijvoorbeeld doordat de raad de gemeente stimuleert om met de specifieke belangen van doelgroepen rekening te houden. Van inhoudelijke verrijking is ook sprake op het terrein van de mantelzorg en in het behartigen belangen van mensen met een beperking.

Van inhoudelijke verrijking is het minst sprake in het dossier missie-visie. De themabijeenkomsten leidden niet direct tot nieuwe ideeën. Dit had wellicht te maken met het abstracte onderwerp. De inhoudelijke bijdrage van de participanten is tijdens de verschillende discussiebijeenkomsten beperkt geweest (Zie kader hieronder).

Missie/visie: de thema-avonden

De thematische avonden waren inhoudelijk goed, evenals de inhoudelijke sprekers, maar de mensen die toch al de weg naar de gemeenten weten te vinden waren er wel. De opkomst was verder vrij beperkt. In participatietermen was het wel meedenken maar geen coproduceren. Per saldo is er in dit project veel ingezet op participatie, viel de opkomst soms wat tegen, en was de inhoudelijke bijdrage niet spectaculair verrassend.

4.6 Beter proces/leereffecten bij beleidsvoerder

Door burgers en belangengroepen te betrekken kan het beleidsproces beter en zorgvuldiger zijn en kan een beleidsvoerder iets terugkrijgen over de wijze waarop een beleidsproces wordt ingericht.

In drie van de vier dossiers doen zich dit soort leereffecten voor.

Bij de herinrichting van de Rynoldingstraat is voor de betrokken gemeenteambtenaren duidelijk geworden dat een 'wadi' voor bewoners geen onbelangrijk detail vormt in de inrichting van een straat. Duidelijke uitleg hierover is dus belangrijk. Daarnaast kunnen in sommige straten bewoners zeer betrokken zijn bij de inrichting van hun straat. Om te voorkomen dat zij het gevoel krijgen dat de gemeente alles voorkookt is het dus belangrijk duidelijk naar hen te communiceren.

De Wmo-raad geeft in haar adviezen de gemeente regelmatig mee bepaalde doelgroepen niet te vergeten. Deze adviezen kunnen er aan bijdragen dat ambtenaren mogelijk al bij de ontwikkeling van een beleidsontwerp meer aandacht hebben voor de verschillende doelgroepen. De aandacht voor de belangen van doelgroepen zorgt er tevens voor dat de beleidsprocessen zorgvuldiger zijn.

Bij een terugblik op het uitvoerige missie-visie traject zijn er bij enkele betrokkenen twijfels over het nut van een zo globale nota als de toekomstvisie. Dit zou er toe bij kunnen dragen dat bij de ontwikkeling van een volgende toekomstvisie goed nagedacht wordt over nut en noodzaak en de wijze waarop deze gebruikt zal worden. Overigens wordt een toekomstnota niet met grote regelmaat opgesteld, dus in hoeverre leereffecten van dit proces meegenomen worden in de ontwikkeling van een volgende toekomstvisie is de vraag.

De ontwikkelwedstrijd Waterfront is zo positief verlopen dat een volgende keer dezelfde opzet gekozen kan worden. Het beleidsproces zou er waarschijnlijk niet anders uit zien. Overigens was de opzet van de participatie in dit dossier afgeleid van de succesvolle participatie bij de ontwikkeling van een nieuw gemeentehuis.

4.7 Conclusie

Bij wijze van samenvatting zijn in tabel 4.1 de scores op de effectnormen per dossier weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat de effecten die van burgerparticipatie verwacht mogen worden - meer betrokkenheid, meer draagvlak, openheid en transparantie en inhoudelijke verrijking - zich ook voordoen in de onderzochte dossiers. De ontwikkelwedstrijd Waterfront en de Wmo-raad zijn hierbij de dossiers waar de meeste effecten optreden.

Tabel 4.1

Score op effecten in de participatiepraktijk per dossier.

Effecten	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Betrokkenheid	+/-	+	-	+
Draagvlak	+/-	+	-	+
Open en transparant	+	+	-	+
Inhoudelijke verrijking	-	+	+	+
Beter proces/leren beleid	+/-	-	+	+

Pluspunten

- de succesvolle Wmo-raad laat zien dat ook rond inhoudelijk complexe thema's passende vormen van burgerparticipatie te vinden zijn;
- het project Waterfront laat zien dat met vooraf een goed doordacht proces breed gedragen besluiten genomen kunnen worden;
- openheid van de gemeente draagt bij aan positieve effecten van de onderzochte participatieprocessen;
- de participatiepraktijk laat veel voorbeelden zien van projecten waar de inbreng van burgers doorwerkt in de besluitvorming.

Verbeterpunten

- het blijft een uitdaging om bij wat meer abstracte onderwerpen de bevolking in brede zin te betrekken;
- verwachtingenmanagement en communicatie blijft een belangrijk aandachtspunt in projecten waar burgerparticipatie plaatsvindt;
- leereffecten van afzonderlijke participatietrajecten worden nu nog onvoldoende uitgewisseld in de organisatie.

5. Conclusies

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: “Hoe is de burgerparticipatie in Dalfsen vormgegeven, hoe wordt het toegepast in de praktijk en slaagt de gemeente Dalfsen erin om burgers daarmee voldoende te betrekken bij het vaststellen van plannen?” Er is een normenkader ontwikkeld (bijlage 2) waar het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen naast is gelegd (hoofdstuk 2). Daarnaast zijn vier concrete participatiedossiers onderzocht, met de bedoeling de Dalfse participatiepraktijk te beoordelen. Daarbij is zowel aandacht besteed aan het procesverloop/de uitvoering (hoofdstuk 3) als aan de resultaten/effecten (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn gesteld.

5.1 Kwaliteit van het participatiebeleid

Het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen is niet in een afzonderlijke nota beschreven, maar onderdeel van de in 2007 door de raad vastgestelde nota Communicatiebeleid 2007-2011. Deze nota beschrijft de gemeentelijke doelen van burgerparticipatie, namelijk dat ‘de drempel laag blijft, bestuur en samenleving dicht bij elkaar staan en dat er betrokkenheid en draagvlak ontstaat’. De gemeente Dalfsen zet burgerparticipatie in als een van de middelen die kunnen bijdragen aan een open en transparante bestuursstijl. De participatieparagraaf is verder niet concreet en operationeel. Er wordt geen brug geslagen naar de praktijk. Er zijn ook geen aanvullende praktische handleidingen of dergelijke voor beleidsambtenaren ontwikkeld. In de praktijk is de nota weinig bekend en bij geen enkel van de bestudeerde dossiers is bij het uitdenken van de in te zetten participatie de communicatienota ter hand genomen. Kortom het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen is op papier (zeer) summier en biedt daarmee onvoldoende basis voor effectieve burgerparticipatie.

5.2 Feitelijke toepassing van het beleid

Doordat het participatiebeleid weinig of geen aanknopingspunten biedt voor de praktijk, kan er per definitie weinig invloed van uitgaan op de participatiepraktijk. Dat blijkt ook wel uit het gegeven dat het participatiebeleid bij medewerkers van de gemeente Dalfsen praktisch onbekend is. Het participatiebeleid wordt in de praktijk niet toegepast. Het gevolg hiervan is dat elke beleidsambtenaar/afdeling zelf moet bepalen hoe burgerparticipatie in de praktijk wordt vormgegeven. Een positief effect hiervan is, dat een rijk geschakeerde en gevarieerde participatiepraktijk. Er zijn immers geen richtlijnen voor de opzet en vormgeving van burgerparticipatie. Een nadeel hiervan is, dat persoonlijke voorkeuren en ervaringen van ambtenaren een overheersende rol gaan spelen bij de besluitvorming over de vormgeving van participatietrajecten. Een nog groter nadeel van het ontbreken van een participatiebeleid is dat er niet kan worden gestuurd op de collegedoelstelling om bestuur en samenleving dicht bij elkaar te brengen.

Het gebrek aan beleid wordt ruimschoots gecompenseerd door de wil bij raad, bestuur en ambtenaren om (vertegenwoordigers van) bewoners te betrekken bij besluiten die hen aangaan. Dat verklaart ook het positieve beeld van de participatiepraktijk. De onderzochte participatiedossiers voldoen op veel onderdelen aan de normen voor goede burgerparticipatie. Bij de maatwerk participatietrajecten wordt gewerkt met een plan van aanpak. Bij de standaard participatietrajecten werkt men volgens een werkwijze die men gewend is te gebruiken.

In de meeste trajecten wordt vooraf nagedacht over de mate van burgerparticipatie. Niet volgens een afwegingskader, maar meer met het gezond verstand. Het verwachtingenmanagement is in het ene participatieproject beter geregeld als in het andere project. Ook in de terugkoppeling kan men vaker nog wel iets duidelijker communiceren en gericht naar participanten toe. De raad wordt over het algemeen voldoende betrokken.

5.3 Effecten van participatie

Burgers worden in Dalfsen in voldoende mate betrokken bij het ontwikkelen en vaststellen van plannen. Dit is echter niet het gevolg van het gemeentelijk participatiebeleid, maar van de bestuurlijke participatiecultuur in Dalfsen.

De effecten die van burgerparticipatie verwacht worden – meer betrokkenheid, meer draagvlak, openheid en transparantie en inhoudelijke verrijking - zien we terug in de onderzochte dossiers. Daarbij moeten we wel aantekenen dat er tussen de onderzochte dossiers flinke verschillen zijn in de mate waarin deze effecten zich voordoen. Bij dossiers Waterfront en Wmo-raad zijn de positieve opbrengsten groter dan bij de dossiers Missie/Visie e Rynoldingstraat. Deze verschillen hangen sterk samen met de aard, vormgeving en het verloop van de participatietrajecten.

5.4 Slotconclusie

Er is nauwelijks participatiebeleid in de gemeente Dalfsen. Toch worden in de praktijk burgers en belangenpartijen veelvuldig betrokken en zijn er uitgebreide mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het besluiten van de gemeente. Bij de verschillende betrokkenen (politiek, bestuur, middenveld) heerst er veelal het gevoel dat het allemaal best goed loopt. Uit de onderzochte dossiers komt een positief beeld naar voren van de Dalfse participatiepraktijk. Dat neemt hier weg dat ook hier verbeterpunten benoemd kunnen worden. Het vastleggen en uitwisselen van verbeterpunten kan de Dalfse participatiepraktijk verder verrijken.

6. Aanbevelingen

Op basis van hiervoor onderzochte dossiers, de gesprekken met medewerkers en participanten, de hierboven beschreven verbeterpunten én onze ervaringen met burgerparticipatie in andere gemeenten doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Werk het bestaande beleidskader uit tot een visie op participatie met aandacht voor de doelen van participatie, de participatieniveaus en evaluatie van projecten.

Waarom toch een visie op participatie ontwikkelen terwijl uit dit onderzoek blijkt dat Dalfsen een bloeiende participatiepraktijk heeft? Ten eerste omdat sommige successen erg persoonsafhankelijk zijn. Ten tweede omdat er nog onvoldoende lessen worden getrokken uit de participatiepraktijk. Ten derde omdat het huidige beleidskader onvoldoende aanknopingspunten biedt voor de praktijk.

