



Meedoen belangrijker dan winnen?

Burgerparticipatie in de gemeente Beek

Juni 2011





Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Het onderzoek	7
2.1	Aanleiding tot het onderzoek	7
2.2	Doel van het onderzoek	8
2.3	Onderzoeksvragen	8
2.4	Scope van het onderzoek	9
2.5	Toetsingskader	10
2.6	Begripsbepaling	10
2.7	Aanpak	11
2.8	Leeswijzer	11
3.	Theoretisch kader burgerparticipatie	13
3.1	De participatieladder	13
3.2	Voorwaarden voor burgerparticipatie	17
3.3	Effectieve vormen van burgerparticipatie	17
3.4	De rol van raad en college in interactieve processen	19
4.	Burgerparticipatie in de Beekse praktijk	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Projecten met burgerparticipatie	25
4.3	Projecten op de participatieladder: een overzicht	39
5.	Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlagen:		
1.	Literatuurlijst	46
2.	Lijst van geïnterviewden	47
3.	Zeven bestuursstijlen	48
4.	Elementen van een afwegingskader	51
5.	Handreikingen voor succesvolle communicatie bij burgerparticipatie	56
6.	Gespreksverslag inwoner Gundelfingenstraat Beek	58
7.	Gespreksverslag Keutelbeek onderzoek burgerparticipatie Beek	62
8.	Gespreksverslag deel Keutelbeek met ambtenaren gemeente Beek	63
9.	Gespreksverslag wethouder Bijen	64
10.	Eerdere onderzoeken rekenkamercommissie	65
11.	De rekenkamercommissie	68





1. Inleiding

Dit rapport beschrijft het onderzoek, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie Beek (verder 'de commissie') naar de toepassing van burgerparticipatie door de gemeente Beek.

Het onderzoek is uitgevoerd na een verzoek van de gemeenteraad van Beek.





2. Het onderzoek

2.1 Aanleiding tot het onderzoek

De gemeenteraad van Beek heeft op 29 september 2005 de nota 'Interactief beleid en interactief werken' vastgesteld. Daarin concludeerde de gemeente: "De verplichting, de ambitie en de noodzaak moet er zijn om bij diverse fasen in een (beleids)proces interactief te gaan worden. Dat wil zeggen dat er bij de beleidsvoorbereiding in de zeer nabije toekomst - als er nog sprake is van de initiatiefase of ideefase - bestuurlijk en ambtelijk de bereidheid moet zijn om beleid meer dan tot nu toe mét burgers, groepen van burgers en/of organisaties te gaan ontwikkelen."¹

In mei 2009 is een tussenevaluatie verschenen waarbij de gemeente zelf een aantal projecten op verschillende beleidsterreinen heeft geëvalueerd die in de voorgaande jaren interactief zijn aangepakt.² Deze tussenevaluatie richtte zich op de ervaringen die tot dan toe binnen de eigen organisatie waren opgedaan met interactieve beleidsvorming. De belangrijkste doelstelling was de ervaringen van betrokkenen uit de eigen organisatie te weten komen en hieruit lessen trekken. Er zijn gesprekken gehouden met de twee afdelingen die het meeste ervaring hadden met interactieve beleidsvormingsprocessen, namelijk de afdeling Beheer Openbare Ruimte en de afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs. Het ging in totaal om een tiental concrete beleidsprocessen die interactief zijn opgepakt. Op één project na waren deze beleidsprocessen nog niet geheel doorlopen.

Op basis van deze evaluatie heeft de afdeling Bestuurszaken, taakveld Communicatie in maart 2009 een handleiding Interactieve Beleidsvorming opgesteld. Deze handleiding is bedoeld als een hulpmiddel om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het al dan niet interactief vorm geven aan een beleidsproces en op welke wijze, binnen welke kaders, met welke deelnemers, in welke vorm en met welke spelregels.

De gemeenteraad van Beek is geïnteresseerd in de vraag hoe de gemeente omgaat met burgerparticipatie.³ In december 2009 heeft het seniorenconvent besloten de commissie te verzoeken een onderzoek in te stellen naar interactieve beleidsvorming in Beek.

In een gesprek met de commissie gaf het convent van de gemeenteraad aan de commissie aan zeer geïnteresseerd te zijn in een onderzoek naar het functioneren van het instrument burgerparticipatie in de gemeente Beek. In dit gesprek werden een aantal concrete aanleidingen en vragen genoemd om in de toekomst op geleide van een rapport van de commissie stil te staan bij dit onderwerp:

- Worden de burgers in Beek voldoende bij de beleidsvorming betrokken?
- Kregen de burgers die in het verleden bij de beleidsvorming zijn betrokken niet te veel het idee dat hun inbreng van doorslaggevend belang zou zijn? En hoe stuur je de verwachtingen bij?
- Hoe verhoudt zich de directe inbreng van de burger in een dossier tot het feit dat dezelfde burger indirect al via de door haar gekozen volksvertegenwoordigers bij de beleidsvorming betrokken is?

¹ Nota Interactief beleid en interactief werken, gemeente Beek, september 2005.

² Tussen-evaluatie Interactieve Beleidsvorming, gemeente Beek, mei 2009.

³ De begrippen burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming worden door elkaar gebruikt door de gemeente Beek en ook in dit rapport.



Op 7 april 2010 heeft de commissie nader overleg gevoerd met de voorzitter van de gemeenteraad van Beek en met de heer de Jonge (hoofd bestuurszaken). In dat gesprek is het verzoek van het seniorenconvent nader toegelicht en is het thema burgerparticipatie nader ingekaderd.

De commissie heeft besloten in te gaan op dit verzoek, en een onderzoeksopzet aan de gemeenteraad aangeboden. Dit hoofdstuk gaat in op de hoofdlijnen van die onderzoeksopzet.

2.2 Doel van het onderzoek

De insteek van het verzoek van het seniorenconvent van Beek is dat de gemeenteraad na de vaststelling van de nota “Interactief beleid en interactief werken” in 2005 vele momenten heeft zien passeren waarop vanuit de gemeente de burger als partner werd betrokken in de beleids- en visieontwikkeling. In de omgekeerde richting wordt de burger door de gemeente als redelijk afwachtend ervaren.

Daarnaast zijn de ontmoetingsmomenten voor burgers met raad en commissie alleen in formele zin mogelijk via brief- en emailverkeer en tijdens het spreekrecht in vergaderingen. De raad zou inzicht willen verwerven en aanbevelingen van de commissie willen ontvangen om burgerparticipatie te optimaliseren en te implementeren in de werk- en vergaderwijze van de raad.

Uit het bovenstaande blijkt ook dat het verzoek van de raad verder reikt dan wat met de tussenevaluatie in 2009 werd beoogd en bereikt. Met deze evaluatie werd met name (een deel van) de interne organisatie bevraagd op hun ervaringen met interactieve beleidsvorming.

Het doel van dit onderzoek van de commissie daarentegen is ook gericht op de ervaringen van de Beekse burgers en maatschappelijke organisaties.

Bovendien waren tijdens de tussenevaluatie de onderzochte interactieve projecten nog niet afgerond op één project na. De commissie kan in haar onderzoek dan ook een vollediger beeld krijgen van de resultaten van interactieve beleidsvorming bij de inmiddels afgeronde projecten.

Het doel van het onderzoek is dan ook:

- inzicht krijgen in de mate waarin en de wijze waarop het gemeentebestuur burgers bij het beleid betreft;
- inzicht krijgen in de mate waarin burgerparticipatie feitelijk doorwerkt in het gemeentelijk beleid en de mate waarin en wijze waarop het gemeentebestuur hierover aan de burgers verantwoording aflegt;
- het doen van aanbevelingen om de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur en beleid te vergroten.

2.3 Onderzoeksvragen

De commissie heeft het verzoek van het seniorenconvent bestudeerd en komt op grond daarvan tot de volgende tweeledige centrale vraagstelling, gericht enerzijds op de vormgeving van burgerparticipatie en anderzijds op de resultaten daarvan:

- a. Op welke wijze, in welke mate en met welk doel betreft het gemeentebestuur burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid?



- b. In welke mate werkt burgerparticipatie door in het beleid, legt het bestuur daarover verantwoording af aan burgers en zijn deze burgers tevreden over burgerparticipatie?

De centrale vraagstelling kan beantwoord worden door de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Hoe vaak, op welke wijze en met welk doel betreft het gemeentebestuur burgers bij de totstandkoming van beleid?
2. Wat zijn interactieve beleidsvormingsprocessen en hoe is de kwaliteit van de toepassing daarvan door het gemeentebestuur?
3. In welke mate werkt burgerparticipatie door in het beleidsproces en/of de inhoud van het beleid?
4. In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af over de resultaten van interactieve beleidsvorming aan burgers en/of maatschappelijke organisaties?
5. Wat is de rol, taakopvatting en tevredenheid van de gemeenteraad in het proces van burgerparticipatie bij beleidsvorming?
6. In hoeverre zijn burgers en/of maatschappelijke organisaties die deelnemen tevreden over de praktijk van burgerparticipatie?
7. Wat is er gebeurd sinds het in 2009 gereedkomen van de zogeheten handleiding interactieve beleidsvorming?

Het seniorenconvent van de gemeente Beek heeft bij de bespreking van de onderzoeksopzet nadrukkelijk gevraagd om een wat meer theoretisch kader bij de Beekse praktijk van burgerparticipatie. In hoofdstuk 3 en in de bijlagen wordt dit aangereikt.

2.4 Scope van het onderzoek

De scope van het onderzoek is de gemeente Beek in de periode 2005 – 2009.

Burgerparticipatie kent in Beek twee verschijningsvormen:

- interactieve beleidsvorming (toegepast in de wat hardere, civieltechnische projecten) en
- participatie van de burger in diverse representerende overlegorganen (toegepast op de wat zachtere, sociale, beleidsterreinen).

Het onderzoek is gericht op beide verschijningsvormen en betreft zowel de vormgeving van interactieve beleidsvorming als de resultaten ervan. Omdat burgerparticipatie ook in de eerstgenoemde definitie vele verschijningsvormen kent en vele gebieden bestrijkt is dit onderzoek 'in de breedte' opgezet. De commissie heeft daarom bij de gemeente alle dossiers uit de voornoemde periode doorgenomen en met betrokkenen besproken. Het betreft de volgende onderwerpen:

- de nota mantelzorgbeleid
- de evaluatie subsidiebeleid
- verkeersarrangementen
- project Oude rijksweg
- project Hobbelrade
- project markt Spaubeek
- project sportpark De Haamen



- de kadernota sport en bewegen 2009-2012
- de kadernota klimaatbeleid gemeente Beek 2009-2012
- project Keutelbeek
- de strategische toekomstvisie.

In hoofdstuk 4 worden deze dossiers nader geanalyseerd.

2.5 Toetsingskader

Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader dat door de Regionale Rekenkamer Alblasterwaard-Vijfheerenlanden werd ontwikkeld voor een onderzoek naar burgerparticipatie in de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Zederik.⁴

In navolging van dit burgerparticipatieonderzoek worden voor het onderzoek in de gemeente Beek de volgende toetspunten onderscheiden.

