

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Ervaringen	3
2.1. In de organisatie	3
2.2. Advies Adviesorganen	4
3. Drie casussen	4
3.1. Herinrichting Stuijvenburchstraat Eerbeek	4
3.2. Waardevol Brummen	5
3.3. Financieel gezond richting perspectiefnota	6
3.4. Top 3 leerpunten	8
4. Conclusies en aanbevelingen	8
Bijlagen	9

CONCEPT

1. Inleiding

De Participatiewijzer Brummen is een instrument om (burger)participatie verder te professionaliseren in de ambtelijke organisatie. Op 26 april 2018 heeft de gemeenteraad ingestemd met de start van een pilot om ervaringen op te doen met de Participatiewijzer Brummen. De pilot had een duur van 1 jaar. Hoog tijd om ervaringen met de Participatiewijzer te delen. En te bepalen hoe het verder moet (PDCA-cyclus)

2. Ervaringen

We maken in de Participatiewijzer en dus ook in de evaluatie een onderscheid tussen initiatieven uit de samenleving en gemeente-initiatieven. En die kennen ieder ook weer andere vormen.

Initiatieven uit de samenleving	Gemeente-initiatieven
- Initiatieven van individuen (locatie)	- Beleid (fysiek, sociaal en economisch)
- Initiatieven van groepen (idealen/ collectieve behoefte)	- Bestemmingsplannen (groot en klein)
- Toezicht en handhaving (ervaren van overlast)	- Uitvoering van projecten

2.1. In de organisatie

In het najaar van 2018 heeft een grote groep beleidsmedewerkers en projectleiders hun ervaringen met de Participatiewijzer gedeeld. In het najaar van 2019 hebben de procesmanagers, programma managers en enkele projectleiders opnieuw hun ervaringen met elkaar besproken. Daarnaast zijn dit jaar de adviesorganen van de gemeente gevraagd om hun ervaringen met ons te delen.

De ervaringen kunnen als volgt worden samengevat.

Het participatievraagstuk leeft onder de medewerkers. Steeds meer is participatie een vraagstuk bij de start van een ontwikkeling. En er zijn steeds meer succesverhalen. Zelfs op de hoogste trede van de participatieladder. Zoals het voedselbos in Brummen en de opknopbeurt voor de stationsomgeving in Eerbeek. Initiatieven waarbij inwoners, ondernemers, belangengroepen en de gemeente samen doen.

Toch wordt de Participatiewijzer als instrument niet vaak strikt toegepast. De meeste medewerkers adviseren en handelen naar eigen inzicht. Een zoektocht. Ervaringen zouden meer kunnen worden gedeeld. En de aanpak van diverse vraagstukken en initiatieven zou meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

De participatieaanpak moet volgens de Participatiewijzer landen in een procesvoorstel. Dit gebeurt tot nu toe vooral bij omvangrijke en complexe vraagstukken. In startnotities of plannen van aanpak voor projecten wordt zo'n procesvoorstel opgenomen. Overigens, is de vorm van een dergelijk voorstel vrij.

De gemeenteraad is tot nu toe nog onvoldoende over een participatie aanpak c.q. procesvoorstel participatie geconsulteerd. Gemeente-initiatieven of inwonerinitiatieven worden daartoe ook nog weinig op de lange termijn agenda (LTA) geplaatst. De betrokkenheid van de raad bij participatieprocessen beperkt zich in de praktijk tot de rol van toehoorder.

Tenslotte hebben we als gemeente nog geen indicatoren om te meten of we het goed doen.

2.2. Advies Adviesorganen

De gezamenlijke wijk- en dorpsraden reageren kritisch (zie bijlage). Zij geven aan dat participatie nog onvoldoende 'in de genen' zit van bestuur en organisatie. Men heeft geen verschil kunnen waarnemen na de invoering van de Participatiewijzer. En wijzen op en gebrek aan wisselwerking ("van binnen naar buiten en van buiten naar binnen"). Afspraken uit de jaarplannen moeten beter nagekomen worden. En de LTA zou als instrument beter moeten worden benut. Ook de gemeenteraad zou veel alerter moeten zijn. Men verwacht van de wijk coördinator en het communicatieteam meer een 'antennefunctie' en een proactieve rol. De wijk- en dorpsraden vragen u nu echt werk te gaan maken van participatie. Zeker in het licht van de komende implementatie van de Omgevingswet.

Ook de Maatschappelijke Adviesraad Brummen heeft gereageerd (zie bijlage). De MAR concludeert dat cliënten beter betrokken kunnen worden bij beleidsvoornemens zowel bij het inwonersperspectief als het gemeentelijk perspectief. Uitgaande van het stappenplan betekent het op dit moment eerder informeren dan consulteren.