Ons advies is om bij het uitwerken van het bestaande beleidskader zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk en het globale, richtinggevende karakter van het huidige beleidskader te behouden.

2. Communiceer bij de start van een participatietraject duidelijker over hoe het traject zal verlopen.

In participatietrajecten is soms niet of onvoldoende duidelijk met welke verwachtingen inbreng van inwoners wordt gevraagd. Participanten weten dan niet wat er met hun inbreng gaat gebeuren. Hierover moet de gemeente bij de start van in participatietrajecten duidelijker over communiceren.

3. Ontwikkel en/ of beschrijf voor de routinematige projecten waarin burgerparticipatie plaatsvindt een standaardaanpak.

Bij routinematige projecten waar burgerparticipatie plaatsvindt, is onvoldoende aandacht voor een planmatige aanpak van de communicatie en de participatie. Juist bij de routinematige projecten loont het om de standaard aanpak te ontwikkelen/ te beschrijven. Dat maakt de werkwijze minder afhankelijk van individuele medewerkers.

4. Deel ervaringen en stel een tips-en-trucs lijst op voor participatie met praktische ervaringen en successen.

Deze continu-in-ontwikkeling lijst kan de afdeling Communicatie beheren en op intranet plaatsen. Wellicht kan er op intranet ook een soort checklist komen, met algemene kenmerken wanneer een project meer en minder geschikt is voor participatie. Participatie is geen middel voor elke kwaal. De checklist moet niet te uitvoerig en vooral praktisch zijn en projectleiders dwingen er in ieder geval over na te denken.

5. Leer van elk participatietraject door voltooide projecten direct te evalueren

Participatietrajecten worden doorgaans niet geëvalueerd. Leren van ervaringen met burgerparticipatie is onvoldoende georganiseerd, waardoor kennis onvoldoende gedeeld wordt en er kansen gemist worden om van elkaars ervaringen te leren. In het verlengde van aanbeveling 1 adviseren wij om de grotere projecten te evalueren. Niet alleen intern, maar ook extern betrokkenen zouden inbreng kunnen leveren. Bij afdelingen waar veelvuldig allerlei kleine standaard participatieprojecten gedaan worden, zou jaarlijks een evaluatie gehouden worden. Iemand van de afdeling Communicatie zou bij de evaluatie aanwezig kunnen zijn om vanuit een frisse blik mee te kijken. Leerpunten kunnen worden opgenomen in de tips en trucs.

6. Besteed structureel aandacht aan communicatie in participatietrajecten

Communicatie is voor alle projecten een aandachtspunt. Vooraf goed communiceren over het verloop van het project en de rol van participanten (verwachtingenmanagement) en achteraf ook zorgvuldig terugkoppelen naar participanten, liefst persoonlijk. Wellicht kan de afdeling Communicatie hier een nadrukkelijker rol in spelen en ervoor zorgen dat er een communicatieparagraaf in een plan van aanpak komt te staan of dat er een planning wordt gemaakt wie wanneer op welke manier wordt geïnformeerd.

7. Experimenteer in participatietrajecten met 'samenwerking met participanten'

Participatievormen waar samenwerking tussen burgers en gemeente centraal staat, worden nog weinig in Dalfsen gebruikt, terwijl samenwerking een belangrijke succesfactor in participatieprojecten kan zijn. Daarom bevelen wij de gemeente Dalfsen aan om de komende tijd in participatieprojecten te experimenteren met samenwerking.

8. Organiseer binnen de gemeente een bijeenkomst over participatie

Iedereen binnen de gemeente vindt participatie belangrijk en doet er aan, maar van een eenduidige, gezamenlijke aanpak is nog geen sprake. Door binnen de gemeente een lunchbijeenkomst of iets dergelijks te organiseren, wordt het een gezamenlijk thema.

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen

Participatiebeleid

- Mevr. Westerkamp, communicatieadviseur gemeente Dalfsen
- Dhr. Zwart, gemeentesecretaris (ook gevraagd over dossier missie/visie)
- Dhr. Schoonhoven, raadslid VVD (ook gevraagd over dossiers missie/visie en Waterfront)
- Dhr. Ramaker, raadslid Gemeentebelangen (ook gevraagd over dossiers missie/visie en Waterfront)
- Dhr. Elfers, oud-burgemeester gemeente Dalfsen (ook gevraagd over dossiers missie/visie en Waterfront)

Dossier Missie/visietraject

- Dhr. Zwart, intern projectleider missie/visie traject (ook gevraagd over participatiebeleid)
- Dhr. Kerstens, adviseur BMC, begeleidend bureau in missie/visie traject
- Dhr. Bolhuis, projectcoördinator gemeente Dalfsen voor scholenproject
- Mevr. Kingma, eigenaresse Boerencamping, Bedde & Bruggien, Theetuin & Kunst en participant in missie/visie traject (telefonisch)
- Mevr. Tomassini, gespreksleider bij een van de themabijeenkomsten in het missie/visie traject (telefonisch)
- Dhr. Schoonhoven, raadslid VVD (ook gevraagd over participatiebeleid en dossier Waterfront)
- Dhr. Ramaker, raadslid Gemeentebelangen (ook gevraagd over participatiebeleid en dossier Waterfront)

Dossier ontwikkelwedstrijd Waterfront

- Dhr. Goeree, projectleider gemeente Dalfsen Waterfront
- Dhr. de Wildt, adviseur van BBN, bureau dat ontwikkelwedstrijd begeleidde
- Mevr. Smit, inwoner van Dalfsen, via stemkaartje deelgenomen
- Dhr. Elfers, oud-burgemeester gemeente Dalfsen (ook gevraagd over participatiebeleid en dossier missie/visie)
- Dhr. Schoonhoven, raadslid VVD (ook gevraagd over participatiebeleid en dossier missie/visie)
- Dhr. Ramaker, raadslid Gemeentebelangen (ook gevraagd over participatiebeleid en dossier missie/visie)

Dossier herinrichting Rynoldingstraat

- Dhr. Willemsen, projectleider gemeente Dalfsen
- Dhr. Finkers, plantekenaar gemeente Dalfsen
- Bewoners Rynoldingstraat (11 personen)

Dossier Wmo-raad

- Mevr. Haverink, ambtelijk secretaris Wmo-raad in 2007, 2008 en 2009
- Mevr. Laarman, oud-wethouder Dalfsen, betrokken bij oprichting Wmo-raad
- Dhr. Bakker, voorzitter Wmo-raad sinds oprichting
- Leden Wmo-raad (agendapunt op een vergadering)

Bijlage 2. Normenkader

Normenkader

Inleiding

In dit rapport wordt burgerparticipatie gezien binnen het kader van de representatieve democratie. Burgerparticipatie wordt daarbinnen opgevat als een aanvulling op besluitvorming van de gemeenteraad. In dit perspectief is burgerparticipatie dus geen vorm van medezeggenschap of zelfbestuur. De bestaande bestuurlijke organen beslissen, waarbij de participerende burgers de verwachting mogen hebben dat de volksvertegenwoordiging en het democratische bestuur serieus kijken naar de uitkomsten van burgerparticipatie.

Om de kwaliteit van het participatiebeleid, de toepassing en de effecten te kunnen beoordelen is een set van beoordelingscriteria, ofwel een normenkader, nodig. Bij het ontwikkelen van dit normenkader is geput uit drie bronnen:

- normen van De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor burgerparticipatie. Wij zouden deze centraal willen stellen bij het beoordelen van de participatiekwaliteit in de participatiedossiers;
- specifieke normen uit ander rekenkameronderzoek. Hierbij gaat het vooral om de rol van communicatie in participatiedossiers, de planmatige aanpak en de doorwerking van het participatiebeleid;
- normen gebaseerd op het participatiebeleid van Dalfsen. Deze zijn toegevoerd na bestudering van het participatiebeleid.

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft het normenkader op hoofdlijnen.

Het participatiebeleid

Wij toetsen de kwaliteit van het participatiebeleid van de gemeente Dalfsen aan de volgende criteria:

- er is sprake van een actueel kader voor burgerparticipatie met daarin specifieke aandacht voor de communicatie met burgers;
- in het participatiebeleid zijn algemene uitgangspunten voor burgerparticipatie vastgelegd;
- in het participatiebeleid wordt voldoende aandacht besteed aan de opbrengsten van participatie en de terugkoppeling naar betrokkenen;
- in het participatiebeleid wordt onderscheid gemaakt in niveaus van participatie en het belang van communicatie daarin;
- het participatiebeleid biedt voldoende handvatten voor uitvoering;
- het participatiebeleid is voldoende bekend, gedragen en verankerd in de organisatie (bestuur, raad, ambtenaren);
- de raad is voldoende betrokken geweest bij de vaststelling van het participatiebeleid;
- het participatiebeleid werkt duidelijk door in de participatiepraktijk.

Met deze normen kan onderzoeksvraag 1 en de daarbij behorende subvragen worden beantwoord.

Toepassing van het participatiebeleid

Deze criteria zijn gebruikt om de toepassing van het participatiebeleid in de vier participatiedossiers mee te kunnen beoordelen.

Algemeen

- **Tijdigheid:** participatie moet plaatsvinden op een vroegtijdig moment in het beleidsproces.
- **Duidelijke randvoorwaarden:** participatie wordt ingekaderd door het politiek bestuur. Daarbij moet duidelijk zijn welke randvoorwaarden gelden en aan welke spelregels het bestuur en de burgers zich binden.
- **Openheid:** participatie vindt plaats in een situatie waarbij de uitkomsten van het beleid niet vaststaan. Het bestuur moet participanten inzicht geven in het beleidsproces. Ook van de kant van participanten wordt openheid gevraagd.
- **Interactie:** participatie betekent interactie tussen het bestuur en de burgers. Het uitgangspunt van burgerparticipatie is dat de communicatie meerzijdig is en zich moet herhalen. Er wordt gepoogd tot gemeenschappelijke beeldvorming over problemen en oplossingsrichtingen te komen.

Ontwerp

- Voorafgaand aan het project is een Plan van Aanpak opgesteld waarin keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de mate van participatie.
- Voorafgaand aan het project is een communicatieplan gemaakt - al dan niet als onderdeel van het Plan van Aanpak.
- Het communicatieplan bevat een bewuste keuze voor een bepaalde communicatiemix.

Uitvoering

- Potentiële participanten zijn actief benaderd met informatie over het project.
- De participatie en communicatieplannen zijn conform het Plan van Aanpak uitgevoerd.
- Opbrengsten van de participatie zijn teruggekoppeld naar de deelnemers en hebben een voor de betrokkenen duidelijke rol gespeeld in de verdere besluitvorming.
- Is de raad voldoende betrokken bij het participatietraject?
- Gemeente en participanten zoeken samen naar oplossingen.
- De aangeboden participatievormen zijn laagdrempelig.
- Bestuur en burger staan dicht bij elkaar in het project.

Doorwerking

- Het algemene participatiebeleid heeft een duidelijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de aanpak van de participatie en de communicatie in dit participatiedossier.
- Het participatieproject is in zijn geheel of op onderdelen in enige vorm geëvalueerd met betrokkenen.