Met betrekking tot de processen, aan de orde in onderzoeksvraag a (zie par. 2.3) onderscheidt de commissie:

- helder afwegingskader voor burgerparticipatie
- adequate voorbereiding en doordenking van het interactieve beleidsvormingsproject
- goed verwachtingenmanagement.

Met betrekking tot de resultaten, aan de orde in onderzoeksvraag b (zie par.2.3) onderscheidt de commissie:

- doorwerking in het beleidsproces en/of het inhoudelijke beleid
- afleggen van verantwoording over de resultaten aan de deelnemers
- tevredenheid van deelnemers.

2.6 Begripsbepaling

Met burgerparticipatie doelen we op het door de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van burgers bij het beleid om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid te komen. Burgers krijgen voldoende ruimte voor een eigen inbreng. Burgerparticipatie is hiermee een interactieve manier van het tot stand laten komen van beleid. Allereerst het begrip burger. Hiermee wordt in dit onderzoek niet alleen bedoeld op de individuele burger, maar ook op georganiseerde burgers in verenigingen, maatschappelijke organisaties of non-profit instellingen.

We specificeren dit begrip nog iets verder. Een 'bij het beleid betrokken' burger is een deelnemer, bijvoorbeeld een burger die een informatieavond bezoekt. Een deelnemer kan bij het beleid zijn betrokken op persoonlijke titel, of namens een groep van belanghebbenden. Een belanghebbende is een burger voor wie het (voorgenomen) beleid directe impact heeft. Bijvoorbeeld een bewoner van een straat die wordt opgebroken. Niet alle belanghebbenden zijn per definitie deelnemers.

⁴ Regionale Rekenkamer Alblasterwaard-Vijfheerenlanden, Een goed gesprek in Graafstroom, Liesveld en Zederik. Eindrapportage 29 september 2008.



De bewoner van de op te breken straat kan bijvoorbeeld geen interesse hebben in het leveren van een bijdrage aan de burgerparticipatie. Een belangstellende is een burger voor wie het (voorgenomen) beleid geen directe impact heeft, maar die geïnteresseerd is, op de hoogte gehouden wil worden of een bijdrage wil leveren aan de publieke zaak.

2.7 Aanpak

Zowel de processen als de resultaten van burgerparticipatie worden onder de loep genomen, zowel algemeen (beleidskaders, beleidsinstrumenten e.a.) als specifiek voor een aantal geselecteerde interactieve beleidsvormingsprojecten.

Voor het onderzoek worden de volgende twee methoden van dataverzameling gebruikt:

- documentenstudie van documenten over burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming vanaf 2005
- interviews met betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie (hoofd communicatie, beleidsmedewerkers of projectleiders voor de geselecteerde projecten, verantwoordelijke wethouder, raadsleden) en deelnemers aan deze projecten (burgers en maatschappelijke organisaties).

In bijlage 2 is aangegeven met welke personen en instanties de commissies gesproken heeft om de dossiers uit paragraaf 4.2 door te nemen.

2.8 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een korte inleiding van dit rapport. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader geschetst waarbinnen burgerparticipatie zich afspeelt. In hoofdstuk 4 wordt dit kader getoetst aan de Beekse praktijk. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Het rapport wordt gecompleteerd door een literatuuropgave en bijlagen.





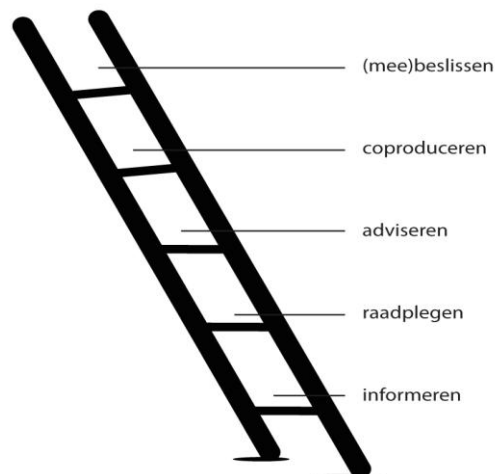
3. Theoretische kader Burgerparticipatie

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst waarbinnen burgerparticipatie zich kan afspelen.⁵

Interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de lokale overheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren (vgl. Pröpper & Steenbeek, 1998; Edelenbos, 2000; Edelenbos & Monnikhof, 2001; Van Tatenhove, 2004). Burgerparticipatie verwijst specifiek naar de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid.⁶

3.1 De participatieladder

Er zijn verschillende vormen van participatie te onderscheiden, waarin de mate van participatie en dus de rol van burgers verschilt. Er zijn verschillende redenen voor burgerparticipatie en de bijbehorende vormen of gradaties kunnen in een soort continuüm worden gezet zodat er een zogenaamde participatieladder ontstaat (zie figuur).



De participatieladder

Hoe hoger op de ladder, hoe meer de burger betrokken wordt bij het besluitvormingsproces.⁷ De volgende rollen kunnen burgers toebedeeld krijgen:

- Meebeslissen
- Co-produceren
- Adviseren
- Raadplegen
- Informeren.

⁵ Dit mede op verzoek van de gemeenteraad van Beek.

⁶ Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.

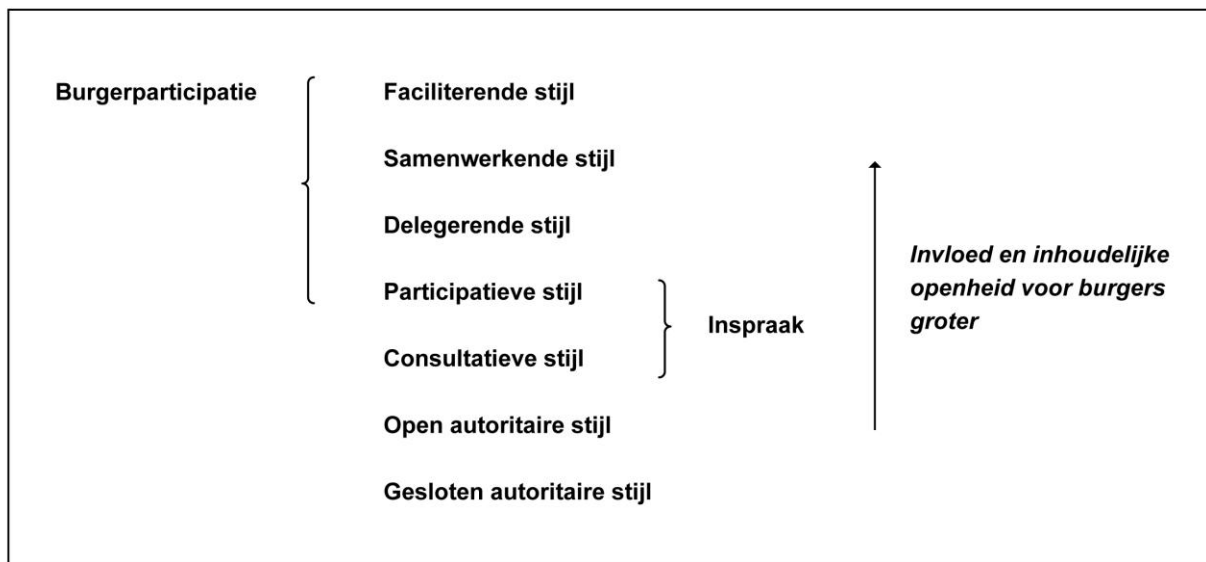
⁷ Idem.



Tevens is het van belang hoe groot de invloed van de participanten is. Deze kan groter zijn naarmate de rol van de bestuurder kleiner wordt. Met andere woorden: hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de burger. Een duidelijk onderscheid tussen interactief en niet-interactief is er in deze participatieladder niet, het is eerder een glijdende schaal waarbij we kunnen spreken van meer of minder interactief. Hoe hoger op de ladder, hoe interactiever.

Om aan te geven wat wel en wat niet onder interactieve beleidsvorming moet worden verstaan, combineren Pröpper en Steenbeek (1998) de stadia van de participatieladder met verschillende bestuursstijlen.⁸ Een *bestuursstijl* is een combinatie van de ruimte die de gemeente burgers geeft om invloed uit te oefenen op het beleid en de daarbij behorende rol van de burgers. De volgende zeven bestuursstijlen in de participatieladder variëren hoofdzakelijk in de ruimte die de gemeente aan burgers geeft om invloed uit te oefenen op het beleid. In de 'gesloten autoritaire bestuursstijl' wil de gemeente het heft volledig in eigen hand houden en burgers op geen enkele manier bij het beleid betrekken. In de 'faciliterende stijl' krijgen burgers vrijwel onbeperkte inbreng in het beleid. Welke keuze de gemeente maakt hangt af van de situatie. Een meer open bestuursstijl (een stijl waarin meer ruimte is voor inbreng van burgers) is niet 'beter'. Het gaat om een bij de situatie passende bestuursstijl. In bijlage 3 zijn de bestuursstijlen verder uitgewerkt. Deze bestuursstijlen hebben een directe relatie met de ambitieniveaus van de gemeente.

Vier bestuursstijlen uit de participatieladder voldoen aan de kenmerken van burgerparticipatie. In deze stijlen betreft de gemeente burgers 'in een vroegtijdig stadium' bij het beleid om 'in een open wisselwerking' met hen te besluiten. Dit zijn de faciliterende stijl, de samenwerkende stijl, de delegerende stijl en de participatieve stijl.



Bestuursstijlen en burgerparticipatie

⁸ Pröpper, I., & D. Steenbeek (2001). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho.



In de participatieladder komt ook het bekende begrip *inspraak* voor. Dit begrip is toegevoegd om het begrip burgerparticipatie beter te illustreren. Inspraak is een verzamelterm voor alle vormen van advies aan de gemeente in de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid (zowel het wettelijke verplichte advies als het niet verplichte advies). Burgerparticipatie gaat dus verder dan inspraak. Bij burgerparticipatie gaat het om samenwerken en in de uiterste vorm of bovenste trap om samen beslissen.

Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl is er bij alle andere bestuursstijlen in meer of mindere mate sprake van interactie tussen initiatiefnemer en de participanten. In onderstaande tabel worden de participatieladder en bestuursstijlen van Edelenbos (2000) en Pröpper en Steenbeek (1999) naast elkaar gepresenteerd met aandacht voor de precieze rol voor burger (als een van de participanten) en bestuur in interactieve processen.



Participatieladder Edelenbos	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek	Rol van burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl 6. Samenwerkende stijl	5. Medebeslisser: binnen randvoorwaarden 6. Samenwerkings- partner op basis van gelijkwaardigheid	5. Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden 6. Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	7. Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Tabel: Mate van participatie en stijlen van bestuur ⁹

⁹ Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006), p. 21.



3.2 Voorwaarden voor burgerparticipatie

In de literatuur vinden we de volgende voorwaarden voor het laten slagen van burgerparticipatie¹⁰:

1. Openheid

Gemeente en deelnemers zijn beide bereid inhoudelijke openheid over hun plannen en motieven te geven en invloed met elkaar te delen zodat een situatie van geven en nemen kan ontstaan.

2. Duidelijkheid

De gemeente geeft voorafgaand aan het proces duidelijk aan welke randvoorwaarden en grenzen (de inhoudelijke beleidsruimte) bestaan, welke rollen de gemeente en de deelnemers hebben en hoe het samenspel tussen de verschillende partijen (intern en extern) verloopt.