3. Drie casussen

Ter illustratie beschrijven we de ervaringen in de organisatie met drie recente casussen.

3.1. Herinrichting Stuijvenburchstraat Eerbeek

Casusbeschrijving

In 2009 werd de structuurvisie Centrumgebied Eerbeek door de gemeenteraad vastgesteld. Deze visie bevatte ook een schetsontwerp voor een herinrichting van de Coldenhovenseweg-Stuijvenburchstraat. Inclusief een verlegging van de Eerbeekse beek naar het centrumgebied.

Als gevolg van het geurbeleid van de provincie Gelderland moest een pas op de plaats worden gemaakt met de uitvoering van de structuurvisie. En is er gestart met de ontwikkeling van een PlanMER en een bestemmingsplan om te komen tot een nieuwe balans in het dorp tussen (papier)industrie, centrumgebied en de woongebieden.

In 2015 is onder grote politieke druk wel gestart met de voorbereiding van plannen voor de herinrichting van de Stuijvenburchstraat. Dit was mogelijk omdat een herinrichting van openbare ruimte niet geurgevoelig is. Daarmee hoefde dus geen pas op de plaats te worden gemaakt in afwachting van de PlanMER en het bestemmingsplan. En kon toch alvast iets goeds gedaan worden voor het dorp.

Het schetsontwerp uit de structuurvisie (2009) is in 2015 geactualiseerd in samenspraak met ondernemers en enkele bewoners. Op basis van het schetsontwerp is het werk aanbesteed. Daarbij is gekozen voor een aanbestedingsprincipe met een bouwteam. Het bouwteam heeft het schetsontwerp uitgewerkt naar een definitief ontwerp. In 2017 is de nieuwe Stuijvenburchstraat opgeleverd.

Evaluatie participatieproces

Het oorspronkelijke schetsontwerp is geactualiseerd met inbreng van de werkgroep Stuijvenburchstraat. Een werkgroep bestaande uit een vertegenwoordiging van de OVE en enkele buurtbewoners. Vervolgens maakte deze werkgroep ook deel uit van het bouwteam. Periodiek zijn er informatie- en consultatiebijeenkomsten georganiseerd voor iedereen.

Wat ging goed?

Onder de gegeven omstandigheden is er samen met de werkgroep Stuijvenburchstraat en het bouwteam in korte tijd een enorme prestatie geleverd.

De nieuwe inrichting wordt in zijn algemeenheid goed ontvangen in het dorp. Maar, er zijn ook enkele issues die om aandacht vragen. Het gaat daarbij om de verkeersveiligheid (mede i.r.t. de verkeersintensiteit) en het parkeren. Dit heeft er toe geleid dat er een zebrapad is aangelegd. En plantenbakken zijn geplaatst om fout parkeren te voorkomen.

Wat kan beter?

1. Werkgroep Stuijvenburchstraat:

De vertegenwoordiging in de werkgroep was niet evenwichtig genoeg. Achteraf gezien zijn de bewoners als gebruikers van het centrum onvoldoende betrokken geweest. Daarnaast heeft de werkgroep onder grote druk gestaan, omdat er zelfs tijdens de uitvoering van het project nog inrichtingskeuzes moesten worden gemaakt. De rol van de werkgroep in het proces was ook niet altijd even duidelijk. De werkgroep had beter in positie moeten worden gebracht door de gemeente.

2. Informatie- en consultatiebijeenkomsten:

De inloopbijeenkomsten hebben niet veel reacties opgeleverd. De enkele reacties die kenbaar zijn gemaakt hadden betrekking op aanpassingen op perceelniveau. Deze waarneming had moeten leiden tot de vraag of de belangrijke stakeholders wel op de juiste wijze benaderd en betrokken zijn.

Daarnaast had presentatiemateriaal beter gekund (bijvoorbeeld met 3d-animaties). Plattegronden zijn voor veel mensen moeilijk leesbaar.

3. Procesvoorstel participatie:

In het plan van aanpak/startnotitie een procesvoorstel participatie opnemen. Daarbij een stakeholdersanalyse doen. Wie moet redelijkerwijs betrokken worden en welke belangen hebben deze partijen?

3.2. Waardevol Brummen

Casusbeschrijving

Het gebied tussen de dorpen Hall en Voorstonden is bijzonder voor mensen, dieren en planten. Om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, de leefomgeving te verbeteren en de natuur te versterken, zoeken de provincie Gelderland, waterschap Vallei en Veluwe en gemeente Brummen, samen met inwoners en bedrijven naar oplossingen in het project WaardeVOL Brummen. Zodat inwoners kunnen genieten van het landschap, agrariërs kunnen blijven ondernemen en de natuur kan bloeien.