Effecten

Burgerparticipatie kan tal van effecten sorteren. In dit onderzoek is voor de vier participatiedossiers met name stilgestaan bij:

- vergroting betrokkenheid van burgers;
- vergroting draagvlak voor beleid;
- draagt bij aan open en transparante bestuursstijl;
- inhoudelijke verrijking;
- beter proces/leereffecten bij beleidsvoerder.

Deze criteria zijn afkomstig uit het coalitieakkoord 2006-2010 en de communicatienota 2007-2011 van de gemeente Dalfsen. Nagegaan wordt in hoeverre deze effecten in de vier dossiers optreden.

Met deze normen kunnen de onderzoeksvragen 2 t/m 4 met de daarbij behorende subvragen worden beantwoord.

Bijlage 3. Beschrijving van de onderzoeksdossiers

Dossier missie/visie traject

De keuze voor een missie/visie traject

In het Collegeprogramma 2006-2010 van Dalfsen is opgenomen dat de bestaande missie/ visie waar nodig herzien zou worden. De gemeenteraad van Dalfsen heeft in haar raadsdocument 2008 voorgesteld een nieuwe missie en visie op te stellen⁵ met als insteek de vergrijzing en ontgroening van de gemeente. Volgens een aantal raadsleden is er in de raad geen discussie geweest over nut en noodzaak van zo'n uitvoerig missie/visie traject. De vorige missie/ visie dateerde van mei 2002. Besloten is om in 2008 een missie/visie traject uit te voeren. Op 12 februari bracht het bureau BMC een conceptofferte uit voor de begeleiding van een missie/visietraject in de gemeente Dalfsen en de gemeente Ommen. Dit werden twee inhoudelijk gescheiden trajecten, maar door gezamenlijk op te trekken kon meerwaarde en efficiencywinst behaald worden. Op 25 maart is de definitieve offerte van BMC ondertekend. Op basis van de offerte van BMC is voor Dalfsen een startnotitie voor het missie/visie traject opgesteld. Deze is op 31 maart 2008 door de gemeenteraad vastgesteld. De raad heeft een aantal aandachtspunten benoemd⁶, namelijk:

- demografische ontwikkelingen;
- nadrukkelijk aandacht schenken aan de jeugd, niet alleen basisschool jeugd;
- wat is de rol van de provincie (inhoudelijk);
- raad in plaats van raadsleden die nadenken over scenario's;
- rol van de kernen moet tot uiting komen;
- raad moet eventueel nieuwe scenario's kunnen toevoegen;
- planning waarmaken.

Er is bij de start van het missie/visietraject ook een communicatieplan opgesteld.

Stap 1. Analyse met schouw

BMC heeft allereerst een werkplan opgesteld. Vervolgens was de eerste echte stap het vaststellen van een gezamenlijk startpunt waarin werd vastgelegd hoe de bestaande situatie eruit zag en welke toekomstige opgaven voor de deur stonden. Op 3 april is een sessie met beleidsambtenaren gehouden waarin relevante beleidsnota's, inclusief het collegeprogramma en de programmabegroting zijn doorgenomen. Deze sessie was vooral bedoeld om de huidige stand van zaken op te nemen.

Op 10 april 2008 zijn 18 inwoners, vertegenwoordigers van het maatschappelijk en alle leden van de gemeenteraad uitgenodigd voor een schouw. Ook werden zij alvast uitgenodigd voor een scenariodag en dorpsgesprekken. Op 17 april 2008 volgde hiervoor een herinneringsbrief. De schouw vond plaats op 24 april 2008 waarbij de genodigden met een bus door de gemeente reden en op drie vooraf geselecteerde locaties met elkaar in gesprek gingen over een aantal huidige en toekomstige vraagstukken. Deze schouw duurde van 10.00u tot 17.00u. De reacties van de aanwezigen op de schouw waren in principe positief.

⁵ Gemeente Dalfsen (24 september 2007). Bruggen naar de Toekomst. Raadsdocument 2008.

⁶ Verslag projectgroepoverleg Missie en Visie, 13 maart 2008, pag. 1

Het inhoudelijk doel van de schouw was niet altijd helder. Tijdens de schouw kwamen mensen pas op het eind los. Zowel aard als onduidelijkheid over het doel zouden de oorzaak hiervoor kunnen zijn⁷.

Stap 2. scenario's

Op basis van de eerste stap heeft BMC een aantal scenario's voorbereid. Op 12 juni 2008 is hierover een interactieve sessie van de gemeenteraad gehouden. Deze sessie is gezamenlijk met de gemeente Ommen gehouden. Er was een gezamenlijke start en afsluiting, maar de gemeenteraden van beide gemeenten gingen apart in discussie over de scenario's. De gemeenteraad had de mogelijkheid om ook nieuwe scenario's te genereren. De ingebrachte scenario's werden gebruikt om inhoudelijk dieper te kunnen gaan⁸. Bestuur en ambtenaren waren bij de interactieve sessie vooral als toehoorder of informant aanwezig. In eerste instantie zouden ook genodigden voor de schouw hierbij aanwezig zijn. Zij waren hiervoor ook uitgenodigd, maar deze uitnodiging werd per brief op 2 juni ingetrokken, omdat de gemeente besloten had zich hier eerst intern (gemeenteraad, college en ambtelijke leiding) over te beraadslagen. De gemeente beloofde de genodigden voor de schouw betrokkenheid in een later stadium. Het bleek voor de raadsleden moeilijk om een periode van vier jaar vooruit te kijken.

In de opzet van het missie/visie traject zouden dorpsgesprekken plaatsvinden. Zo werd dit ook aangekondigd in de uitnodigingsbrief voor de schouw. Later kregen de dorpsgesprekken de naam themabijeenkomsten. Verdieping stond voorop in de themabijeenkomsten en per bijeenkomst werden circa 30 tot 40 mensen gericht uitgenodigd. Daarnaast stond er ook een open uitnodiging in Kernpunten.

Op 2 en 3 juni 2008 werden uitnodigingsbrieven verstuurd voor de themabijeenkomsten over economische ontwikkeling, leefbaarheid en het buitengebied. Er werden uitnodigingen verstuurd naar de genodigden voor de schouw, verschillende onderwijsinstellingen, regionale organisaties, organisaties in het maatschappelijk middenveld, makelaarskantoren en ondernemersverenigingen

Op 3 en 10 juni 2008 stond in KernPUNTEN een uitnodiging aan alle inwoners van Dalfsen om mee te praten over de toekomstvisie. Dit kon door deel te nemen aan discussies op de themabijeenkomsten, het invullen van antwoordkaartjes die men in de bus zou krijgen en door in gesprek te gaan op de dag van de toekomst op 15 september.

Op 18, 19, 24 juni vonden tussen 20.00u en 22.00u de themabijeenkomsten plaats over respectievelijk de thema's leefbaarheid, economische ontwikkeling en het buitengebied. De themabijeenkomsten over economische ontwikkeling en leefbaarheid vonden plaats in Dalfsen. De themabijeenkomst over het buitengebied vond plaats in Hoonhorst. De themabijeenkomsten werden ingeleid door inhoudelijk deskundigen op de betreffende thema's.

Bij de bijeenkomsten waren steeds zo'n 30-40 personen aanwezig. Het waren veelal dezelfde personen die op de verschillende bijeenkomsten aanwezig waren en het waren veelal de bekende betrokken inwoners. Eén van de geïnterviewden gaf aan de bijeenkomsten als prettig te hebben ervaren. Er was ruimte voor dialoog en ruimte om inbreng te geven. In de later gepresenteerde scenario's zag deze aanwezige de eigen inbreng wel terugkomen. Inhoudelijk leverden de bijeenkomsten nauwelijks nieuwe inzichten op naar de mening van meerdere geïnterviewden.

⁷ Verslag voortgangsoverleg Missie/ Visie, 23 mei 2008, pag 1.

⁸ Verslag voortgangsoverleg Missie Visie gemeente Dalfsen, 23 mei 2008, pag 2

De bijeenkomst over leefbaarheid ging over woningbouw, voorzieningen, vergrijzing, zorg, onderwijs, jeugd, veiligheid en de rolverdeling tussen overheid en burger. De bijeenkomst was druk bezocht. In de discussie ontstond een beeld van een open samenleving met zelfredzame burgers die meewerken aan het woon-, leef- en werkmilieu in de diverse kernen. Er ontstond daarnaast een beeld van een lokaal bestuur dat openstaat voor maatschappelijk initiatief en dat ook ondersteunt. Het slim combineren van functies (wonen, zorg, onderwijs en voorzieningen) zou daarnaast kunnen bijdragen aan de leefbaarheid.

De inleider van de bijeenkomst over economische ontwikkeling gaf aan dat vele economische ontwikkelingen het gevolg zijn van de mondiale marktwerking of Europees beleid. De gemeente zou echter niet achterover moeten leunen, maar een koers moeten kiezen, bijvoorbeeld om het platteland in te richten als woongebied, als multifunctionele ruimte, als vrijetijdruimte of als centrum voor gezondheid.

De bijeenkomst over het buitengebied kende een levendige discussie, waar de meningen verdeeld waren. Verschillende aanwezigen zagen graag kleinschaligheid in de landbouw, terwijl er tegelijkertijd wel voldoende ontwikkelingsruimte voor de landbouw gewenst werd. De rode draad van de avond was om de kwaliteiten van het landschap als basis te nemen voor verdere ontwikkeling.

Op 1 juli 2008 stond in kernPUNTEN een verslag van deze drie bijeenkomsten.

Stap 3. Ontwerp

In de oorspronkelijke opzet van BMC zou een concept-toekomstvisie geschreven waarover inwoners, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en raadsleden in gesprek konden gaan tijdens een Dag van de Toekomst. Er zou tijdens deze dag ook een soort Lagerdebat zijn waaraan ook inwoners konden deelnemen.

In de zomermaanden is volgens de opzet van BMC gewerkt aan de conceptnota "Vergezichten Missie / Visie Dalfsen 2020". De geleverde input tijdens de themabijeenkomsten en de andere inspraakreacties werden hiervoor gebruikt. Er werden hierin vier mogelijke toekomstbeelden van Dalfsen uitgewerkt:

- Tuindorp: Dalfsen als een aantrekkelijke woongemeente met een sterke oriëntatie op Zwolle;
- Buitenplaats: Dalfsen, een aantrekkelijke woongemeente in een prachtig landschap met veel kwaliteit en onderscheidendheid;
- Bedrijvig: Dalfsen als stevige economische speler in de regio;
- Buitenkunst: Dalfsen als nationaal bekende plek voor ontspanning, rust en creativiteit.

Op 22 augustus kregen de inleiders van de themabijeenkomsten per brief de conceptnota 'vergezichten' toegestuurd met de vraag om hier voor 10 september hun zienswijze over in te dienen.

Op 15 september werd 's avonds over de conceptnota 'vergezichten' een raadssessie gehouden in congrescentrum Mooi Rivier te Dalfsen. Bij deze sessie waren leden van de gemeenteraad, college van B&W, het DT en de stuurgroep aanwezig.