3. Meerwaarde

De gemeente heeft een reële verwachting van de eigen beleidsinspanning en/of relevante en ontbrekende kennis en/of steun of draagvlak voor het probleem/beleid en/of een verbetering van de verhoudingen en communicatie en/of een verbetering van het politieke systeem die deelnemers willen en kunnen toevoegen.

4. Constructieve relatie

Gemeente en deelnemers zijn er niet op gericht de ander tegen te werken of zich zodanig op te stellen dat er alleen maar verliezers zijn doordat gemeente en deelnemers reële invloed op het probleem/beleid kunnen uitoefenen.

5. Geschikte problematiek

Het probleem/beleid: (1) is niet zo urgent dat direct een beslissing nodig is; (2) is voldoende belangrijk met voldoende (politieke en bestuurlijke) belangstelling; (3) is hanteerbaar qua schaal en verwevenheid met andere problemen, qua afbakening van andere problemen en in tijd, voor betrokkenen niet te technisch en niet zodanig gepolitiseerd dat participatie moeilijk is; (4) is nog niet helemaal uitgekristalliseerd en (5) hoeft niet geheim gehouden te worden.

6. Voldoende capaciteit en hulpmiddelen

Gemeente en deelnemers hebben voldoende menskracht, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar.

3.3 Effectieve vormen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie vergt niet alleen een bepaalde houding van burgers, maar vraagt ook om een bepaalde rol van bestuurders en beleidsmakers. Zij zullen moeite moeten doen om individuele burgers te betrekken bij het beleid en een regisserende, stimulerende en faciliterende rol op zich moeten nemen. In de literatuur wordt de vraag gesteld hoe de effectiviteit van burgerparticipatie gemeten kan worden.¹¹

¹⁰ Gebaseerd op Pröpfer en Steenbeek, 2001, p 35-46.

¹¹ Ossewaarde, R., Moulijn, M. e.a., Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. Provincie Overijssel, 2008, p.33-35.



Van de Peppel (2001) en Edelenbos e.a. (2005) onderscheiden verschillende aspecten van effectiviteit. Zo kan participatie van burgers invloed hebben op het draagvlak van de besluiten, de inhoud en kwaliteit van beslissingen, de snelheid van besluitvorming, de legitimiteit van het beleid, de representativiteit van het beleid en de betrokkenheid van burgers.

Effect op representativiteit

Van representativiteit is sprake als participerende burgers een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden, zodat het beleid op alle betrokkenen kan worden afgestemd. Interactieve beleidsvorming kan bijdragen aan de vergroting van de representativiteit van beleid omdat iedereen de mogelijkheid krijgt om inspraak te hebben. Volgens de literatuur kampt de interactieve manier van beleidsvorming echter met een selectiviteitsprobleem: niet alle burgers worden automatisch bereikt (Van de Peppel, 2001). Hoogopgeleide blanke mannen lijken het meest geïnteresseerd in participatie aan beleidsprocessen. De vraag is in hoeverre een participatievorm ook kwetsbare burgers aantrekt.

Effect op legitimiteit

De gedachte is dat wanneer burgers zich niet identificeren met beleid, zij zich afkeren van bestuur en politiek. Dit zou kunnen leiden tot onverschilligheid en politieke non-participatie. Door burgers individueel bij het beleid te betrekken, zou de democratische legitimiteit van het beleid weer worden vergroot en de kloof tussen burger en bestuur worden gedicht. Dit is een voordeel voor hen die directe democratie een warm hart toedragen, maar het kan ook gezien worden als een uitholling van de representatieve democratie. De gekozen vertegenwoordigers verliezen immers inbreng. De vraag is in hoeverre bijdragen uit participatiebijeenkomsten terug te vinden zijn in het beleid zodat het gelegitimeerd is door burgers.

Effect op betrokkenheid van de burgers

Burgerparticipatie kan enerzijds ertoe leiden dat burgers meer bevoegdheden krijgen en zich hierdoor meer verantwoordelijk voelen voor bijvoorbeeld de leefbaarheid en veiligheid in de eigen wijk. In dat geval is burgerparticipatie een wezenlijk democratisch element in een lokale samenleving. Als burgerparticipatie echter niet leidt tot het doorbreken van onverschilligheid of het cultiveren van 'public spirit', dan verwordt zij tot een farce, omdat in dat geval burgers niet daadwerkelijk worden betrokken in bestuurlijke processen. In zo'n geval wordt hun input dan bijvoorbeeld slechts gebruikt door een overheidsapparaat. De vraag is in hoeverre burgers daadwerkelijk betrokken worden bij het beleid en niet alleen een selecte groep.

Effect op draagvlak

Participatie van burgers kan het draagvlak van de te nemen besluiten beïnvloeden. Enerzijds kan een positieve invloed worden verwacht (draagvlakvergroting), omdat burgers kunnen meebeslissen over zaken die hen aangaan. Anderzijds kan participatie ook bijdragen aan protest en verzet, omdat door het aanbieden van participatiemogelijkheid ook tegenspraak kan worden gemobiliseerd.



Effect op kwaliteit

Naast een effect op het draagvlak voor beslissingen, kan participatie van burgers ook effect hebben op de kwaliteit van de genomen beslissingen. Burgers kunnen zorgen voor een inhoudelijke verrijking van het beleid: er worden betere oplossingen bedacht die aansluiten bij de probleemperceptie van burgers. Daarentegen kan de betrokkenheid van verschillende partijen ook leiden tot dure compromissen die suboptimaal blijken.

Effect op snelheid

Interactieve beleidsvorming kan zowel leiden tot snellere beleidsprocessen als tot vertragingen. Wanneer alleen gekeken wordt naar beleidsvoorbereiding, levert het betrekken van burgers in de meeste gevallen geen versnelling op. Wanneer echter het beleidsproces in zijn geheel wordt bekeken, kan door interactieve beleidsvorming, indien tijdens de beleidsvoorbereiding weerstanden met succes zijn weggenomen, bij de beleidsuitvoering tijdswinst geboekt kunnen worden. Ondoelmatigheid levert vertraging op, terwijl investeren in betrokkenheid kan leiden tot snellere besluitvorming.

3.4 De rol van raad en college in interactieve processen¹²

Burgerparticipatie roept de vraag op hoe interactieve processen zich verhouden tot de bestaande institutionele omgeving, zoals de gemeenteraad en de ambtelijke diensten. In bestaande literatuur over interactieve beleidsvorming is nog niet veel aandacht besteed aan institutionele inbedding van interactieve processen in bestaande institutionele context. Wel wordt vaak aandacht besteed aan de rol van politici in interactieve processen (Klijn en Koppenjan, 1999; Edelenbos, 2000; Pröpper en Steenbeek, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004; Edelenbos en Klijn, 2005).

De rollen voor politici kunnen worden gedifferentieerd naar drie fasen in het interactieve beleidsproces: bij aanvang, tijdens en aan het eind.

Een eerste vorm van interactieve politiek is een *'maatgevende of kaderstellende politiek'*. De maatgevende rol komt tot uitdrukking in het meegeven van kaders en randvoorwaarden aan interactieve processen. Deze kaders kunnen zich tijdens het proces verder ontwikkelen. Naast inhoudelijke randvoorwaarden kunnen politici ook procesmatige kaders stellen aan het interactieve proces, die zich meer richten op de kwaliteit van het te voeren interactieve samenwerkingsproces. Hierbij moet worden gedacht aan het toezien op voldoende openheid in het interactieve proces, het waarborgen van de representatie van de belangen, het stimuleren van de variëteit en spreiding in de gehanteerde perspectieven op de problematiek enzovoort. In hun maatgevende rol treden politici verder op als gangmaker van het interactieve proces en laten aan potentiële deelnemers zien dat de overheid iets van plan is. Ze trachten organisaties en personen te mobiliseren om deel te nemen aan het interactieve proces. Deelname van politici aan het interactieve beleidsproces kan bijdragen aan het vergroten van de motivatie van deelnemers om actief deel te nemen.

Een tweede vorm van interactieve politiek is een *'monitorende politiek'*. Bij een monitorende politiek stellen politici zich tussentijds op de hoogte van de resultaten en uitkomsten van het interactieve beleidsproces.

¹² Gebaseerd op Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006), p. 33-35.



Tijdens het beleidsproces worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin deelnemers aan het interactieve beleidsproces - bijvoorbeeld burgers, milieugroepen, woningcorporaties - verslag doen van debatten en onderhandelingen in het interactieve proces. Politici stellen zich bij deze bijeenkomsten actief op, ze stellen vragen, geven commentaar, denken en debatteren actief mee. Ook kunnen tijdens het interactieve beleidsproces formele beslismomenten worden geprikt waarop politici richtinggevende keuzes maken, waarvan ze de deelnemers op de hoogte stellen. Doordat politici van dichtbij het inhoudelijke debat meemaken, krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde plannen en ideeën.

Een derde vorm van interactieve politiek is een *'debatterende politiek'*. Voor sommigen is een debatterende politiek de kern van een (deliberatieve) democratie. In de politieke arena moeten voor de burgers aantrekkelijke discussies worden gevoerd; het politieke forum moet weer het middelpunt vormen van de publieke belangstelling. Politici gaan de dialoog aan met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en bedrijven. Politici treden uit hun isolement, zoeken de burgers op en nemen een responsieve houding aan. Het voordeel van de debatterende rol is dat politici van heel dichtbij op de hoogte blijven van de inhoudelijke ontwikkeling van problemen en oplossingen in het interactieve beleidsproces, waarbij ze ook de achterliggende gedachtewisseling (argumenten, waarden enzovoort) kunnen blijven volgen.

Een vierde gedaante van politiek in een interactieve context is die van het *faciliteren van maatschappelijke processen* waarin de politiek zelf geen dominante positie heeft. Actuele maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een samenleving die in sterke mate is gedifferentieerd, een complex karakter heeft en die zeer uiteenlopende patronen van waarden, normen en leefstijlen kent. In deze samenleving hebben patronen van besluitvorming en onderhandeling in uiteenlopende sectoren een netwerkarakter. Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief betekent dit een aanmerkelijke relativisering van de mythe van bestuurbaarheid waarbij zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden prevaleren. Een faciliterende overheid laat meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt; zij legt meer verantwoordelijkheid bij hen terug. Een van de manieren om dit te doen is met behulp van interactieve besluitvorming. Politici stellen bijvoorbeeld een budget beschikbaar aan maatschappelijke groepen en burgers om zelf zorg te dragen voor hun buurt. Overheden richten zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard.

Institutionele benaderingen van interactieve besluitvorming kunnen niet heen om de (spanningsvolle) relatie tussen *interactieve besluitvorming* en instituties van de *representatieve democratie* (Edelenbos en Monnikhof, 1998; Mayer, e.a., 2005; Edelenbos, 2005; Klijn en Skelcher, 2006). Er bestaan verschillende visies op die relatie, afhankelijk van de normatieve visies op democratie. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds substantiële versus instrumentele democratie en anderzijds tussen representatieve versus directe democratie.