De naam WaardeVOL Brummen staat voor: samenwerken aan een waardevol gebied Voorstonden, Oekense Beek en Leusveld. Het gaat hierbij om een afwisselend gebied met coulisselandschappen, landgoederen en drie beken. Vanwege de hoge natuurwaarden maakt het gebied deel uit van het Europese Natura 2000-netwerk. De klimaatveranderingen zorgen voor meer regen in een korte tijd en langere periodes van droogte. De droogte zorgt voor problemen in de (natte)natuurgebieden en zomers voor de agrariërs. De vraag binnen het project is: Hoe kan je in een gebied meer water vasthouden, zonder dat het de leefbaarheid en andere functies aantast?

Middels diverse bijeenkomsten is er kennis uitgewisseld en nagedacht over de verschillende oplossingsrichtingen. De wensen en ideeën van de inwoners, agrariërs en bedrijven zijn daarbij

richtinggevend. Samen met de kaders vanuit de natuur opgaven en de (technische) mogelijkheden van het gebied wordt er uitwerking gegeven aan een schetsontwerp.

Evaluatie participatieproces

Provincie Gelderland is de opdrachtgever en Waterschap Vallei en Veluwe de uitvoerende partij. Gemeente Brummen is aangesloten mede vanuit de Groene Opgave IJsselsprong (subsidie voor aanleg landschapselementen, wandelpaden en erfbeplanting). Na de start bijeenkomsten in najaar 2017 is er veel onrust ontstaan over de mogelijke gevolgen van de voorgestelde maatregelen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de overheden voor een andere aanpak hebben gekozen. Het eerder concept plan is van tafel gehaald. De planontwikkeling is opnieuw gestart door eerst te luisteren naar wat er leeft bij alle betrokkenen. Ook is er begin juli 2018 een Regiegroep gestart. Deze bestaat uit betrokkenen uit het gebied, zij geven het proces vorm. Deze groep maakt zich er sterk voor dat alle belanghebbenden worden betrokken in het project. Eind november is tijdens de bewonersavonden de laatste informatie gedeeld en reacties en ideeën opgehaald om te komen tot een concept schetsontwerp voor het hele gebied. Het streven is om in het voorjaar van 2020 te komen tot een gedragen schetsontwerp

Wat ging goed?

Na de nieuwe start in mei 2018 is er meer gestuurd op de behoefte vanuit het gebied. De sterke verwevenheid van het gebied en de functies vragen om intensieve samenwerking en afstemming met bewoners, ondernemers en organisaties. Met het opzetten van een regiegroep is er meer eigenaarschap bij de verschillende partijen gekomen voor de opgave en het proces.

Wat kan beter?

De initiële "klassieke" benadering van de overheid voldeed niet meer. Echt luisteren naar wat er speelt in het gebied en samen de route bepalen heeft het project weer op de rit gekregen. Dat wil niet zeggen dat er nu geen dilemma's meer zijn. Bij het proces van "samen op" worden ook de tegenstrijdigheden duidelijk. De vraag is hoe hier mee om te gaan, wanneer doe je het als overheid goed genoeg?

3.3. Financieel gezond richting perspectiefnota

Casusbeschrijving

Deze casus betreft een 'gemeente-initiatief'. In participatietermen dus van Binnen naar Buiten. In februari 2019 heeft de raad ingestemd met het voornemen om de financiële positie van de gemeente Brummen te verbeteren. De raad heeft daarbij vastgesteld wat hij verstaat onder 'financieel gezond'. Het college heeft vervolgens 130 keuzemogelijkheden gepresenteerd die allemaal een positief effect zouden kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente. Dit waren dus nog geen voorstellen van het college aan de raad, maar mogelijkheden waaraan kon worden gedacht. Bij deze 130 mogelijkheden is aangegeven of een mogelijkheid direct doorgevoerd zou kunnen worden, welke mogelijkheden nog nader uitgezocht moesten worden, over welke mogelijkheden het college nog een uitspraak deed (reservelijst) en welke mogelijkheden het college vooralsnog niet zou willen inzetten.

Besluitvorming zou plaatsvinden door de raad in de perspectiefnota 2020-2023. Aangezien bezuinigen nooit leuk is en veel bezuinigingsmogelijkheden op weerstand zouden kunnen stuiten van degenen die baat bij de uitgaven hebben is direct ook bekend gemaakt hoe de participatie zou kunnen plaatsvinden.