Er zijn voor- en nadelen van de verschillende scenario's benoemd en een stemming liet zien dat onder de gemeenteraad het toekomstbeeld 'Buitenplaats' het meest en 'Bedrijvig' het minst populair was⁹. Tijdens deze sessie presenteerde BMC ook de uitkomsten van de ansichtkaartactie¹⁰.

9 Verslag raadsbijeenkomst missie/visie 2020 Dalfsen op 15 september 2008.

Op 1 oktober 2008 is er met het college van B&W en het MT een zelfde sessie als met de raad gehouden. Deze is begeleid door BMC. Er is in deze bijeenkomst met name ingegaan op het voorkeursscenario “Buitengewoon Dalfsen” en op vragen als welke projecten, plekken kunnen als icoon dienen voor het betreffend onderdeel van de visie, wat in welke kern, op welk beleid kan worden voortgebouwd, wat moet worden afgeschaft en wat moet worden ontwikkeld.

In eerdere brieven en ook in KernPUNTEN werd nog melding gemaakt van een dag van de Toekomst op 15 september. Dit werd een Avond van de Toekomst die op 29 oktober 2008 werd gehouden in het gemeentehuis van Dalfsen.

Op 7 en 14 oktober 2008 werden inwoners via een bericht in KernPUNTEN uitgenodigd voor deze Avond van de Toekomst. Ook konden inwoners mee doen aan een fotowedstrijd en voor 25 oktober 2008 foto's insturen die bij de toekomst pasten.

Op 9 oktober 2008 kregen de eerder genodigden voor de themabijeenkomsten per brief een uitnodiging voor de avond van de toekomst. De scenario's waren als bijlage toegevoegd aan de brief. Op 21 oktober 2008 stond een uitgebreid stuk in KernPUNTEN waarin inwoners werden uitgenodigd voor de Avond van de Toekomst en ook de vier scenario's alvast kort beschreven stonden.

Op 29 oktober 2008 vond van 19.30u tot 22.00u deze Avond van de Toekomst plaats op het gemeentehuis. De avond van de Toekomst was een inloopbijeenkomst voor alle inwoners waar de vier scenario's werden gepresenteerd en inwoners in gesprek konden gaan met raadsleden. Daarnaast waren er drie debatten (om 20.15u, 21.00u en 21.45u) met prominente inwoners. Ook werd tijdens deze avond de resultaten van het scholenproject gepresenteerd. Jongeren maakten deze avond op het plein voor het gemeentehuis een groot schilderij 'Dalfsen 2020'. Tenslotte werd tijdens de Avond van de Toekomst de winnaar van de fotowedstrijd bekend gemaakt. Bij deze avond waren zo'n 150 personen aanwezig. Het was een mooi opgeleukte avond waar men een voorkeur voor een scenario kon uitspreken. Volgens een van de geïnterviewden gaf de uitkomst van deze avond een richting, maar niet meer dan dat.

Het scholenproject

Een omvangrijk onderdeel binnen het missie/visie traject vormde het scholenproject. Dit onderdeel was niet vooraf gepland, maar werd al wel in een beginstadium toegevoegd. De gemeenteraad had aangegeven de jeugd en niet alleen de basisschooljeugd belangrijk te vinden in deze. Om ook de oudere jeugd te betrekken zijn jongerenwerkers uitgenodigd voor de themabijeenkomsten en is een bijeenkomst voor jongeren georganiseerd¹¹. Een belangrijk neven doel van het scholenproject was het betrekken van kinderen en ouders bij de gemeente en inzicht geven in wat de gemeente allemaal doet.

In het directieurenberaad Dalfsen en Nieuwleusen werden de plannen van de gemeente om via scholen de jeugd en hun ouders en eventueel grootouders te betrekken bij de Toekomstvisie Dalfsen voorgelegd. De scholen in Lemelerveld werden hierover apart benaderd door de gemeente.

Op 4 juni 2008 is een brief gestuurd aan de directie van de 19 basisscholen in de gemeente waarin de gemeente de scholen informeerde over het scholenproject in september.

¹⁰ Verslag bijeenkomst stuurgroep missie & visie en BMC op 2 september 2008

¹¹ Verslag voortgangsoverleg Missie / Visie gemeente Dalfsen

De gemeente zorgde voor de invulling van het schoolbezoek en vroeg de school om medewerking. Voor iedere school was een bezoeksdatum in september geprikt. Op 18 augustus vond een bijeenkomst plaats met de leerkrachten van groep 8 om de opzet voor het scholenproject te bespreken. De scholen werden hiervoor op 8 augustus 2008 per brief uitgenodigd. Op deze dag is ook de lancering van de website www.detoekomstvandalfsen.nl die speciaal voor het scholenproject was ontwikkeld. Op 20 augustus kregen scholen per post een cd-rom toegestuurd met de handleiding voor het scholenproject en alle telefoonnummers. Scholen waren vrij om wel of niet deel te nemen aan het scholenproject. Bijna alle scholen deden mee

Tussen 19 augustus tot en met 3 oktober was de eerste fase van het scholenproject waarbij kinderen met de toekomst van de gemeente Dalfsen aan de slag konden door per school een aantal pagina's van de digitale krant te vullen op de website www.detoekomstvandalfsen.nl. Daarnaast konden ook allerlei andere producten gemaakt worden, zoals maquettes, powerpoints, muurkranten, beelden, tekeningen etc. In september werd iedere deelnemende school bezocht door een gemeenteambtenaar en een raadslid van de gemeente om in gesprek te gaan met de leerlingen van groep 8. Bij 18 van de 19 scholen werd een schoolbezoek ingepland. Dit vroeg de nodige planning. In september vonden ook drie ouderavonden plaats in Nieuwleusen, Dalfsen en Lemelerveld. Op 9 september 2008 werd in KernPUNTEN bericht over het scholenproject. Op 10 en 11 oktober 2008 werden de digitale krant en de gemaakte producten van de leerlingen tentoongesteld tijdens de opening en de open dag van het nieuwe gemeentehuis.

Op 7,8 en 9 oktober werden van 19.30u tot 21.30u thema-avonden georganiseerd over opgroeien in de gemeente Dalfsen. De bijeenkomsten vonden plaats in Dalfsen, Nieuwleusen en Lemelerveld. Op 7 oktober stond hiervan een bericht in KernPUNTEN en een open uitnodiging voor iedere geïnteresseerde.

Van de eerste fase van het scholenproject is een verslag¹² gemaakt. Naar voren kwam dat de basisschooljeugd betrokken zijn bij hun omgeving. Ze hebben bepaalde zorg om natuur en milieu, maar ook om de eigen woonomgeving (afval, overlast en criminaliteit) als ook zorg om de sociale omgeving, bijvoorbeeld betrokkenheid bij zorgbehoevenden en ouderen. De publieke belangstelling voor de themabijeenkomsten over opgroeien was erg laag. Met de aanwezigen zijn bij iedere bijeenkomst een aantal concrete punten genoemd om Dalfsen aantrekkelijker te maken voor de jeugd. De schoolbezoeken door bestuurders en ambtenaren leverde eveneens een lijst concrete aandachtspunten op.

Tussen 11 oktober en 8 december vond de tweede fase van het scholenproject plaats. Op 6 oktober was een bijeenkomst voor leerkrachten over de stand van zaken in het project en het vormgeven van het kinderdebat. Deze fase werd afgesloten met een tentoonstelling en een kinderdebat dat rechtstreeks was te volgen via internet. Het kinderdebat vond plaats op 1 december 2008 's middags. Dezelfde avond tijdens de commissievergadering mochten de drie scholen die het beste voorstel hadden deze voorstellen voorleggen aan de gemeenteraad van Dalfsen.

Tenslotte maakten deelnemende scholen en individuele leerlingen kans op een prijs voor de leukste, origineelste en/of meest uitvoerbare ideeën van het project. De jury bestond uit de kinderen aangevuld met deskundigen. De input vanuit het scholenproject

In 2009 is naar de directies van alle deelnemende scholen een brief gestuurd met daarin een terugkoppeling over een aantal aandachtspunten die tijdens scholenproject genoemd zijn.

¹² Verslag inbreng jeugd bij project Missie-Visie gemeente Dalfsen 2020

Daarnaast werden directies gewezen op de eindrapportage en de bespreking van dit rapport in de openbare raadsvergadering van 14 april 2009.

Een van de geïnterviewden kijkt zeer positief terug op het scholenproject. De activiteiten waren erg plezierig en de scholen waren enthousiast. Kinderen kunnen een nuttige bijdrage leveren, al weet je al bij voorbaat dat de meesten een extra zwembad of een ijsbaan willen. Het gaat vaak om heel aanwijsbare objecten, maar er waren toch ook scholen die wat verder konden kijken en sociale aspecten benoemden.

Stap 4. besluitvorming

BMC heeft alle eindjes van het participatietraject vervolgens verbonden tot een hoofdlijnennotitie. Hiervoor is nauwelijks tot geen input vanuit het scholenproject gebruikt. Op 12 januari 2009 is de hoofdlijnennotitie missie en toekomstvisie in de raadscommissie besproken. Deze hoofdlijnennotitie is niet in de gehele raad behandeld. Vervolgens is een eindversie missie- en toekomstvisie ontwikkeld. Een van de geïnterviewden geeft aan dat dit een goede zet was, omdat de raad eerst de richting is voorgelegd en bij het voorleggen van de eindversie herkende men dit dus al.

Op 6 april 2009 om 19.30u is het project missie-visie door de projectgroep gepresenteerd aan de gemeenteraad. Participanten zijn per brief uitgenodigd om deze presentatie bij te wonen op de publieke tribune.

Op 14 april werd de eindversie missie- en toekomstvisie, genaamd 'Bij uitstek Dalfsen!' besproken in de raadscommissie van 14 april. Ook hiervoor werden de participanten per brief uitgenodigd. De raad kreeg bij de eindversie missie- en toekomstvisie ook een toelichting over de wijze waarop de input vanuit het participatietraject was gebruikt voor de ontwikkeling van het stuk. Twee bouwstenen waren vooral bepalend geweest voor de Missie | Visie, namelijk de bespreking van de vier scenario's en de benoeming van de hoofdlijnen. Er kon niet aan alle inbreng gehoor worden gegeven. Er moesten keuzes worden gemaakt en accenten gelegd. De belangrijkste was de keuze voor het creëren van een onderscheidend woonmilieu, zowel sociaal als fysiek. Daarmee volgde 'Bij Uitstek Dalfsen!' voor dit onderdeel de uitgesproken voorkeur voor het scenario 'Buitenplaats', met een centrale plaats voor wonen. Vanuit de andere scenario's en de inbreng van de bevolking werden de aandacht voor de vitaliteit van de kernen, de aandacht voor economische bedrijvigheid (zij het wel met een bepaald accent), de aandacht voor de kwaliteit van de omgeving en de schaal en maat van Dalfsen meegenomen.