In een instrumentele opvatting is democratie vooral een procedure van besluitvorming. Het democratische politieke systeem wordt gezien als een machine voor het verwerken van kwesties, een zogenaamde 'issue machine'. Democratie is een efficiënte methode van besluitvorming die op lange termijn zowel goede resultaten boekt als de individuele vrijheid van burgers beschermt. Er ligt een sterke nadruk op de formele procedures waarlangs vertegenwoordigers worden gekozen die de preferenties van burgers in beleid omzetten. In een substantiële opvatting wordt democratie beschouwd als een nastrevenswaardig doel op zichzelf.



Democratie wordt meer als samenlevingsideaal gezien dan als geformaliseerde besluitvormingsprocedure. In dat samenlevingsideaal worden staatsburgers bij overheidsbeleid betrokken en gestimuleerd tot activiteit en mondigheid.

Directe democratie betekent dat in de regel één project of wet ter keuze aan de kiezers wordt voorgelegd, terwijl in een representatieve democratie het electoraat stemt op partijen of personen op basis van beleidspakketten en programma's. Met andere woorden, in een directe democratie beslissen burgers zelf over concrete beleidsvoorstellen, terwijl die beslissingsmacht in een indirecte democratie wordt gedelegeerd aan door die burgers gekozen vertegenwoordigers.

Sommigen bejubelen interactieve beleidsontwikkeling als een vernieuwing van de democratie: een injectie van directe democratie in een vermolmd representatief stelsel. Anderen zien het als een bijdrage aan het (verdere) verval van de formele representatieve democratie: een verdere aantasting van het primaat van de politiek en versplintering van de politieke besluitvorming. De volgende vier relaties tussen interactieve beleidsvorming en representatieve democratie kunnen worden onderscheiden :

1. *onverenigbaar*: interactieve beleidsvorming ondermijnt legitimiteit en besluitvorming van representatieve organen;
2. *aanvullend*: interactieve beleidsvorming verschaft democratische instituties aanvullende verbindingen met de samenleving die recht doen aan de complexiteit van besluitvorming;
3. *transitioneel*: interactieve beleidsvorming zal aan belang toenemen als middel van besluitvorming ten koste van de klassieke representatieve democratische organen;
4. *instrumenteel*: interactieve beleidsvorming wordt aangewend om overheden binnen het perspectief van representatieve democratie meer autoriteit en sturingskracht te geven.

Het theoretisch kader dat hierboven is geschetst is in dit rapport vooral van belang voor een goed begrip van de terminologie en het begrippenkader dat gehanteerd wordt. Het geeft ook in algemene termen aan wat volgens de literatuur de vormen van en voorwaarden voor burgerparticipatie zijn en de rol van raad en college hierbij. Dit wordt in het volgende hoofdstuk toegepast op de interactieve processen in de gemeente Beek. De Beekse projecten met burgerparticipatie worden ook volgens de besproken participatieladder geclassificeerd.





4. Burgerparticipatie in de Beekse praktijk

In dit hoofdstuk worden de dossiers besproken die de commissie bestudeerd heeft. Dit betreft de onderwerpen waarin in de periode 2005-2009 burgerparticipatie aan de orde was. Hierbij wordt het theoretisch kader betrokken dat in hoofdstuk 3 werd aangereikt. In paragraaf 4.1. worden kort de initiatieven geschetst die de gemeente heeft genomen om interactieve beleidsvorming als methode ingang te doen vinden in de gemeente. In paragraaf 4.2 worden de genoemde dossiers besproken. Paragraaf 4.3 geeft een overzicht hoe de onderzochte projecten zijn te plaatsen op de participatieladder.

4.1 Inleiding

Sinds 2005 heeft de gemeente Beek initiatieven genomen om interactieve beleidsvorming in te voeren. De aanleiding was de bestuurskrachtmonitor die leidde tot een verbetertraject (voorjaar 2004) waarin als één van de verbeteractiviteiten werd vastgesteld “visie en centrale aanpak voor interactief werken ontwikkelen en implementeren.”

Op 29 september 2005 werd door de gemeenteraad de nota Interactief beleid en Interactief werken goedgekeurd.¹³ Deze nota werd als een handleiding beschouwd om interactief beleid en werken in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie te implementeren. Zo worden onder meer aan de hand van de participatieladder varianten van burgerparticipatie en hun graden van invloed aangegeven, een checklist ter beoordeling van het wel of niet starten van een interactief proces en een ‘gereedschapskist’ met communicatie-instrumenten per variant (of trede) van de participatieladder. De nota geeft ook aan wie bevoegd is tot het bepalen van de inzet van interactiviteit en de mate van invloed, en biedt een handreiking voor de rollen die de raad als geheel, raadscommissies en individuele raadsleden kunnen spelen in zo’n interactief traject.

Uit een gesprek met gemeenteambtenaren blijkt dat de nota van 2005 nog te weinig een afwegingskader bood voor het al dan niet toepassen van interactieve beleidsvorming en dat er eerst ‘trial and error’ is toegepast. Het kwam er op neer dat een beleidsmedewerker de afweging maakte en dat het college vervolgens besliste over toepassing van interactieve beleidsvorming.¹⁴

In mei 2009 is een tussenevaluatie verschenen waarbij de gemeente de ervaringen evalueert die tot dan toe binnen de eigen organisatie zijn opgedaan met interactief werken en interactieve beleidsvorming.¹⁵ Hiertoe werden gesprekken gehouden met de afdelingen die inmiddels de meeste ervaring hadden opgedaan met interactieve processen, met name de afdeling Beheer Openbare Ruimte en de afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs. Van de onderzochte processen was op dat moment nog maar één project geheel doorlopen.

¹³ Nota Interactief beleid en interactief werken, gemeente Beek, september 2005.

¹⁴ Gesprek met mevrouw Minkels (communicatieadviseur) en de heer De Jonge (Hoofd bestuurszaken) op 9 juli 2010.

¹⁵ Tussen-evaluatie Interactieve Beleidsvorming, gemeente Beek – Afdeling Bestuurszaken en Communicatie, mei 2009.



De tussenevaluatie vermeldt als belangrijkste leerpunten:

- “Een systematische afweging of onderwerpen al of niet in aanmerking komen voor interactieve beleidsontwikkeling vindt niet in alle gevallen plaats;
- Vooraf wordt niet altijd vastgelegd wat het niveau van participatie is en de daarmee samenhangende rol en positie van participanten in het proces;
- Onduidelijk is in hoeverre participanten op sommige terreinen wel deskundig genoeg zijn om op niveau te kunnen meedenken;
- Onduidelijk is nu soms in hoeverre deelnemende participanten een representatief beeld vormen;
- Er moet altijd gezorgd worden dat informatie over een interactief proces ook beschikbaar en toegankelijk is voor de rest van de bevolking;
- Het niet duidelijk genoeg te stellen en bekend maken van kaders vooraf leidt tot problemen;
- Een interactief project valt of staat met communicatie.”¹⁶

Tenslotte zijn aanbevelingen geformuleerd op basis van deze leerpunten.

Aan de hand van de leerpunten en aanbevelingen uit de tussenevaluatie is in 2009 door de afdeling Bestuurszaken, taakveld Communicatie een Handleiding Interactieve Beleidsvorming opgesteld.¹⁷ Het doel van de handleiding is als volgt erin verwoord. “De handleiding is een hulpmiddel om te komen tot een weloverwogen besluit over het al dan niet interactief oppakken van een beleidsonderwerp en op welke wijze, binnen welke kaders, met welke deelnemers, in welke vorm en met welke spelregels. Het stap-voor-stap volgen van de handleiding leidt uiteindelijk tot een complete startnotitie die, samen met de beleidsnotitie, ter vaststelling voorgelegd kan worden aan het bevoegde bestuursorgaan.”¹⁸

In een gesprek met gemeentebambtenaren wordt gesteld dat van elk voorgenomen project of beleidsvoornemen in Beek een startnotitie wordt gemaakt door het college. Deze startnotitie bevat onder meer een toets op basis van de beleidsnota 2005 en de handleiding 2009 of interactieve beleidsvorming aan de orde is en zo ja, in welke vorm. Afhankelijk van de omvang van een project wordt tevens een communicatieplan gemaakt. Uit het gesprek blijkt dat op dat moment (juni 2010), ruim een jaar na het verschijnen van de handleiding 2009, in Beek nog geen ervaring is opgedaan met de toets op basis van de handleiding 2009. Gesprekspartners van ambtelijke zijde geven aan dat dit komt doordat sinds het gereedkomen van de handleiding geen nieuwe projecten, die zich lenen voor interactieve beleidsvorming, zijn opgestart.¹⁹

Verder wordt gesteld dat het proces van interactieve beleidsvorming ambtelijk in Beek volledig is ingebed in de werkwijze. Het proces verloopt soepel en is vanzelfsprekend. De reden hiervoor ziet men in het feit dat ambtenaren in kleine gemeenten zoals Beek toegankelijk zijn en dus ook kort bij de burgers en belanghebbenden staan.²⁰

Op 10 februari 2011 heeft de raad een nieuwe maatregel vastgesteld in het kader van burgerparticipatie, namelijk het instellen van een burgerinitiatief.²¹

¹⁶ Idem, p. 11.

¹⁷ Handleiding Interactieve Beleidsvorming, gemeente Beek, maart 2009.

¹⁸ Idem, p. 3.

¹⁹ Gesprek met mevrouw Minkels (communicatieadviseur) en de heer De Jonge (Hoofd bestuurszaken) op 9 juli 2010.

²⁰ Idem.

²¹ Verordening burgerinitiatief gemeente Beek, gemeente Beek, 10 februari 2011.



Dit geeft inwoners van Beek het recht zelf initiatief te nemen om een onderwerp op de agenda van de raadsvergadering te plaatsen op voorwaarde dat minstens vijftig burgers het voorstel ondersteunen. Het burgerinitiatief moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen voor het ontvankelijk wordt verklaard, o.m. niet over een onderwerp waarover de raad kort geleden al een besluit heeft genomen, niet slechts een privédoel dienend en niet over fiscale onderwerpen. Inmiddels wordt het burgerinitiatief vermeld op de website van Beek, voorzien van een toelichting en een aanvraagformulier met een handtekeningslijst. Of het burgerinitiatief vaak toegepast zal worden moet nog blijken.

4.2 Projecten met burgerparticipatie

4.2.1 De nota mantelzorgbeleid

Eind 2008 is een start gemaakt met het ontwikkelen van een nota mantelzorgondersteuning. Alle huishoudens in de gemeente Beek hebben een brief ontvangen om hen te attenderen op het begrip mantelzorg waarbij mantelzorgers gevraagd zijn zich te melden. Deze mantelzorgers hebben vervolgens een enquête ontvangen om zo de behoefte aan ondersteuning te peilen. Verder zijn met specifieke belangengroeperingen diepte-interviews gehouden.

Bovenstaande werkwijze is bepaald in de werkgroep mantelzorg, bestaande uit een aantal leden van het Wmo-platform aangevuld met een medewerker van het Steunpunt Mantelzorg van Partner In Welzijn (PIW). De resultaten van de enquête zijn besproken in de werkgroep waarna de speerpunten zijn bepaald. De uiteindelijke nota is voor advies voorgelegd aan het Wmo-platform.