Wijze van participatie

De gemeente heeft de volgende participatiemogelijkheden geboden.

1. De organisaties die direct geraakt zouden kunnen worden door keuzemogelijkheden zijn hiervan per brief of mail op de hoogte gesteld. (Informeren)
2. De raadsfracties is twee maanden de tijd geboden om hun achterbannen te raadplegen en met inwoners in gesprek te gaan. (consulteren)
3. Het inwonerspanel '[Brummen spreekt](#)' is geraadpleegd. (consulteren)
4. Er is een [speciale pagina](#) aangemaakt op de gemeentelijk website, en er zijn persberichten en sociale media ingezet. (informeren)
5. In '[Gemeentethuis](#)' is uitgebreid gepubliceerd dat ingrijpende keuzes nodig zijn en hoe inwoners hun mening hierover kunnen geven. (informeren)
6. Directe participatie was mogelijk via raadsleden, raadsfracties, via inspreken bij het forum, en via mail en brieven aan de raad. (consulteren)

Evaluatie participatieproces

Inwoners zijn op verscheidene manieren in de gelegenheid gesteld om hun ideeën en meningen van invloed te laten zijn op de besluitvorming. Hierbij is duidelijk aangegeven dat de participatieruimte vooral zat in de vraag 'hoe worden we financieel gezonder'. De feit dat de gemeente financieel gezonder moest worden stond niet ter discussie. Qua participatieladder is naast 'informeren' ook gekozen voor 'consulteren' van de inwoners en belanghebbenden.

Wat ging goed?

1. De participatieruimte was goed afgebakend. Het was voor iedereen in het hele proces duidelijk dat de raad uiteindelijk zou besluiten over de vraag welke mogelijkheden zouden worden ingezet om financieel gezonder te worden;
2. Door actief op verschillende manieren te informeren zijn veel belanghebbenden bereikt. Kanalen die zijn ingezet zijn: Mail, brieven, persbijeenkomst, persberichten, huis-aan-huisblad, website, sociale media en inwonerspanel;
3. Er is onnodige onrust voorkomen doordat direct al is aangegeven door het college welke mogelijkheden het college vooralsnog niet zou willen inzetten;
4. Er was voldoende tijd tussen de presentatie van de voorstellen (begin maart) en de besluitvorming (eind juni) voor fracties om te zien hoe er vanuit de samenleving op de mogelijkheden werd gereageerd. Ook bood deze tijdspanne de mogelijkheden om het inwonerspanel te raadplegen.

Wat kan beter?

1. Inzicht in de mate van participatie. Het is onduidelijk hoeveel gebruik gemaakt is van de participatiemogelijkheden doordat de consultatie op verschillende manieren kon plaatsvinden. Als een inwoner een raadslid heeft aangesproken, een fractie heeft bezocht of een mailtje heeft gestuurd aan een paar fracties, dan is dit immers niet inzichtelijk voor anderen. Dit is alleen een verbeterpunt als we ook behoefte zouden hebben gehad om te willen weten hoeveel gebruik er is gemaakt van de participatiemogelijkheden. In dat geval hadden we dit met de raads- en collegeleden kunnen inventariseren en evalueren;
2. In het publieke debat had wellicht duidelijker verwoord kunnen worden welke invloed de participatie heeft gespeeld in de afwegingen van college en fracties om tot standpunten te komen;
3. De 130 mogelijkheden zijn door ambtenaren en collegeleden bedacht. Deze suggesties hebben we vervolgens via diverse communicatiemiddelen bij inwoners en organisaties onder de aandacht gebracht. Wat zouden alternatieven ten aanzien van de notitie met 130 mogelijkheden zijn geweest?
 - Een alternatief voor de concrete bezuinigingsmaatregelen is het vooraf in gesprek gaan met de gesubsidieerde organisaties om hen zo mee te laten denken op welke wijze een bezuiniging het beste kan worden beschreven en gerealiseerd;

- Een alternatief om blinde vlekken te vermijden is het organiseren van ‘ophaalsessies’ waarin inwoners / organisaties in de beginfase gelegenheid krijgen om ideeën aan te dragen en mee te denken over mogelijkheden om de gemeentefinanciën gezonder te krijgen;
 - Een alternatief om niet alleen via papier en media te communiceren is een informatieve (uitleg) sessie. Mondelinge duiding van de problematiek en er aansluitend informeel met inwoners over praten, kan bijdragen aan begrip voor de situatie en ideeën losmaken.
4. Terugkijkend is het een vraag of fracties voldoende het besef hadden dat dit voor een deel ‘hun’ traject was. De periode maart/april 2019 was bedoeld als periode waarin fracties het maatschappelijk debat konden organiseren en faciliteren. Terugkijkend is dit onderdeel is niet heel zichtbaar geweest.