Op 20 april 2009 werd het de notitie 'Bij uitstek Dalfsen' vastgesteld door de gemeenteraad. Na vaststelling door de gemeenteraad is de notitie in een speciaal vormgegeven uitgave per post toegestuurd naar direct betrokkenen en de scholen. Een compacte samenvatting is huis-aan-huis verspreid. Daarnaast is de toekomstvisie ook toegezonden aan buurgemeenten. De gehele toekomstvisie en de publiekssamenvatting zijn beiden geplaatst op de website van de gemeente Dalfsen.

Stap 5: eindresultaat

Het missie/ visie traject heeft geleid tot een visiedocument 'Bij uitstek Dalfsen' met daarin een schets van waar Dalfsen anno 2020 wil staan.

De centrale missie van de gemeente Dalfsen luidt: het ontwikkelen van vitale gemeenschappen in een onderscheidende woonplaats van groene signatuur.

De ambities op het terrein van leven en welzijn zijn:

- de kernen van Dalfsen beschikken over een toegesneden pakket aan basisvoorzieningen;
- lokale gemeenschappen worden gestimuleerd om actief deel uit te maken van de ontwikkeling en het beheer van de eigen leefomgeving;
- volop aandacht voor jeugd en jongeren en samen met hen optrekken.

De ambities op het terrein van wonen zijn:

- Dalfsen heeft een onderscheidend vormgegeven woonaanbod/-kwaliteit, waarmee het grote bekendheid geniet;
- Dalfsen heeft een doelgroepneutraal en bereikbaar aanbod van woonmilieus nabij voorzieningen, met bijzondere aandacht voor starters en senioren.

De ambities op het terrein van economie zijn:

- ontwikkeling van een op het wonen gerichte economische structuur met accent op dienstverlening en recreatie, met name in het midden- en kleinbedrijf (MKB);
- minimaal behoud van aanwezige lokale werkgelegenheid in een robuuste, diverse economische structuur met onder meer een vitale agrarische sector.

De ambities op het gebied van omgeving zijn:

- behoud en ontwikkeling van landschappelijke en cultuurhistorische waarden door kwaliteitsverhogende economische ontwikkeling;
- betere benutting van de potenties van de Vecht.

Meerdere geïnterviewden gaven aan te twifelen of inwoners die deelgenomen hebben aan het participatietraject hun inbreng hebben herkend in het uiteindelijke resultaat.

Een andere geïnterviewde heeft hierover een positievere visie. Volgens hem zie je de brede inspraak terug in de inhoud van het visiedocument. Met name aspecten als duurzaamheid en veiligheid kwamen meer aan de orde dan in eerdere rapportages waarbij geen breed participatietraject had plaatsgevonden. Daarnaast is de nota "Bij Uitstek Dalfsen" benaderbaarder en minder abstract.

Een van de geïnterviewden gaf aan dat in de praktijk weinig met de nota wordt gewerkt. Deze is vrij algemeen waardoor iedereen er wel iets in kan herkennen, maar zijn er niet echt duidelijke uitspraken gedaan. Volgens een andere geïnterviewde is het nadeel van dit soort perspectieven dat er al snel een wensenlijstje ontstaat waarvan men denkt 'is dat wel haalbaar?' Het geeft richting en het genereert enthousiasme, maar je moet het wel terugvertalen naar je eigen organisatie. Dat vergeet men nog wel eens. Tenslotte vonden een aantal geïnterviewden het enerzijds weer een extra nota, maar zien zij deze nota anderzijds ook als een basis voor andere nota's.

Het gehele traject is intern geëvalueerd. Hierbij waren alleen de gemeente en het externe bureau dat het traject begeleidde betrokken.

Waterfront

Inleiding

Waterfront is het gebied dat ligt tussen het centrum van Dalfsen en de rivier de Vecht. Vanaf 1997 is al gesproken over de invulling van dit gebied. Er volgde een soort oriëntatiefase waarin diverse visies zijn uitgebracht door bureaus. In november 2003 besloot de raad om binnen het gebied Waterfront ook een nieuw gemeentehuis te bouwen¹³. De plannen voor dit nieuwe gemeentehuis werden allereerst verder uitgewerkt. De planfase voor de rest van het gebied Waterfront wilde de gemeente graag afgerond hebben, zodra het nieuwe gemeentehuis gereed zou zijn. Dit om te voorkomen dat het gebied jarenlang een bouwput zou zijn¹⁴. In 2008 was de bouw van het gemeentehuis af en op 10 oktober 2008 vond de officiële opening plaats. Deze case betreft de ontwikkelcompetitie rondom de invulling van het overige deel van Waterfront.

De keuze voor een ontwikkelcompetitie

Juli 2006 bestond bij de projectgroep Waterfront het idee om een ontwikkelcompetitie te organiseren voor de invulling van Waterfront. Aanleiding vormde de reacties op het voorontwerp-bestemmingsplan van de gemeenteraad. De rode draad door de reacties van de verschillende fracties was, dat toch nog onvoldoende duidelijk was hoe het gebied er straks daadwerkelijk uit zou komen te zien. Ook werd gewenst om meer kwaliteit in het gebied te krijgen waarbij ook ruimte zou zijn voor participatie en de positie van de gemeenteraad gewaarborgd zou worden. Op 30 oktober 2006 heeft de raad besloten om inderdaad deze ontwikkelcompetitie in gang te zetten. Hiermee beoogde men een integrale en afgewogen keuze te kunnen maken voor een verantwoorde invulling van het gebied Waterfront, waarbij ruimte zou worden geboden voor participatie en een optimale balans zou worden gevonden tussen maatschappelijke aanvaardbaarheid en economische uitvoerbaarheid. De raad stelde €150.000,- voorbereidingskrediet beschikbaar. Op 12 december 2006 werd de opdracht voor de begeleiding van de ontwikkelcompetitie gegund aan adviesbureau BBN. De gemeente heeft in samenwerking met BBN een plan van aanpak gemaakt voor de ontwikkelcompetitie. De afdeling Bestuurszaken en Communicatie van de gemeente heeft het bijbehorende communicatieplan beschreven. Dit communicatieplan beschrijft de wijze van inspraak en participatie. De gemeente had positieve ervaringen met burgerparticipatie bij de planvorming rondom het nieuwe gemeentehuis. Deze positieve ervaringen hebben een duidelijke rol gespeeld bij de vormgeving van burgerparticipatie in het project Waterfront.

Op 3 april 2007 heeft het college van B&W het plan van aanpak en communicatieplan vastgesteld. Op 7 juni 2007 zijn inwoners en intermediairs geïnformeerd over de ontwikkelcompetitie door het verzenden van een persbericht, een bericht in kernPUNTEN en een bericht op de website van de gemeente.

¹³ Gemeente Dalfsen (2007). Het proces vooraf (1997-2007). Document dat is uitgereikt aan de vijf marktpartijen die deelnamen aan selectieronde 2.

¹⁴ Goeree, A. (5 juli 2006). Advies aan B&W over Waterfront.

Start van de ontwerpcompetitie

Op 7 juni 2007 zijn aankondigingen geplaatst in Cobouw en Stentor van de ontwikkelcompetitie. Geïnteresseerde partijen konden zich tot en met 16 juli aanmelden. De projectopdracht betrof het ontwerp en de realisatie van ten minste woningen, of appartementen en winkels op locatie Eshuis, woningen of appartementen op de locatie van het huidige gemeentehuis, horeca in de Witte Villa en parkeerplaatsen bij woningen en winkels. Het betrof daarnaast het ontwerp van parkeerplaatsen voor het nieuwe gemeentehuis, inrichting van het openbaar gebied, de benodigde infrastructuur voor de ontsluiting van het plangebied en het achtergelegen gebied. In totaal hebben 45 bedrijven naar aanleiding van het bericht de selectieleidraad opgevraagd.

In totaal schreven veertien bedrijven zich in voor de ontwikkelcompetitie. Op 22 mei 2007 stelde het college van B&W de selectieleidraad vast. Op 29 mei 2007 werd de raad geïnformeerd over het plan van aanpak van de ontwerpwedstrijd. De marktpartij met de aanbidding die volgens de gemeenteraad de beste balans gaf tussen maatschappelijke aanvaardbaarheid en economische uitvoerbaarheid, kreeg de opdracht. De competitie bestond uit twee fasen: de selectiefase en de gunningfase.

Op 12 juni werd een bericht in Kernpunten geplaatst over de ontwikkelwedstrijd. De randvoorwaarden voor de ontwikkelcompetitie en het verloop ervan stonden hier globaal in beschreven en ook werd aangegeven dat er veel ruimte zou zijn voor participatie en inspraak. Expliciet benoemd is dat de raad het laatste woord zou hebben.

Selectiefase deel 1

In de selectiefase is allereerst beoordeeld of een bedrijf in staat werd geacht het project te realiseren, financieel gezond was en wat voor projecten het bedrijf in het verleden had gerealiseerd. De selectiecommissie die zich hierover boog, bestond uit de projectgroep Waterfront. Hierin zaten de burgemeester, de betrokken wethouder, de directeur van hoofdafdeling ROB en een gemeentelijk beleidsmedewerker. Naast de projectgroep zaten in de eerste selectiecommissie een stedenbouwkundig adviseur, een adviseur van een architectenbureau en een adviseur van adviesbureau BBN. Uit de veertien inschrijvingen werden er zoals vooraf besloten vijf geselecteerd. Dit gebeurde op basis van de selectieleidraad. Hierin stonden een aantal minimumcriteria, waaronder het aanleveren van de juiste stukken, identificatiegegevens en een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Bij voldoen aan de minimumeisen werd gekeken naar de aangeleverde referentieprojecten. Middels een selectiematrix worden de verschillende aanvragen langs de verschillende selectiecriteria gelegd. Op 14 augustus bracht de projectgroep een advies uit over de vijf te selecteren marktpartijen aan het college van B&W. Het college stelde de selectie van de desbetreffende bedrijven vast.

Op 4 september 2007 informeerde de gemeente haar inwoners via een bericht in KernPUNTEN welke vijf partijen geselecteerd waren.

Selectiefase deel 2

Op 31 augustus nodigde de gemeente een aantal adviseurs uit om de selectiecommissie te adviseren over de ontwerpen van de vijf geselecteerde partijen. Als adviseurs zijn uitgenodigd de gemeenteraad, Het Oversticht, de Stichting Westermolen, de buurtvereniging Rondom de Molen, Ondernemend Dalfsen, De Vereniging Vrienden van Dalfsen en Plaatselijk Belang Dalfsen.

Allen waren bereid mee te denken. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om in deze fase van de ontwikkelwedstrijd geen brede groep burgers te betrekken gezien de vele technische aspecten van de ontwerpen.

De vijf geselecteerde partijen werden op 12 september uitgenodigd voor verdere uitleg over de tweede selectiefase en de gunningfase. Ook waren zij in de gelegenheid vragen te stellen.

Zij kregen vervolgens zes weken de tijd om schriftelijk en mondeling hun globale visie op de projectopdracht te geven. Zij kregen hiervoor een uitgebreide informatiemap uitgereikt met hierin onder andere de visies van de gemeenteraadfracties op het eerdere voorontwerp-bestemmingsplan, een open brief van actiecomité behoud Cichoreifabriek en TNO onderzoeken naar de molenbiotoop. Op 29 oktober 2007 gaven de vijf geselecteerde bedrijven ieder een presentatie over hun visie op de projectopdracht. Bij deze bijeenkomst waren de selectiecommissie en de adviseurs aanwezig.