Volgens leden van het Wmo-platform is dit conceptbeleidsstuk enkele malen besproken in de werkgroep.²² De werkgroep heeft diverse wijzigingsvoorstellen gedaan die uiteindelijk -met een formeel advies van het platform- allemaal geland zijn in de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsnota op 22 april 2010.

Er is als het ware sprake van participatie maar geen coproductie.

Hierbij speelt ook het tijdsaspect: het gaat om vrijwilligers die te weinig tijd kunnen inbrengen om te komen tot een zodanige inbreng dat sprake kan zijn van coproductie.

Het Wmo-platform is tevreden over de betrokkenheid bij de beleidsvorming maar de uitvoering moet nog blijken. De uitvoering van het mantelzorgbeleid heeft de gemeente neergelegd bij de organisatie Partner In Welzijn (PIW). De nota is vrij recent, dus over de wijze van uitvoering is nog niets te zeggen.

Wat betreft de verantwoording: de nota zal worden geëvalueerd waarbij de gemeente het Wmo-platform heeft gevraagd weer een actieve rol te vervullen.

²² Gesprek met mevrouw Geurts en de heren Ubags en Teiwsen (Wmo-platform Beek) op 22 december 2010.



Het Wmo-platform is zeer tevreden over de communicatie en betrokkenheid met de gemeente maar heeft niettemin toch een drietal verbeterpunten:

1. Het tijdspad is vaak krap in de beleidscyclus, er is vaak weinig tijd ingeruimd voor reactie van het platform. Bovendien gaat het hier om vrijwilligers. Hier zou de gemeente meer rekening mee mogen houden door meer tijd te geven.²³
2. De gemeente zou meer aandacht moeten schenken aan de representativiteit en legitimiteit van woordvoerders op inspraakbijeenkomsten: hebben zij voldoende draagvlak en vertegenwoordigen zij inderdaad inwoners of groepen van inwoners of verenigingen.
3. Het gaat niet alleen om beeldvorming, ook de uitvoering van beleid is van belang en moet kritisch en intensief worden gevolgd. Des te meer als de uitvoering regionaal wordt opgepakt, bijvoorbeeld via een centrumgemeente. De gemeente moet dan alert zijn op het belang van de eigen inwoners in relatie tot het bedrag dat Beek betaalt voor de uitvoering van beleid.

De totstandkoming van de nota mantelzorgondersteuning bevindt zich voor wat betreft de interactieve beeldvorming op de derde trede van de participatieladder : adviseren (na raadpleging).

4.2.2 Evaluatie van het subsidiebeleid

In het collegeprogramma (2006-2010) is gesteld dat de bestaande subsidieregels, zoals opgenomen in de Algemene subsidieverordening 2004, moeten worden geëvalueerd en zonodig aangepast.

Hiertoe is in eerste instantie in het voorjaar 2008 door de gemeente onderzoek gedaan naar wensen en ondersteuningsbehoefte van verenigingen via een enquête uitgezet bij de gesubsidieerde verenigingen. Het doel van de enquête was om te weten te komen welke manieren van tegemoetkoming en ondersteuning, naast het verlenen van subsidies, de verenigingen van de gemeente wensen, oa. ondersteuning op het gebied van subsidie, het beschikbaar stellen van accommodaties, ondersteuning op het gebied van evenementen/vergunningen, werving vrijwilligers, scholing. In januari 2008 zijn (in het kader van de Kadernota Sport en Bewegen) de 23 sportverenigingen benaderd en in april 2008 is een enquête gestuurd naar de overige 29 gesubsidieerde verenigingen.

De gemeente heeft verslagen gemaakt van de uitkomsten van de enquêtes. De opmerkingen van de verenigingen hadden vooral betrekking op de accommodatie en het subsidiebeleid.

Vervolgens zijn telefonische interviews gehouden, met name bij de verenigingen die aangegeven hadden behoefte te hebben aan kadercursussen. Bij deze telefonische interviews kwamen de volgende inhoudelijke aandachtspunten naar voren: informatiebehoefte t.a.v. subsidiebeleid, Wmo-beleid en woonzorgbeleid, behoefte aan kadercursussen in de buurt, vraag naar ondersteuning bij het vinden van voldoende vrijwilligers en deskundige bestuursleden, subsidiebeleid, en vraag naar verslag van de enquête.

In het voorjaar van 2008 is ook 2 keer een themasessie rond evaluatie van het subsidiebeleid gehouden in de Commissie Inwonerszaken.

Een eerste concept nota Evaluatie Subsidiebeleid Gemeente Beek (9 juni 2009) is opgesteld en besproken in het college en in de Commissie Inwonerszaken en met de gesubsidieerde verenigingen.

²³ Zie ook het rapport van de commissie (2009), Met of zonder schone lei? De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Beek.



Hiertoe zijn met de gesubsidieerde verenigingen drie afzonderlijke bijeenkomsten belegd: met de sportverenigingen op 2 juli 2009, met de culturele verenigingen op 7 juli 2009 en met de maatschappelijke verenigingen op 13 juli 2009. Van deze bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt met de opmerkingen en aandachtspunten van de verenigingen.

De conceptnota is ook voorgelegd aan het vrijwilligersplatform Beek die een advies met opmerkingen hebben uitgebracht.²⁴

Volgens de betrokken ambtenaar heeft men geprobeerd de opmerkingen van de verenigingen en het vrijwilligersplatform zo goed mogelijk te verwerken in een aangepaste beleidsnota.²⁵

Deze aangepaste beleidsnota 'Subsidies in Beek, Evaluatie huidige regels en kader voor nieuw beleid, november 2009' is in de vergadering van 4 februari 2010 door de gemeenteraad goedgekeurd.

De totstandkoming van deze nota bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren (na raadpleging).

4.2.3 Verkeersarrangementen

Het uitgangspunt van de verkeersarrangementen is om samen met de bewoners en ondernemers de knelpunten per kern in beeld te brengen.

Er wordt een startbijeenkomst gehouden met belanghebbenden. De bijeenkomsten worden geleid door een neutrale voorzitter die werkzaam is voor het ROVL. De gemeente is o.m. vertegenwoordigd in de persoon van de portefeuillehouder Verkeer.

Vervolgens wordt uit de aanwezigen een werkgroep gevormd die tijdens 3 of 4 vervolgbijeenkomsten samen met de gemeente, de politie en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg (ROVL) voorstellen formuleert om de problemen op te lossen en een verkeersarrangement uit te werken.

Het gaat hierbij niet om grootschalige ingrepen maar om de aanleg van drempels, wegversmallers e.d. waarbij het budget vooraf bekend is.

De voorstellen van de werkgroep worden tijdens een afrondende bijeenkomst gerapporteerd aan de andere inwoners en besproken in de werkgroep verkeer. Daarna worden de diverse voorgestelde maatregelen uitgevoerd.

De leden van de commissie Grondgebiedzaken worden via de mededelingen van de portefeuillehouder geïnformeerd over de voortgang.

In 2007 is gestart met een verkeersarrangement in Neerbeek. In 2008 waren ook de kernen Spaubeek, Geverik/Kelmond en centrum Beek aan de beurt.

De totstandkoming van verkeersarrangementen bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de vierde trede van de participatieladder: coproduceren.

²⁴ Brief van Vrijwilligersplatform Beek aan het college met advies en opmerkingen in bijlage, d.d. 29 juni 2009.

²⁵ Gesprek met mevrouw Smeets door de commissie op 9 juli 2010.



4.2.4 Project reconstructie Oude Rijksweg

Samen met bewoners en ondernemers is tijdens een aantal schetsateliers gewerkt aan de totstandkoming van het inrichtingsplan voor de nieuwe 'Oude Rijksweg'.

Het eerste schetsatelier op 17 december 2007 werd ingeleid door wethouder Bijen. Vervolgens hield een medewerker van het ingenieursbureau Van Kleef een presentatie waarin de volgende zaken werden besproken:

- het plangebied
- wat vooraf: huidige situatie infrastructuur, diverse onderzoeken en overleg
- het doel van het project en van het schetsatelier
- de randvoorwaarden die gelden voor het project.

Hierna splitsten de deelnemers zich op in een viertal werkgroepen voor een eerste werksessie. Doel van deze sessie was om per werkgroep de betreffende problemen, oorzaken en de gewenste doelstellingen duidelijk te krijgen.

De werkgroepen zijn als volgt verdeeld en staan elk onder leiding van een medewerker van het ingenieursbureau:

- werkgroep 1, gedeelte Neerbeek – Wethouder Sangersstraat
- werkgroep 2, gedeelte Wethouder Sangersstraat – Labourestraat
- werkgroep 3, gedeelte Raadhuispark – Vliegveld
- werkgroep 4, gedeelte Raadhuispark – Labourestraat.

Na de eerste sessie volgde plenair een terugkoppeling van de gevonden problemen, oorzaken en doelstellingen binnen de werkgroepen. Deze terugkoppeling werd verzorgd door de verschillende werkgroepvoorzitters.

Als volgende stap werd in een tweede sessie per werkgroep nagedacht en overlegd om mogelijke oplossingen voor de geschetste problemen in beeld te krijgen. Daarna volgde weer een plenair gedeelte met terugkoppeling over de verschillende oplossingsrichtingen door de werkgroepvoorzitters.

Tot slot volgde nog een evaluatie van de avond door een medewerker van Van Kleef. Over het algemeen waren de aanwezigen positief over de mogelijkheid tot inbreng tijdens het schetsatelier. Nagenoeg alle aanwezigen gaven aan bij het volgende schetsatelier weer aanwezig te willen zijn.

Door het ingenieursbureau is een besprekingsrapport opgesteld van dit eerste schetsatelier waarin per werkgroep de problemen, doelstellingen en aangedragen oplossingen zijn opgenomen.

Een tweede schetsatelier werd georganiseerd op 28 januari 2008 en had als doel de mogelijke oplossingen bespreken, problemen nog duidelijker krijgen en ideeën voor oplossingen verder verzamelen. Weer werd er in vier werkgroepen gewerkt.

Een derde schetsatelier vond plaats op 3 maart 2008 en was met name gericht op een plenaire presentatie van ontwerpen en in werkgroepen bekijken van de oplossingen.



Gaandeweg het voorbereidingstraject is een actiecomité gevormd voor het behoud van de bestaande bomen. Met dit actiecomité is in een aantal sessies gekeken naar maatregelen en aanpassing van de plannen om bestaande bomen zoveel mogelijk te behouden.

Verder hebben de volgende informatie- en overlegmomenten plaatsgevonden:

- een informatieavond voor alle bewoners en bedrijven van de gemeente Beek waar de plannen zoals die in schetsateliers zijn ontwikkeld aan de aanwezigen zijn voorgelegd;
- een inloopavond waar de concept bestektekeningen zijn gepresenteerd;
- een drietal overleggen met bewoners Maastrichterlaan voor het opstellen van voorzorgsmaatregelen voor de te handhaven bomen aan de Maastrichterlaan
- periodiek overleg met de Beekse ondernemersverenigingen over omleidingsroutes en bereikbaarheid tijdens de uitvoering;
- een presentatie aan de commissie grondgebiedzaken;
- een themasessie voor raads- en commissieleden;
- een internetsite met informatie over het project: www.ouderijksweg.nl
- communicatie via de lokale media en via nieuwsbrieven.