3.4. Top 3 leerpunten

De casussen leren ons in ieder geval dat de volgende drie punten erg belangrijk zijn:

1. Weten wat er speelt

Je moet weten wat er speelt voordat je een participatieproces vorm geeft en start. Een goede stakeholdersanalyse is bijvoorbeeld essentieel. Dat geeft ook het antwoord op de ‘Waaromvraag’. Is er wel een probleem? Of is er sprake van een ander probleem dat om een andere aanpak vraagt? Vervolgens is het belangrijk om ook in gesprek te blijven. Zodat je tijdig kunt inspelen op veranderingen.

2. Bepalen of afspreken waar het over gaat

Waar gaat het wel en niet over? In een zo vroeg mogelijk stadium moet je met elkaar afspreken of als gemeente bepalen wat wel en niet ter discussie staat (participatieruimte). Dat geeft duidelijkheid en kan er zelfs toe leiden dat niet iedereen meer mee wil doen. Participeren betekent niet dat iedereen zijn of haar zin kan krijgen.

3. Goed verwachtingsmanagement

Het is belangrijk om de verwachtingen goed te managen. Als de verwachtingen uiteenlopen ontstaat er ruis en onvrede. Waar gaat het over? Wie doen mee? Welke rol heb ik? Wat is wordt er met mijn inbreng gedaan? Hebben we het nog over hetzelfde? Verwachtingsmanagement vraagt continue de aandacht.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het vraagstuk van de (burger)participatie leeft in de organisatie. Er is steeds meer aandacht voor. En we worden er langzamerhand beter in. Een voorzichtige conclusie. Want, deze is (slechts) gebaseerd op de ervaringen van een groep medewerkers. En de ervaringen van bijvoorbeeld de wijk- en dorpsraden zijn niet positief. Zij constateren na de invoering van de Participatiewijzer geen verbetering.

Kortom het is niet eenduidig vast te stellen waar we staan en of we het goed doen!

Aanbevelingen

1. In gesprek met elkaar: waar zijn we van?

‘Wij werken voor Brummen’. Dat is het motto voor de organisatieontwikkeling. We werken van buiten naar binnen, proactief, vraaggericht en procesgericht. Maar, wat betekent dat concreet voor (burger)participatie? Een aanscherping van deze principes in een bestuurlijke koers kan helpen om

meer duidelijkheid te geven voor de medewerkers, maar vooral ook voor de lokale samenleving. Het lijkt goed om hierover met elkaar in gesprek te gaan: bestuurders en medewerkers.

Waar zijn we van?

Ter illustratie alvast twee stellingen voor dat gesprek:

- a. In een vroeg stadium wegen we het algemene belang en bepalen waar het wel en niet over gaat;
- b. We werken alleen mee aan initiatieven uit de samenleving als dit voor de gemeente financieel aantrekkelijk is;
- c. We hebben medewerkers nodig met andere competenties.

2. Blijven werken met de Participatiewijzer

De belangrijkste leerpunten sluiten direct aan bij de Participatiewijzer: weten wat er speelt, bepalen waar het over gaat en goed verwachtingsmanagement. Alleen al om die reden is het aan te bevelen om te blijven werken met de Participatiewijzer. En deze pas te heroverwegen zodra de bestuurlijke koers 'Waar zijn we van' is aangescherpt.

3. Pilots benoemen en tevredenheid steekproefsgewijs meten

Het inwonerpanel wordt periodiek ingezet om de klanttevredenheid te meten. Deze meting voorziet niet op de tevredenheid van deelnemers in een participatieproces. Door in projecten steekproefsgewijs de tevredenheid te meten met een enquête onder de deelnemers, krijgen we als gemeente beter in beeld of we het wel goed doen.

4. Implementatie Omgevingswet benutten

In de Omgevingswet staat het vraagstuk van de (burger)participatie centraal. We moeten er voor zorgen dat de gemeente voor wat betreft participatie klaars is voor de nieuwe Omgevingswet. Mogelijk kunnen we daarbij hulp krijgen van de provincie Gelderland die ook aan de slag gaat met een provincie-brede participatieaanpak.

Bijlagen

- Participatiewijzer Brummen (D317309);
- Reactie gezamenlijke wijk- en dorpsraden (D317205);
- Reactie Maatschappelijke Adviesraad Brummen (D317206).