De selectiecommissie beoordeelde de globale visies van de vijf partijen. Deze tweede dezelfde commissie kende dezelfde leden als de eerste selectiecommissie, maar werd bijgestaan door adviseurs uit de gemeenteraad, een deskundige van Het Oversticht en vertegenwoordigers van vijf maatschappelijke organisaties. Begin november gaven de verschillende adviseurs een schriftelijk advies aan de projectgroep Waterfront en het college van B&W. Uit de uitgebrachte adviezen bleek dat er een grote mate van eenstemmigheid was over de te selecteren partijen. Met name de visie van Leyten kende veel aanhang. Het aantal partijen dat koos voor VolkerWessels was ongeveer even groot als het aantal partijen dat de voorkeur had voor de visie van BAM. Op 12 november heeft de projectgroep samen met het college van B&W een keuze gemaakt voor de visies van Leyten en VolkerWessels. De gemeente wilde bewust graag twee ontwerpen en niet drie of vier, voorleggen aan de bevolking, om de kans op een duidelijke uitkomst te vergroten.

Op 20 november zijn inwoners geïnformeerd over de wijze van selectie en de twee geselecteerde partijen door een bericht in KernPUNTEN. In dit bericht stond dat de gemeenteraad van Dalfsen medio april 2008 een keuze zou maken voor een van de twee overgebleven partijen die uiteindelijk de plannen zou realiseren. Inwoners zouden voor die tijd gelegenheid hebben hun mening te geven.

Op 16 november is een bezwaarschrift binnengekomen van BAM, een van de vijf partijen die niet was geselecteerd voor de volgende fase in de wedstrijd. Het was niet duidelijk hoe de selectie had plaatsgevonden en BAM vond dat de adviezen van de belanghebbende partijen en de selectiecriteria het gerechtvaardigd zou zijn om hen te selecteren. Op 13 december 2007 heeft BBN, het bureau dat de wedstrijd begeleidde, een toelichting gegeven aan BAM over de selectie. Dit werd nog eens bevestigd in een brief vanuit de gemeente aan BAM op 28 december 2007. Vanwege het bezwaarschrift kon in januari 2008 de keuze voor de twee partijen bekrachtigd worden.

Gunningfase

Vervolgens bleef het even stil. Op 21 maart 2008 volgt een bericht op de website van het Waterfront dat het vervolg van de ontwerpwedstrijd vertraging had opgelopen. Het opstellen van de contractstukken, de behandeling van het bezwaarschrift van BAM en de procedure die de gemeente moest voeren tegen de huurder van de kelder (Safe) vergden zoveel extra tijd, dat de definitieve keuze in plaats van medio april, medio oktober zou vallen.

Op 9 mei 2008 werden betrokkenen bij de gunningfase per brief geïnformeerd over de vertraging en een aangepaste planning. Op 20 mei 2008 stond er voor het eerst weer iets over het Waterfront in KernPUNTEN. Er werd een aankondiging gedaan voor een informatieavond op 22 mei voor inwoners in Dalfsen. Twee leden van het college van B&W zouden hier een inleiding geven en aandacht schenken aan het Waterfront en een aantal andere actuele onderwerpen. Daarna was er gelegenheid tot het stellen van vragen.

In de gunningfase mochten de twee geselecteerde partijen een aanbieding doen en deze ook presenteren aan de bevolking en de adviseurs en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die ook bij de eerdere selectie betrokken waren geweest. De partijen Leyten en VolkerWessels kregen tot en met 18 juli 2008 de tijd om een uitvoerig plan op te stellen en hun aanbieding in te dienen. Vervolgens vond het windtunnelonderzoek van beide plannen plaats bij TNO. Op 28 oktober ontvingen de adviseurs een brief met daarbij een nieuwe planning voor de ontwikkelcompetitie. Hierin stond dat de inspraakprocedure zou starten in week 50. De presentatie van de beide projectpartijen aan de gemeenteraad en de adviseurs zou plaatsvinden op 8 januari van 15.00u tot 17.15u in het gemeentehuis. De presentatie voor de inwoners zou diezelfde dag 's avonds worden gehouden in De Trefkoele.

Op 4 november werden inwoners weer geïnformeerd over het Waterfront middels een bericht in KernPUNTEN. Zij werden bericht over de inspraakprocedure die zou lopen van ongeveer 15 december tot 1 februari. Tijdens de inspraakperiode konden inwoners ook de maquettes van beide ontwerpen bekijken in het gemeentehuis.

Ook werd alvast een vooraankondiging gedaan van een informatiebijeenkomst op 8 januari 2009. Half december kregen alle huishoudens in de hele gemeente Dalfsen een brochure in de bus met alle informatie inclusief de tekeningen. Deze informatie was ook terug te vinden op de website van de gemeente. Op 9 december 2008 stond opnieuw een bericht in KernPUNTEN waar inwoners nogmaals geattendeerd werden op de inspraakprocedure. Inwoners konden bij voorkeur tot 1 februari 2009 hun voorkeur voor een van beide ontwerpen aangeven via de website, via een brief aan het college van B&W en via een speciale antwoordkaart, verkrijgbaar bij het gemeentehuis en tijdens de informatieavond en ook opgenomen in de huis-aan-huis verspreide brochure. Op de antwoordkaart kon men naam en adres invullen en daarnaast kon men aangeven naar welk van de twee plannen de voorkeur uitging. Er was geen mogelijkheid om beide plannen af te keuren. Wel was er op de antwoordkaart ruimte voor toelichting.

Om inwoners met elkaar in discussie te laten gaan over het gebied Waterfront en de beide ontwerpen voor het gebied werd op internet een forum geplaatst. Hier werd vrijwel geen gebruik van gemaakt. Mogelijk omdat de gemeente hier te weinig bekendheid aan had gegeven. Wel werd gebruik gemaakt van de poll die op internet geplaatst werd om al een beetje de stemming te peilen. Deze poll is echter weer verwijderd, omdat dit niet veilig werd bevonden door de gemeente. Mensen konden namelijk meerdere keren stemmen op deze manier. Op 5 januari 2009 werd de poll op internet weggehaald. Hier werd een bericht over geplaatst op de website. Op 22 januari 2009 kwam hierover een klacht binnen van een inwoner, aangezien het stemmen op deze manier niet gemakkelijk werd gemaakt. Er kon nu alleen via antwoordkaartjes gestemd worden en hiervan kreeg men per adres maar 1 thuis middels de brochure. Wanneer een huishouden uit meerdere personen bestond, moest men extra antwoordkaartjes ophalen op het gemeentehuis. Er bestond echter ook de mogelijkheid een antwoordkaartje te downloaden van de website. Daarnaast was het bezwaar dat alleen gekozen kon worden uit twee ontwerpen en men niet de mogelijkheid had om tegen beide ontwerpen te stemmen.

Ook een van de gemeentefracties vond het een gemis dat men niet tegen beide ontwerpen kon stemmen. Vanuit Plaatselijk Belang was er de actie om niet te stemmen voor een van beide ontwerpen.

Op 8 januari 2009 vond 's middags de informatiebijeenkomst voor de gemeenteraad en de adviseurs plaats. 's Avonds vond een informatiebijeenkomst voor inwoners plaats in de Trefkoele in Dalfts. De burgemeester hield hier een opening en de ontwikkelaars lichtten hun plannen toe. De avond was goed bezocht, naar schatting waren er zo'n 500 personen op deze avond. Er werd stevig gediscussieerd, vooral over de trapgeveltjes. Volgens een van de geïnterviewden was de avond ook succesvol omdat de burger wat te kiezen had. Er was veel betrokkenheid, maar dat had niet enkel te maken met de opzet van het participatietraject, maar zeker ook met het onderwerp. Inwoners voelen zich betrokken bij dit markante gebied in de gemeente. Een zelfde betrokkenheid als te verwachten zou zijn bij bijvoorbeeld een discussie over de komst van windmolens.

De winnaar van de competitie

In totaal hebben 782 inwoners van de gemeente Dalfts een antwoordkaartje ingediend. Hierbij gaf 82 procent de voorkeur aan het plan van VolkerWessels, 12 procent aan Leyten en 6 procent had een blanco antwoordkaart ingestuurd.

Op 16 januari 2009 werden de verschillende partijen uit de selectiecommissie verzocht om voor 29 januari 2009 een advies uit te brengen. De adviseurs hebben bijna allemaal opnieuw een schriftelijk advies uitgebracht. Plaatselijk Belang Dalfts had hiervoor een schriftelijke enquête gehouden onder 450 leden. Van de 173 respondenten, koos 16 procent voor Leyten, 47 procent voor VolkerWessels en 36 procent voor geen van beiden. Alle overige adviseurs stemden eenduidig voor het plan van VolkerWessels en gaven hier en daar een aantal aandachtspunten mee. De vereniging Westermolen gaf geen advies, maar diende een bezwaarschrift in, omdat zij zich niet kon vinden in het uitgevoerde windtunnelonderzoek van TNO naar de molenbuitop.

BBN heeft op 12 februari de onderzoeksrapporten opgeleverd naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid en economische uitvoerbaarheid van beide plannen. Hieruit kwam naar voren dat beide plannen zouden per saldo leiden tot een positief financieel resultaat. Het plan van Leyten was daarbij economisch het meest voordelig, maar het plan van VolkerWessels kende een afwerkingsniveau van hogere kwaliteit. Door de hogere kostenramingen bij VolkerWessels zou het afbreukrisico voor de gemeente wel kleiner zijn dan bij Leyten. Het advies van de projectgroep was om te kiezen voor het plan van VolkerWessels. Ondanks dat het plan van Leyten economisch voordeliger zou zijn, woog dit voor de projectgroep niet op tegen de grotere maatschappelijke aanvaardbaarheid en de hogere kwaliteit van de inrichting en het lagere afbreukrisico van het plan van VolkerWessels.

Op 20 april 2009 besloot de raad de opdracht tot het ontwikkelen van het gebied Waterfront te gunnen aan VolkerWessels. De raad wenste hierbij ook over een aangepast ontwerp te besluiten waar de nog openstaande opmerkingen van de projectgroep Waterfront en de meerderheid van de gemeenteraad zouden worden opgenomen.

De ontwikkelcompetitie was hiermee ten einde. Er volgde een traject waarin het ontwerp dat ingediend was door VolkerWessels voor de ontwerpwedstrijd werd verfijnd tot een tweede voorlopig ontwerp. Hierin waren in ieder geval minder trapgevels terug te vinden, omdat ook vanuit de bevolking naar voren kwam dat dit niet typisch Dalfts was.

Uiteindelijk zal er een definitief ontwerp moeten komen. De inwoners zullen hierbij opnieuw inspraak krijgen. Dit maakt echter geen deel meer uit van de ontwikkelwedstrijd en dus ook niet van deze case.

De ontwikkelwedstrijd is niet geëvalueerd. Alle betrokkenen die geïnterviewd zijn, kijken wel positief terug op het proces. Meerdere geïnterviewden noemen de ontwikkelwedstrijd Waterfront als een goed voorbeeld van geslaagde burgerparticipatie. Er zijn overigens ook weinig bezwaarschriften ingediend.