Een aantal bewoners hebben zich verenigd in het Platform Oude Rijksweg Leefbaar. Hiermee is periodiek overleg waarbij het herinrichtingsplan een vast agendapunt is.

De commissie heeft gesproken met een ondernemer die een pand bezit aan de Oude Rijksweg.²⁶ Voor de reconstructie van de Oude Rijksweg en met name voor de ontsluiting van de Prins Mauritslaan ter hoogte van het pand van deze ondernemer is een werkgroep geformeerd. Deze ondernemer geeft aan aanvankelijk niet actief benaderd te zijn om te participeren in deze werkgroep. De werkgroep bestond volgens deze ondernemer aanvankelijk²⁷ alleen uit bewoners.

Door eigen toedoen is deze ondernemer toegetreten tot de werkgroep waarbij hij alleen zichzelf vertegenwoordigde, dus hij was niet de vertegenwoordiger van de ondernemers. In de werkgroep zitten veel bewoners en slechts één ondernemer. Alle deelnemers in de werkgroep hebben een gelijke stem. Dat betekent al meteen een achterstand voor de ondernemers. De ondernemer ziet als verbeterpunt voor de gemeente om te zorgen voor een meer evenredige vertegenwoordiging in werkgroepen. Wel geeft hij aan dat in de werkgroep heel constructief met elkaar gewerkt is. Ook met de ondernemersbelangen werd rekening gehouden. Uiteindelijk is de werkgroep er samen uitgekomen en is iedereen tevreden, aldus deze ondernemer.

De planontwikkeling voor de reconstructie van de Oude Rijksweg bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de vierde trede van de participatieladder: coproduceren.

²⁶ Gesprek met de heer Vencken door de commissie op 22 december 2010.

²⁷ Van ambtelijke zijde is de commissie gemeld dat later ook een vertegenwoordiger van het tankstation ter plaatse en een vertegenwoordiger van het bedrijf De Bruijn hebben deelgenomen.



4.2.5 Project reconstructie Hobbelrade Spaubeek

Tijdens de bewonersbijeenkomst op 26 januari 2006 over de interactieve aanpak van Spaubeekse projecten is toegezegd dat omwonenden betrokken zouden worden bij de verdere aanpak van de planvoorbereiding voor het vervangen van de riolering en het reconstrueren van het gedeelte van Hobbelrade gelegen tussen de Looiwinkelstraat en de Zandstraat.²⁸ De opkomst voor deze bijeenkomst bestond uit een honderdtal belangstellenden uit Spaubeek en diverse raadsleden.

In de tweede helft van 2006 heeft de interactieve planvoorbereiding plaatsgevonden om te komen tot een definitief ontwerp. Tijdens de bewonersbijeenkomst op 28 juni 2006 zijn de bewoners (van het te reconstrueren gedeelte Hobbelrade) en belanghebbenden (bedrijven gelegen aan de Hobbelrade) geïnformeerd over de aanpak van de planvoorbereiding en zijn zij in de gelegenheid gesteld hun opmerkingen naar voren te brengen. Ingenieursbureau van Kleef uit Roermond is naar aanleiding van die eerste bewonersavond en overleg met de werkgroep verkeer gestart met het opstellen van schetsontwerpen. De op- en aanmerkingen zijn meegenomen in het ontwerpproces waarna het ontwerp op 27 september 2006 opnieuw met de bewoners is besproken.

Na de aanbesteding heeft op 21 maart 2007 een bewonersbijeenkomst plaats gevonden inzake de uitvoering. Naast het presenteren van het definitieve plan is men tijdens deze bijeenkomst onder andere geïnformeerd over de planning van het werk, de fasering, verkeersomleidingen en bereikbaarheid van de woningen tijdens de uitvoering.

Verder zijn de bewoners geïnformeerd via diverse huis-aan-huis verspreide bewonersbrieven en was er één ochtend per week een inloopochtend in de bouwkeet op het werk.

Er is ook een bewonersbrief gestuurd waarin de bewoners werden uitgenodigd voor een bijeenkomst op 26 mei 2008 om het gevoerde interactieve proces te evalueren.²⁹ Deze bijeenkomst werd slechts door één bewoner bezocht.

De totstandkoming van het plan voor de reconstructie Hobbelrade bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de tweede trede van de participatieladder: raadplegen.

4.2.6 Project markt Spaubeek

Bij de planvorming aangaande de herinrichting van de markt in Spaubeek zijn burgers betrokken. Op 26 januari 2006 werd in MFC 't Raodhoes een aantal Spaubeekse herinrichtingprojecten gepresenteerd. Hierbij is ook gewag gemaakt van de aanpak van de markt.

²⁸ Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

²⁹ Bewonersbrief aan de bewoners van Hobbelrade tussen de Looiwinkelstraat en de Zandstraat, B&W van Beek, 16 mei 2008.



Bewoners gaven aan dat enige verfraaiing van het marktplein geen kwaad kon. “De markt wordt door de bewoners als een troosteloze asfaltvlakte ervaren die niets uitstraalt, terwijl het toch het centrum van het dorp behoort te zijn.”³⁰ De burgers beroepen zich op “toezeggingen tot verfraaiing uit het verleden, waarvoor eerder geen geld was [maar nu wel omdat er Spaubeekse projecten voorzien zijn in de gemeentelijke begroting zo lijkt de gedachte, de commissie]”.³¹ De wethouder geeft aan dat “er geen technische noodzaak bestaat om het plein aan te pakken.”³²

De aanwezigen geven desondanks de volgende aandachtspunten voor de markt in Spaubeek mee:

- “rekening houden met kermis;
- geen lelijk kunstwerk op de markt plaatsen zoals in de gemeente Nuth;
- de huidige functies van het plein handhaven;
- parkeergelegenheid handhaven in verband met winkelen en kerkbezoek.”³³

Voor deze avond bestond een “plan van aanpak interactieve benadering inwoners Spaubeek over Spaubeekse projecten”.³⁴ De uitnodiging in een bewonersbrief³⁵ aan de inwoners van Spaubeek start met de zin: “de gemeenteraad heeft onlangs besloten interactief beleid in te voeren. Dit houdt in dat de inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium bij de plan- en besluitvorming worden betrokken”.

De heer Kromwijk van het bureau Vandehoek dat de herinrichting van de markt gaat aanpakken heeft dat goed begrepen blijkt uit het verslag van de bijeenkomst: “Hij [Kromwijk, commissie] stelt dat niet hij de mensen wil informeren, maar dat hij vanavond geïnformeerd wil worden door de mensen van Spaubeek”.³⁶

In een bewonersbrief verzonden na de meeting met de bewoners op 26 januari concludeert de gemeente: “ook voor de verfraaiing van de markt, [...] bleek veel draagvlak te bestaan.” Ook geeft de gemeente aan: “de plannen [...] zullen samen met de bewoners nader ingevuld worden. [...] de omwonenden en eventuele andere belangstellende zullen uitgenodigd worden.”³⁷ In de gemeenteraad wordt echter desondanks getwijfeld aan het draagvlak voor herinrichting van de Markt.³⁸ En dus stelt de afdeling BOR met succes aan het college voor om opnieuw bewonersavonden te organiseren (kosten ca 1000 euro). Als er weer draagvlak wordt waargenomen kan bureau Vandehoek opdracht verstrekt worden op interactieve wijze een plan voor de herinrichting Markt te organiseren (kosten 9300 euro exclusief BTW). Op 26 april 2007 laat de burgerij van Spaubeek weten nog steeds in te zijn voor verfraaiing van de markt. De gemeente kan de volgende fase starten.

³⁰ Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

³¹ Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

³² Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

³³ Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

³⁴ Plan van aanpak interactieve benadering inwoners Spaubeek over Spaubeekse projecten, tbv 26 januari 2006, gemeente Beek.

³⁵ Bewonersbrief aan bewoners Spaubeek van gemeente Beek, ongedateerd, in bezit van de commissie.

³⁶ Verslag bijeenkomst interactieve aanpak Spaubeekse projecten dd 26 januari 2006, gemeente Beek.

³⁷ Bewonersbrief aan bewoners Spaubeek van gemeente Beek, ongedateerd, in bezit van de commissie.

³⁸ Aangenomen Motie dd 28 juni 2006 die zulks stelt.



Wel geven de bewoners die avond aan geen van de drie gepresenteerde varianten te steunen. Dit om verschillende redenen:

- beoogd gras op het plein verzamelt hondenpoep;
- er zijn te weinig parkeerplaatsen gepland;
- gras is niet beloopbaar voor ouderen.

Bewoners stellen voor het asfaltplein te bestraten (klinkers) en niet van gras te voorzien. Afgesproken wordt een werkgroep op te richten.³⁹

Op 5 september komt de werkgroep bijeen, en stelt een wensen/eisen pakket vast. Ook wordt het budget van 300.000 euro als hard uitgangspunt gepresenteerd door de gemeente.⁴⁰

Op 17 oktober 2007 komt de werkgroep voor de tweede maal bijeen. “De heer Kromwijk van Vandenhoek presenteert een schetsontwerp. Hierbij zijn de wensen / eisen verwerkt die opgesteld zijn in het eerste werkgroepoverleg. In de opzet kan de werkgroep zich vinden.”⁴¹ Maar stelt ook 10 aanpassingen voor. Een openstaande vraag blijft de functionaliteit van zogenoemde schotterassen (gazon met verharding er tussen). De werkgroep plant een bezoek aan dergelijke uitvoering elders. Slechts één bewoner gaat mee op de betreffende expeditie naar Gangelt.

Op 11 december 2007 wordt in de derde bijeenkomst van de werkgroep verslag gedaan van het werkbezoek naar Gangelt, en wordt de optie van de schotterassen van de zijde van de Gemeente als positief beoordeeld. Ook de rest van de werkgroep geeft een positief oordeel. Ook wordt het bijgestelde schetsontwerp gepresenteerd waarin al de 10 aanpassingen die de werkgroep op 17 oktober voorstelde zijn verwerkt. Ook worden snelheidsremmende maatregelen afgestemd.⁴²

Op 11 maart accordeert het college het op interactieve wijze voorgestelde plan voor de herinrichting. Omdat het plan in plaats van het eerdere harde uitgangspunt van 300.000 euro 425.000 euro kost moet de Raad aanvullende financiering goedkeuren.

Op 13 maart komen 43 inwoners naar de presentatie van het schetsontwerp. Ongeveer 90 procent van de aanwezigen geeft aan het ontwerp te steunen.⁴³

Daarna stuurt een inwoner van Spaubeek een brief met bezwaren tegen het plan aan wethouder Bijen, de raad, het college en de Limburger. De brief is vergezeld van zestig handtekeningen van inwoners van Spaubeek. Inhoudelijk beargumenteerd worden, mede onder verwijzing naar de gevolgde procesgang, de bezwaren afgewezen.

Op 24 juni 2008 keurt de raad het plan en de totale kosten van 425.000 euro goed.⁴⁴ 25 maart 2009 wordt voor de werkgroep het in april aan Spaubeek te presenteren definitieve inrichtingsplan gepresenteerd.

³⁹ Verslag bewonersavond 26 april 2007, gemeente Beek.

⁴⁰ Verslag overleg werkgroep herinrichting Spaubeek dd 5 september 2007.

⁴¹ Verslag overleg werkgroep herinrichting Spaubeek dd 17 oktober 2007.

⁴² Verslag overleg werkgroep herinrichting Spaubeek dd 11 december 2007.

⁴³ Collegestuk van de afdeling BOR dd 2 juni 2008.

⁴⁴ Uiteindelijk bedragen de kosten 460.000 euro.



2 April 2009 wordt het definitieve inrichtingsplan aan de burgers van Spaubeek gepresenteerd op een bewonersavond. De werkgroep vraagt en krijgt van het college een bijdrage in het openingsfeest van 2890 euro.

De commissie heeft de daadwerkelijke inbreng en invloed van de betrokken burgers in de planvorming vast kunnen stellen. De herinrichting van de markt in Spaubeek bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren (na raadpleging). Indien de uiteindelijke bezwaren van andere bewoners tegen de plannen van de grotendeels uit bewoners bestaande werkgroep waren vermeden (door een nog betere draagvlak voor de werkgroep), had wellicht zelfs sprake kunnen zijn van de coproductie-trede op de participatie ladder.

4.2.7 Project sportpark De Haamen

Sportpark De Haamen ligt aan de rand van de gemeente Beek. Het sportpark maakt deel uit van een gebied dat wordt aangeduid als Poort naar het Heuvelland. Het gebied is door de gemeente Beek aangewezen als een zogenoemde Leisure- en Sportzone. Medio 2008 is een gebiedsvisie voor het gebied Beek en Neerbeek opgesteld.⁴⁵ In deze visie is het gebied aangewezen als Sportlandgoed.

In deze gebiedsvisie wordt uitgegaan van vier zones en een herschikking van functies. Belangrijk kenmerk is het beoogde open karakter van de sportzone. Hekken verdwijnen, het wordt een vrij toegankelijk park, waarin een mix van sporten door een mix van verenigingen in gezamenlijke faciliteiten aan de slag kan. Daarnaast komt er ruimte voor toerisme en recreatie, gezondheid en verzorging. In een voorzieningzone komen zo mogelijk een sporthotel, een sportschool, een praktijk voor fysiotherapie, en een reguliere brede school.

Aan Grontmij is gevraagd duidelijkheid te bieden over de haalbaarheid van de plannen met de risico's en succesvoorwaarden. Voor de haalbaarheidsstudie dient Grontmij van haar opdrachtgever (Beek) de sportverenigingen te betrekken. De studie is een belangrijke onderlegger voor de bestuurlijke besluitvorming over de voortgang van het project.

Grontmij heeft gesproken met diverse verenigingen, de stichting Exploitatie Sport- en Recreatievoorzieningen Beek (SESR), de provincie Limburg, Het Huis voor de Sport Limburg, de Stichting Gehandicapten Limburg en andere mogelijk geïnteresseerde partijen. Het gecreëerde ontwikkelingsperspectief is teruggekoppeld naar de partijen die betrokken zijn bij de planvorming voor een tweede sporthal, en daarnaast zijn de resultaten teruggekoppeld naar de verenigingen op het sportpark. Als gevolg hiervan zijn de plannen bijgesteld en verfijnd. De definitieve studie is neergelegd in een rapport 'Ontwikkelingspotenties De Haamen, kansen voor een sportlandgoed'.⁴⁶

In de Klankbordgroep voor dit rapport zaten vertegenwoordigers van:

- Atletiekvereniging Caesar
- Voetbalvereniging Caesar
- tennisvereniging LTC BRZ
- Voetbalvereniging Neerbeek

⁴⁵ Conceptschets Sportlandgoed Beek, Heusschen Copier, april 2008.

⁴⁶ Ontwikkelingspotenties De Haamen, kansen voor een sportlandgoed, Grontmij, 15 juni 2009.



- Base- en Softbalvereniging Cheetahs
- Handboogschuttervereniging HBS Oranje
- de Buurtvereniging
- de stichting Exploitatie Sport- en Recreatievoorzieningen Beek (SESR)
- Huis voor de Sport Limburg
- Gehandicaptenzorg SGL
- Ongeorganiseerde sporten.

In bijlage 2 van het rapport zijn de wensen van de verenigingen opgenomen. Grontmij concludeert dat de beoogde verplaatsing van sportaccommodaties financieel onaantrekkelijk is, en dat het creëren van parkeerplaatsen niet door zou moeten gaan. Wel benadrukt men de mogelijkheden om het gebied aantrekkelijker te maken door hekken te verwijderen en uitbreiden van de groenstructuur. Ook ziet men mogelijkheden voor de sportverenigingen om de accommodaties uit te breiden en/of te moderniseren. Alsook de toegevoegde waarde van het toevoegen van functies voor tophandbal en voorzieningen voor gehandicapten (revalidatie en sport), en een gezamenlijk verenigingsgebouw.

Op 16 juli 2009 heeft het college van Beek ingestemd met de visie en besluiten genomen ten aanzien van delen uit de visie. Alsook de uitwerking van nadere punten in nader overleg met de verenigingen op te pakken en stapsgewijs voor te leggen aan de Raad.

De visie is verder uitgewerkt in een Projectplan waarin opnieuw ruimte is opgenomen voor overleg met de belanghebbenden.⁴⁷

De commissie heeft gesproken met een afvaardiging van de betrokken verenigingen. Zij gaven aan dat voordat Grontmij aan de slag ging de verenigingen op eigen initiatief aan de slag zijn gegaan om zich te oriënteren op de herontwikkeling van sportpark De Haamen. Op basis van de Regionale Sportnota zou in Zuid-Limburg sprake zijn van drie grote sportparken, waaronder één in de gemeente Beek. De gebruikers van sportpark de Carmel (atletiek, voetbal en tennis) als onderdeel van de Haamen hebben gezamenlijk en op eigen initiatief een deskundige ingehuurd: Plangroep Heggen uit Born. Er werd een vlekkenplan gemaakt dat vervolgens besproken is met twee wethouders.

Kort daarna heeft de gemeente Grontmij aan het werk gezet. De ene vereniging heeft het gevoel minder serieus te zijn genomen dan de andere.

Uiteindelijk ligt er een rapport van de Grontmij. Sportverenigingen (ook buiten de Carmel) willen politieke invloed uitoefenen en gaan gezamenlijk inspreken bij de Raad. Zij vertegenwoordigen op dat moment 3000 sporters in Beek. Aan de gemeenteraad wordt een oproep gedaan een fasering in de planrealisering te doen en een financiële paragraaf aan het rapport toe te voegen; immers dan pas kunnen de verenigingen beoordelen of de plannen haalbaar zijn binnen de exploitatiebudgetten van de verenigingen.

In deze fase van het proces wordt door de verenigingen betreurd dat de gemeente de regie rondom burgerparticipatie niet meer zelf doet, maar uit geeft aan een derde partij, namelijk Grontmij.

⁴⁷ Projectplan , Uitwerking Sportlandgoed de Haamen, definitiefase, oktober 2009, Gemeente Beek.



Een extern deskundige gaat aan de slag met de uitwerking van het rapport Grontmij. Er worden individuele gesprekken gevoerd met verenigingen maar ook collectieve bijeenkomsten georganiseerd door DHV. Hierover zijn de verenigingen zeer tevreden. Verschillende opties ten aanzien van de eisen- en wenspakketten van de gebruikers, worden uiteindelijk gepresenteerd in een rapport⁴⁸, in omvang grootte variërend van enkele miljoenen tot 13 miljoen euro. De opties worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad kiest voor de meest uitgebreide en dure variant. Opnieuw wordt een externe deskundige ingehuurd voor een tweede concretisering met faseringsplan en gedetailleerde financiële dekking van de kosten. De verenigingen zijn teleurgesteld over de vertraging die dit met zich meebrengt. Verenigingen vrezen dat met name door de hoge kosten het plan niet verder zal komen dan een tweede sporthal. Als die er eenmaal staat wordt het totale plan de Haamen minder urgent, zo vrezen zij.

Samenvattend zijn de vertegenwoordigers die de commissie gesproken heeft tevreden over de wijze waarop de verenigingen zijn betrokken. Men betreurt het dat in het proces in eerste aanleg onvoldoende aandacht was voor de fasering en de financiële onderbouwing van de plannen terwijl de verenigingen daar nadrukkelijk om gevraagd hadden. De verenigingen geven de gemeente de volgende tips ten aanzien van de interactieve beleidsvorming:

1. De verenigingen moeten nu snel in de positie komen om te participeren in de definitieve planontwikkeling
2. Wellicht in deze fase ook de verenigingen uit andere kerkdorpen van Beek betrekken bij de ontwikkeling van de Haamen.

De ontwikkeling van Sportpark de Haamen bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren (na raadpleging).

4.2.8 De kadernota sport en bewegen 2009-2012

Op initiatief van de gemeente zijn alle Beekse sportverenigingen (sportaanbieders genoemd in de nota) maar ook de onderwijspartners en het WMO platform uitgenodigd om mee te denken over een nieuwe sportnota over sport in Beek inclusief gehandicaptensport. Het plan van aanpak voor deze nota is van 10 december 2007.⁴⁹

De commissie heeft gesproken met een afvaardiging van de betrokken stakeholders.

Voor de hierboven genoemden werd door Beek een aantal presentaties gegeven, waarbij mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor sporten in Beek worden genoemd, alsook de criteria daarvoor. Ook de demografische ontwikkelingen in Beek worden benoemd. Er zal ook voor de sportverenigingen een verschuiving gaan optreden van jongeren naar ouderen. Individualisering zal grotere vormen aannemen binnen de 'verenigingen.' Ook zal als gevolg van de veroudering de vraag naar sporten overdag gaan toenemen. Kortom: allemaal signalen die Beek afgeeft om verenigingen aan het denken te zetten.

⁴⁸ Gebiedsontwikkeling De Haamen en het Centrum voor Aangepaste Sporten, Functioneel Programma van Eisen, 30 maart 2010, Gemeente Beek.

⁴⁹ Plan van Aanpak, Kadernota Sport en Bewegen, 10 december 2007, gemeente Beek.



Alle verenigingen in Beek zijn in de positie gebracht om aan te geven wat ze willen. Het Huis voor de Sport gaat aan de slag met het inventariseren van voorstellen over samenwerking. Deze voorstellen hebben hun weg gevonden naar de gemeentelijke sportnota.

De gemeente heeft teruggekoppeld naar de verenigingen in de vorm van een verslag van datgene wat is besproken. Ook is in mei 2008 de conceptkadernota verstuurd waarop betrokkenen konden reageren. In de kadernota zelf is behoudens een verklaring in de inleiding over de participatie van stakeholders, en een bijlage over een enquête de inbreng van de stakeholders niet duidelijk herkenbaar.

De uiteindelijke kadernota is gedateerd augustus 2008.⁵⁰ Het definitieve rapport is vervolgens ook weer in verschillende gremia besproken en toegelicht (de zogenoemde Sportcafe-ontmoetingen van politiek en sportende burger, in het WMO platform, en in de verenigingen). In de verslagen daarvan worden geen noemenswaardige hiaten of verbeteringen aangetroffen. De kadernota is nader uitgewerkt in een uitvoeringsnota.