Dossier herinrichting Rynoldingstraat

Start van het proces

In 2004 is er een gesprek geweest tussen twee bewoners van de buurtvereniging van de Rynoldingstraat en de wijkbeheerder. Gesproken is over ongezonde bomen in de straat, overlast van een boom, te smalle opritten, een voetpad dat als fietspad wordt gebruikt en een tekort aan parkeerplaatsen. Daarnaast zijn nog een aantal kleine probleempjes benoemd die op korte termijn opgelost konden worden. Afgesproken is dat de overige punten meegenomen zouden worden bij een eventuele reconstructie van de straat. De wijkbeheerder heeft dit teruggekoppeld aan het hoofd onderhoud en beheer.

De buurtvereniging waarbinnen de Rynoldingstraat valt, heeft onder inwoners een enquête gehouden over de inrichting van de Rynoldingstraat en met name over de parkeerplaatsen. De uitkomsten van deze enquête zijn overhandigd aan de toenmalige wethouder. De uitslag van de enquête gaf geen eenduidig beeld. Er heeft vervolgens ook een gesprek plaatsgevonden tussen de buurt, de wethouder en het hoofd onderhoud en beheer van de gemeente. Naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête en het gesprek met de buurt is besloten de herinrichting van de Rynoldingstraat op te nemen in de programmabegroting van 2010. Hierin staat opgenomen dat oude 'probleemwegen' opgewaardeerd worden door het uitvoeren van een herinrichtingsplan. De Rynoldingstraat staat hierin expliciet benoemd.

Twee plannen

De afdeling civiele werken heeft het initiatief genomen tot het maken van een plan. Hierbij is de buurtenquête en ook een plan dat is ingediend door een bewoner van de Rynoldingstraat meegenomen. Na intern overleg tussen de diverse disciplines heeft de gemeente twee plannen opgesteld voor de herinrichting van de Rynoldingstraat. De plannen verschillen van elkaar wat betreft de plaatsing van parkeervakken en de beplanting van bomen. Deze plannen zijn voordat zij zijn voorgelegd aan bewoners in het verkeersoverleg voorgelegd aan de politie. Bij de herinrichting van een straat worden niet altijd twee plannen gepresenteerd, maar in dit geval is hiervoor gekozen, omdat de gemeente vanuit professioneel opzicht een visie had op hoe een straat als deze eruit zou moeten komen te zien (ontwerp B) en bewoners ook al allerlei wensen hadden aangedragen. Hiervan is een ontwerp A gemaakt. In geen van beide plannen stond omschreven dat er 'wadi's'¹⁵ zouden komen in de straat. Ze waren wel al bij de gemeente in beeld, omdat ze passen in het Waterbeleid 21^e eeuw voor de afvoer van hemelwater. De wadi's zijn niet expliciet op de ontwerpen getekend, omdat de groenstroken mits niet teveel versnipperd, wel geschikt zijn, maar het definitieve ontwerp afhankelijk zou zijn van de exacte inrichting.

Op 4 januari 2010 heeft de gemeente de bewoners van de Rynoldingstraat via een persoonlijke brief uitgenodigd voor een inloopbijeenkomst in het gemeentehuis op 19 januari 2010. In de brief werd duidelijk gemaakt dat aan de hand van de reacties gekozen zou worden voor een van de ontwerpen, een combinatie van beide ontwerpen, of een geheel nieuwe opzet. In de brief stond niet vermeld dat bewoners niet meer mee zouden kunnen praten over een eventuele keuze voor een nieuwe opzet. Bewoners konden de twee plannen vooraf alvast bekijken

¹⁵ Een wadi is een bufferings- en infiltratievoorziening die tijdelijk gevuld is met regenwater (bron: Wikipedia)

via de website van de gemeente. In totaal zijn alle 20 adressen aan de Rynoldingstraat aangeschreven en 3 adressen van bewoners van aanliggende straten. Daarnaast hebben het Plaatselijk belang Dalfsen en Woonstichting Vechthorst een uitnodiging gekregen. Per mail is de griffier gevraagd de raad te informeren over deze bijeenkomst.

Naar aanleiding van deze uitnodigingsbrief heeft de bewoner die een plan had ingestuurd per e-mail contact opgenomen met de gemeente omdat hij zijn ingediende plan niet terug zag in de twee ontwerpen van de gemeente. Op 14 januari 2010 kreeg hij van de gemeente een reactie dat zijn plan en de resultaten van de bewonersenquête wel degelijk waren meegenomen, maar daarnaast ook de gemeentelijke visie op de herinrichting.

Bewoners kregen op de bijeenkomst de mogelijkheid via reactieformulieren op de twee ontwerpen te reageren. Op dit reactieformulier konden zij aangeven wat zij positief en negatief aan beide plannen vonden, welke aanvullende opmerkingen zij nog hadden en wat ze van de bijeenkomst zelf vonden. Verder konden ze de contactgegevens kwijt. De gemeente gebruikt deze reactieformulieren omdat op deze manier alle aanwezigen worden gestimuleerd om ook een positieve mening te geven. De gemeente hoort op deze manier niet alleen de geluiden van bewoners die bezwaren hebben, maar ook van bewoners die het wel zien zitten. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om bewoners niet te laten kiezen uit de twee ontwerpen. De ervaring leert dat als je gaat stemmen, dit “stemmingmakerij” geeft en als de gemeente doet wat de meerderheid in een straat wilt, dit ook zeker niet altijd het gewenste resultaat oplevert.

De inloopbijeenkomst is door bewoners goed bezocht en werd door vrijwel iedereen positief beoordeeld. Tijdens de inloopbijeenkomst werden bewoners, net als in een winkel, aangesproken en gevraagd of alles duidelijk was. Bewoners die vragen hebben gesteld is toegelicht dat er mogelijk wadi's in de straat zouden komen en is ook uitleg gegeven over de verdere procedure. De ervaring van één van de geïnterviewden is dat een inloopavond beter werkt dan een plenaire bijeenkomst. Iedereen kan binnenlopen op een tijdstip dat schikt en iedereen heeft ook ruimte om goed te kijken en vragen te stellen. Een bewoner vond de bijeenkomst 'rommelig'. Bijna alle bewoners, op drie adressen na, hebben een formulier ingevuld. De gemeente heeft alle formulieren ingevoerd in een spreadsheet met daarin de positieve en negatieve punten van de beide plannen onder elkaar opgesomd.

De gemeente heeft vervolgens een samenvatting gemaakt van de binnengekomen reacties. Ontwerp B was voor bewoners geen optie omdat het speelse karakter van de straat hiermee verloren zou gaan. Over ontwerp A was men over het algemeen wel positief, maar waren ook enkele kritische kanttekeningen. Deze kanttekeningen betroffen de onevenredige verdeling van parkeerplekken over de straat, inschijnende koplampen in de ramen van de woningen door parkerende auto's en over een lindeboom die zowel overlastgevend als waardevol werd gevonden.

Aangepast ontwerp

Op basis van de binnengekomen reacties is een aangepast ontwerp (ontwerp C) gemaakt. Het aangepaste ontwerp was afgeleid van de ter inzage gelegde ontwerpen en de gemaakte opmerkingen hierbij. In dit aangepaste ontwerp stonden de wadi's, in kleine letters, wel beschreven. De gemeente Dalfsen heeft op 23 februari nog contact gezocht met de Bomenwerkgroep Dalfsen die adviseerde de linde aan de Rynoldingstraat te behouden. Omdat een aantal bewoners hier overlast van ondervond en de Linde niet vond passen in het straatbeeld en de boom volgens de gemeente wel mooi, maar niet heel bijzonder is, wilde de gemeente hierover nog een extra overleg met de Bomenwerkgroep.

Het college van B&W heeft vervolgens op 23 maart 2010 besloten om akkoord te gaan met het aangepaste plan en opdracht gegeven tot aanbesteding van het werk. Op 8 april is een brief verstuurd aan alle bewoners met daarin een samenvatting van de reacties op beide ontwerpen en het uiteindelijke besluit. In de brief was aangegeven dat de beschrijving van het aangepaste en definitieve ontwerp te bekijken was op internet. De beschrijving van het aangepaste en definitieve ontwerp was niet meegestuurd met de brief. Vervolgens is een bestek geschreven voor de herinrichting van de Rynoldingstraat.

Naar aanleiding van de bewonersbrief hebben twee keer twee bewoners contact opgenomen met de gemeente. De bezwaren hadden betrekking op zowel de uiteindelijke inrichting van de straat als de wijze waarop de inspraak was vormgegeven. Twee bewoners hadden er bezwaar tegen dat het nieuwe plan niet was teruggekoppeld aan bewoners. Met beide koppels bewoners zijn gesprekken geweest en er heeft ook briefwisseling plaatsgevonden. In beide gevallen hield de wethouder vast aan het collegebesluit.

Een aantal bewoners was verbaasd dat de gemeente een nieuw ontwerp C had gemaakt. Bewoners vonden het nieuwe ontwerp C een heel ander ontwerp dan de eerdere ontwerpen A en B. Meerdere bewoners hadden graag ook inspraak gehad over dit nieuwe ontwerp C. Dit had men ook verwacht. De meeste bewoners waren er vooraf niet van op de hoogte dat naar aanleiding van de inloopbijeenkomst de gemeente een nieuw plan zou kunnen maken waar zij geen inspraak meer in zouden hebben. De gemeente heeft hier bewust voor gekozen om te voorkomen dat men in eindeloze discussies en stemmingen zou belanden. Het is immers lastig het iedereen naar de zin te maken.

Op 11 mei 2010 heeft HD Infratechniek de opdracht gekregen voor de uitvoering van het plan en op 19 juni 2010 is gestart met de werkzaamheden. Middels borden langs de straat zijn bewoners en het verkeer geïnformeerd over de periode waarin de werkzaamheden zouden plaatsvinden. Voor veel bewoners waren de wadi's een onaangename verrassing. Zij waren hiervan niet op de hoogte en kwamen pas tot de ontdekking toen de wadi's een feit waren. Een enkele bewoner had de wadi's in kleine letters zien staan op ontwerp C. Sommige bewoners vinden de wadi's gevaarlijk voor kinderen en niet aantrekkelijk. Bovendien voelen bewoners zich misleid omdat de gemeente hier vooraf niets over gerept heeft. De gemeente is de bewoners inzake de wadi's tegemoet gekomen door deze op te hogen, omdat ze inderdaad tamelijk diep waren uitgevallen.

Een geïnterviewde gaf aan dat de herinrichting van deze straat tot meer tumult heeft geleid dan in soortgelijke projecten waar een zelfde aanpak wordt gekozen. Dit project is niet formeel geëvalueerd. De afdeling die dit soort projecten voorbereid is namelijk erg klein. Informeel heeft men het met elkaar wel gehad over het verloop van zo'n project. Men ziet geen duidelijk aanwijsbare reden waarom het bij de herinrichting van deze straat zo moeizaam is verlopen. Vrijwel alle bewoners kijken met een ontevreden gevoel terug op het proces. Naast dat iedere bewoner zijn eigen specifieke wensen en klachten heeft, is er ook een grote gemene deler, namelijk dat zij zich niet gehoord voelen en het gevoel hebben dat er zaken voorgekookt waren. Daarnaast vonden alle geïnterviewde bewoners dat er onvoldoende gecommuniceerd was over hoe de procedure zou verlopen en wat definitief in de straat zou gaan gebeuren.

Dossier Wmo-raad

Inleiding

Deze bijlage beschrijft feitelijk de opzet, overwegingen en het functioneren van de burgerparticipatie in het kader van de Wmo in Dalfsen.

Wettelijke- en beleidskaders

Krachtens artikel 3 Wmo zijn gemeenten verplicht tot het vierjaarlijks opstellen van een beleidsplan. In dit plan wordt aangegeven welke voorzieningen verleend zullen worden, en wordt aandacht besteed aan het totale beleid van de gemeente op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning.

Om de situatie te ondervangen dat een gemeente één of meerdere prestatievelden niet invult in het verplicht op te stellen beleidsplan, is het college van B&W krachtens artikel 12 Wmo verplicht om voordat zij het beleidsplan aan de gemeenteraad voorleggen hierover advies in te winnen bij een lokale toetsingscommissie. Deze toetsingscommissie bestaat uit 'de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de vragers'. De beoogde groep 'vragers' is groot, niet alleen huidige gebruikers, maar ook potentiële gebruikers vallen eronder. Artikel 12 verplicht de gemeente de toetsingscommissie te consulteren. Het advies van de toetsingscommissie is niet bindend. De gemeente hoeft het gegeven advies niet op te volgen.

De gemeente is voorts op grond van artikel 11 Wmo verplicht de ingezetenen van de gemeente te betrekken bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 Gemeentewet vastgestelde verordening. Het beleidsplan geeft de burger bovendien een basis om zijn (lokale) rechten op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning te kennen.

Beleidskader Wmo

Het beleidskader Wmo 2008-2011 beschrijft de uitgangspunten voor beleidsparticipatie. In het stuk wordt expliciet verwezen naar de visie op burgerparticipatie zoals verwoord in het coalitieakkoord.

Naast inspraak en bezwaar op grond van de Awb wordt onderscheid gemaakt in geformaliseerde participatie via adviesraden en platforms en projectgebonden participatie waarbij betrokkenen per onderwerp worden geconsulteerd.

In het Wmo-beleidskader zijn rondom het thema beleidsparticipatie de volgende actiepunten opgenomen:

- bekijken rol plaatselijk belang in Wmo;
- plaats bieden aan belangenorganisaties in beleidsontwikkeling, in samenhang met Wmo-raad;
- vorm geven aan jongerenparticipatie;
- vorm geven aan wijzen van signalenoverdracht door uitvoerende instellingen;
- bewaken belangen burgers Dalfsen door ambtelijke en bestuurlijke inbreng.

De Wmo-raad van de gemeente Dalfsen

Op 20 december 2006 stellen B&W stellen het voorstel Instellingsbesluit Wmo-raad vast. Op 12 februari 2007 keurt de Raad dit Instellingsbesluit goed. De Wmo-raad moet gevraagd en ongevraagd gaan adviseren over het te voeren beleid met betrekking tot de Wmo.

De Wmo-raad wordt in elk geval om advies gevraagd over de Kadernota, de daaruit voortvloeiende beleidsstukken en het jaarlijkse cliënttevredenheidsonderzoek. De Wmo-raad adviseert niet over klachten, bezwaarschriften en andere individuele zaken. De Wmo-raad heeft zes weken de tijd voor een advies. Dit advies is niet bindend, al moet het gemeentebestuur wel gemotiveerd aangeven waarom het afwijkt van een advies.

De Wmo-raad bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en 5 tot 10 leden die deskundig zijn binnen hun cluster. 'Een cluster is een groep cliënten en belangenbehartigers die vanuit verschillende kernen van Dalfsen voor de belangen van een bepaalde groep opkomen. Het cluster vormt een klankbord voor haar afgevaardigde in de Wmo-raad.'

Een ambtelijk secretaris ondersteunt de Wmo-raad. De Wmo-raad vergadert minimaal 2 keer per jaar. De vergaderingen zijn openbaar. De zittingsduur is vier jaar. Waarbij elke twee jaar de helft van de leden aftreedt. Leden zijn eenmalig herkiesbaar.

In het Werkdocument Wmo-raad is de procedure rondom advisering aan B&W nader uitgewerkt. De ambtelijk secretaris stelt het advies op na de vergadering waarin het advies is uitgesproken. Het advies wordt aan het college aangeboden en tevens in afschrift aan de leden van de Wmo-raad gestuurd. Jaarlijks publiceert de Wmo-raad een jaarverslag, dat ter kennisname aan B&W en de raad wordt verstuurd. In 2009 verscheen een gecombineerd jaarverslag over 2007 en 2008. In april 2010 verscheen het jaarverslag over 2009.

Op 9 mei 2007 wordt de Wmo-raad door wethouder Dini Laarman geïnstalleerd. De Wmo-raad bestaat bij de start uit de clusters ouderen, gehandicapten, GGZ-gebruikers en mantelzorgers. In het werkdocument Wmo-raad staat dat het aantal clusters eventueel verder uitgebreid worden. Daarbij kan gedacht worden aan clusters rondom vrijwilligers, jeugd, kerken en sociale minima. Eind 2008 wordt de Wmo-raad uitgebreid met het cluster Leefbaarheid en Sociale Samenhang.

In de periode mei 2007 – april 2010 verschenen 12 gevraagde en ongevraagde adviezen van de Wmo-raad. Over de volgende onderwerpen is advies uitgebracht: de Wmo-smal, het beleidskader Wmo 2008-2011, de benchmark en cliënttevredenheidsonderzoek 2007, de nota Mantelzorgers in beeld 2008-2011, de protocollen Hulp bij het huishouden en Gebruikelijke zorg, de samenstelling van de Wmo-raad, ontwikkelingen in de AWBZ, het stopzetten van het programma lokale versterking GGZ, de eigen bijdrage hulp bij het huishouden, het persoonsgebonden budget hulp bij het huishouden, het actieplan vrijwilligerswerk en het plan van aanpak doorontwikkeling Wmo-loket.

Over het eigen functioneren

“De Wmo-raad heeft in anderhalf jaar tijd een aardige positie opgebouwd. De gemeente vraagt de Wmo-raad met regelmaat om advies en het college en de gemeenteraad hechten ook veel waarde aan de adviezen. Veel adviezen zijn geheel of gedeeltelijk overgenomen. Hoewel het nodig was om goede afspraken te maken over de procedure en de status van adviseren, heeft de Wmo-raad het gevoel een serieuze gesprekspartner te zijn voor de gemeente Dalfsen.”¹⁶

“De Wmo-raad heeft ook in 2009 weer veel werk verzet. Het jaar draaide veel om de individuele voorzieningen en de AWBZ-ontwikkelingen, maar ook jeugd en vrijwilligerswerk is aan bod gekomen. (...) De gemeente heeft het advies van de Wmo-raad in veel gevallen overgenomen en zag de Wmo-raad ook in 2009 als belangrijk adviesorgaan.”¹⁷

¹⁶ Wmo-raad Dalfsen, Jaarverslag 2007-2008, Dalfsen 2009, p. 11.

¹⁷ Wmo-raad Dalfsen, Jaarverslag 2009, Dalfsen, 2010, p. 10

Bijlage 4. Scoreoverzicht

Scoreoverzicht vier participatiedossiers

	Missie en Visie	Waterfront	Rynoldingstraat	Wmo-raad
Algemeen				
Tijdigheid	+	+	+	+
Duidelijke randvoorwaarden	-	+	-	+
Openheid	+	+/-	-	+
Interactie	+	+/-	+	+
Ontwerp				
Plan van aanpak	+/-	+/-	-	+
Communicatieplan	+	+	-	-
Communicatiemix	+	+	-	-
Uitvoering				
Actieve benadering participanten	+	+	+	+
Uitvoering conform plannen	+	+/-	+	+
Opbrengsten teruggekoppeld	+/-	+/-	+	+
Raad voldoende betrokken	+/-	+	+	+
Samenwerken	+/-	+/-	-	+
Laagdrempelig	+/-	+	+/-	-
Bestuur en burger bij elkaar	+	-	+	+/-
Doorwerking				
Duidelijke rol participatiebeleid	-	-	-	-
Participatietraject geëvalueerd	+/-	-	+/-	-
Effecten				
Betrokkenheid	+/-	+	-	+
Draagvlak	+/-	+	-	+
Open en transparant	+	+	-	+
Inhoudelijke verrijking	-	+	+	+
Beter proces/leren beleid	+/-	-	+	+



Rekenkamercommissie Dalfsen
De heer G.D. Johanns
Postbus 35
7720 AA Dalfsen

Uw brief/kenmerk:
5261

Ons kenmerk: UIT11/56
Inlichtingen bij: mevrouw L. Westerkamp

Doorkiesnummer:
(0529) 48 83 21

Onderwerp:
Onderzoek Rekenkamer
Dalfsen naar Burgerparticipatie

Datum:
10 januari 2011

VERZONDEN 10 JAN 2011

Geachte heer Johanns,

U heeft ons op 1 december 2010 het concept onderzoeksrapport 2010 van de rekenkamercommissie Dalfsen gestuurd. Uw rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar burgerparticipatie en communicatie bij de gemeente Dalfsen. In uw brief vraagt u om onze voorlopige reactie op het onderzoek.

Wij danken u voor het rapport. Het gekozen onderwerp vinden wij van evident belang en vindt haar uitwerking in feite in al ons handelen. Wij kunnen en willen geen beleid maken, zonder de inbreng van onze inwoners. Daarbij zijn wij ons ervan bewust dat er onderscheid is in de mate van het betrekken van burgers bij de totstandkoming van beleid. Het ene onderwerp leent zich beter voor een actieve inbreng van onze burgers aan het begin van de planvorming dan het andere.

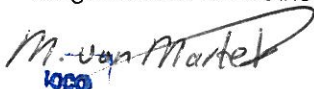
Communicatiebeleid

Wij gaan met u mee in de conclusie dat ons participatiebeleid nog niet is geformaliseerd. Wij kunnen ons vinden in uw conclusie dat burgers en belangenpartijen veelvuldig betrokken worden en dat er voldoende mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen op besluiten van de gemeente. Wij delen uw mening dat in de communicatienota 2007-2011 het participatiebeleid summier uitgewerkt is en voor verbetering vatbaar is. Wat dat betreft komt het onderzoek van uw rekenkamercommissie op een gunstig moment. In 2011 wil het college van Dalfsen een nieuwe communicatienota ontwikkelen, waarin burgerparticipatie een prominente plek inneemt en het instrument communicatie gewaarborgd is.


Nogmaals danken wij u voor het onderzoeksrapport en zijn content met de uitkomsten van het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,


1000

de burgemeester,
mr. W.P.M. Urlings


de secretaris-directeur,
drs. H. Zwart