Voor wat betreft de beleidsvorming aangaande de sportzaken geven geïnterviewden aan dat het contact tussen verenigingen en gemeente de laatste jaren fors is geïntensiveerd. Dit wordt op prijs gesteld daar er in de jaren 90 en daarvoor nauwelijks contact was. Geïnterviewden adviseren de gemeente goedlopende initiatieven in Beek te continueren en niet te vervangen door vergelijkbare centraler geregisseerde alternatieven en niet te snel zaken overhoop te halen. Alsook het goede contact met de verenigingen in tact te laten.

De sportnota bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren (na raadpleging).

4.2.9 De kadernota klimaatbeleid gemeente Beek 2009-2012

De gemeente Beek kende een klankbordgroep Klimaatbeleid welke onder meer geadviseerd heeft bij de totstandkoming van een kadernota⁵¹ voor het klimaatbeleid in Beek. Deze klankbordgroep had een zeer brede samenstelling met vertegenwoordigers van energiebedrijf Essent, scholen, woningverenigingen, provincie, journalisten etc.

De klankbordgroep kwam voor het eerst bijeen op 16 april 2008. Tijdens deze bijeenkomst zijn tal van ideeën naar voren gebracht welke als input hebben gediend voor de genoemde kadernota welke de gemeente Beek vervolgens is gaan maken. Het concept daarvan werd op 22 oktober in de tweede bijeenkomst van de klankbordgroep besproken. Vele suggesties ter aanvulling worden gedaan. De definitieve nota is op 17 februari 2009 vastgesteld als raadsvoorstel en 26 maart 2009 vastgesteld door de Raad. De intergemeentelijke milieudienst gaat het gemeentelijk klimaatbeleid verder coördineren. Op 26 mei 2009 wordt aan het college ambtelijk voorgesteld “gegeven het feit dat Beek een klimaatactieve gemeente is” lid te laten worden van de vereniging Klimaatverbond en hun 10-puntenplan te onderschrijven. B&W besluiten dit te doen en dekken de kosten vanuit de klimaatreserve.

⁵⁰ Kadernota Sport en Bewegen, augustus 2008, gemeente Beek.

⁵¹ Kadernota Klimaatbeleid gemeente Beek 2009-2012, januari 2009, gemeente Beek.



In 2010 is gepoogd om op 21 januari 2010 de klankbordgroep klimaatbeleid bijeen te roepen om “een tussenstand”⁵² te bepalen. Het aantal aanmeldingen bedroeg slechts 2 deelnemers, op basis waarvan de bijeenkomst is afgelast. Vervolgens is ten gemeentehuize besloten dat dergelijke bijeenkomsten niet meer georganiseerd worden. In een brief van 22 maart 2010 meldt het college dat schriftelijk aan de klankbordgroep, maar geeft ook aan te blijven informeren en voortaan ideeën van de klankbordgroepleden in te wachten via de energiecoördinator.

De commissie heeft gesproken met een afvaardiging van de (voormalige) klankbordgroep. Betrokkene geeft aan bij de eerste bijeenkomst geweest te zijn welke georganiseerd werd voor verenigingen, belangengroepen en geïnteresseerden waarin voorlichting werd gegeven om te komen tot klimaatbeleid. In die bijeenkomst werd input gegeven en prioriteiten aangegeven. Dat heeft geleid tot een eerste concept van een beleidsnota. Dat concept is wederom besproken en gegeven commentaar is verwerkt.

Vervolgens heeft de gemeenteraad de nota vastgesteld. Na vaststelling is het proces nog een keer geëvalueerd.

Beek kent inmiddels een subsidieregeling voor zonnepanelen, warmtepompen en energiebesparende investeringen.

Betrokkene is tevreden over het proces rondom burgerparticipatie Nota Klimaatbeleid. Input is serieus genomen en ook feitelijk verwerkt in de Nota. Voor de toekomst is het klankbordgroeplid van mening dat de gemeente Beek meer nadruk moet gaan leggen op bewustwording rondom het klimaat. Dus met een follow-up moet komen.

De kadernota klimaatbeleid bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren (na raadpleging).

4.2.10 Project Keutelbeek

De gemeente Beek is al geruime tijd bezig met plannen voor de ontkenning van de Keutelbeek. Ook dit is een interactief project voor wat betreft de beleidsvorming.

De commissie constateert dat er verschillende visies bestaan ten aanzien van het succes van het betrekken der burgers bij deze besluitvorming. Er zijn inwoners (direct belanghebbenden) die erg ontevreden zijn over de interactieve besluitvorming in dezen. Zie bijlage 6. Er zijn inwoners (direct belanghebbenden) die tevreden zijn over de plannen en de wijze waarop zij er bij betrokken zijn (zie bijlage 7). Ook heeft de commissie de visie van betrokken ambtenaren (bijlage 8) en de verantwoordelijk wethouder, in overigens meer algemene zin, geregistreerd (bijlage 9). De commissie constateert op grond hiervan, dat de meningen over dit project alsook de burgerlijke inbreng daarin sterk verdeeld zijn.

Het is zonder twijfel zo dat er betere voorbeelden van burgerparticipatie binnen Beek te vinden zijn. Op dit moment is vast te stellen dat de besluitvorming hernomen moet worden als gevolg van de vernietiging van het betreffende raadsbesluit op technische gronden door de Raad van State.

⁵² Uitnodiging leden klankbordgroep, dd 7 januari 2010, B&W Beek.



De commissie constateert dat alle partijen aangeven dat de communicatie beter had gekund. Ook constateren de betrokkenen (voor en tegenstanders) dat de plannen beter niet tussentijds aangepast hadden kunnen worden. En dat er ook vragen te stellen zijn over de mate waarin direct betrokkenen mee moeten wegen versus zij die ver van de te herinrichten plek wonen. Een door de commissie vaker gehoorde klacht in dit dossier betreft het feit dat het de participanten niet duidelijk genoeg was wat hun reikwijdte was, en binnen welk kader hun invloed mocht gelden.

Het project Keutelbeek bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming met wisselend succes op de tweede trede van de participatieladder: raadpleging.

4.2.11 De strategische toekomstvisie

Naar aanleiding van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor 2008 en toekomstige ontwikkelingen waar Beek mee geconfronteerd wordt zoals bevolkingsdaling en vergrijzing is de gemeente in 2009 een proces gestart om tot een strategische toekomstvisie te komen. Om dit proces te begeleiden werd het bureau Berenschot ingeschakeld.

Het proces bestond uit een voorbereidende, uitvoerende en toetsende fase.⁵³

In de voorbereidende fase (juni 2009) is door Berenschot een documentstudie uitgevoerd na een startbijeenkomst met de stuurgroep, een ambtelijke werkgroep en de stuurgroep aangevuld met de fractievoorzitters uit de raad. De resultaten van de documentstudie zijn verwerkt in een korte kaderstellende notitie. Deze notitie diende als kader voor de toekomstvisie en als input voor de interactieve sessies in de uitvoerende fase.

In de uitvoerende fase (juli-september 2009) zijn drie interactieve sessies, zogenaamde Beekscans, gehouden om inzicht te krijgen in de kernwaarden en ambities van de gemeente. Twee interactieve sessies met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, ondernemers en bewoners en één sessie met medewerkers van de gemeente.

Naast de Beekscans is ook gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het burgeronderzoek dat in 2009 onder inwoners van Beek gehouden is.⁵⁴ Daarnaast is een bijeenkomst met stakeholders in de regio georganiseerd. Dit alles heeft geleid tot een breed gedragen beeld t.a.v. zelfbeeld, imago en streefbeeld.

Op basis hiervan is een keuzenotitie opgesteld, die in de toetsende eindfase is gepresenteerd aan de gemeenteraad in een raadsconferentie.

De uitkomsten van deze raadsconferentie zijn vervolgens verwerkt in een conceptvisie, die als beslisdocument aan de raad is voorgelegd en op 10 december 2009 is goedgekeurd.⁵⁵

De totstandkoming van de strategische toekomstvisie bevindt zich wat betreft de interactieve beleidsvorming op de derde trede van de participatieladder: adviseren.

⁵³ Verantwoording en aanbevelingen behorende bij Toekomstvisie Beek, Berenschot, november 2009.

⁵⁴ Zie het rapport 'Burgeronderzoek Gemeente Beek 2009' en het rapport 'Klantonderzoek Gemeente Beek 2009'.

⁵⁵ Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg. Toekomstvisie 2010-2030 van de gemeente Beek, gemeente Beek, 10 december 2009.



4.3 Projecten op de participatieladder: een overzicht

Onderstaande matrix laat zien hoe de onderzochte projecten zijn te plaatsen op de participatieladder.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	(Mee)beslissen
Mantelzorgbeleid			x		
Subsidiebeleid			x		
Verkeers- arrangementen				x	
Oude Rijksweg				x	
Hobbelrade		x			
Markt Spaubeek			x		
De Haamen			x		
Kadernota sport en bewegen			x		
Kadernota klimaatbeleid			x		
Keutelbeek		x			
Strategische toekomstvisie			x		

Uit dit overzicht blijkt dat de burger in Beek vooral in een adviserende rol deelneemt aan de beleidsvorming. Soms gaat het niet verder dan het raadplegen van de burger en in sommige gevallen komt er coproductie tot stand.





5. Conclusies en aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen, waarvoor zij het toetsingskader uit paragraaf 2.5 heeft nagelopen.

1. *Conclusie:* Beek doet in de periode 2005 tot heden actief aan burgerparticipatie bij haar beleidsvorming. Dat wil zeggen dat in de vele dossiers die voorliggen, de burger regelmatig deelneemt. De burger maar ook de commissie ziet dat de betrokkenheid van de Beekse burger daarbij vooral er een is van 'ondersteuner' en in de beste gevallen 'coproducent' in het beleidsvoorbereidende traject. Inspraak vindt plaats via informerende (niet besluitvormende) enquêtes, inspreekmomenten, taakgroepdeelname, atelierssessies. De gemeenteraad en het college laten daarbij de traditionele rol van 'eindbeslisser' zeker niet los.
2. *Conclusie:*
 - a. In dat laatste zit een lastigheid. De burgers kennen op dit punt namelijk rolonduidelijkheid. Veel van de burgers en fora die de commissie gesproken heeft menen vooraf een grotere rol in het proces te zullen hebben dan ze uiteindelijk krijgen. In het bijzonder waar het de besluitvorming betreft. Op dit punt moet de rol en reikwijdte van de participerende burger beter duidelijk gemaakt worden. De burger helpt in de huidige praktijk bij het aanreiken van concept beleid. Hij of zij geeft tendensen en opinies aan, maar de eindbeslissing ligt bij de volksvertegenwoordiging die de burger eerder gekozen heeft.
 - b. In het verlengde van dit punt ligt de onduidelijkheid voor de burger van de kaders waarbinnen projecten en adviezen zich moeten afspelen. Anderzijds geven raadsleden aan af en toe overvallen te worden door de reikwijdte van raadsvoorstellen die samen met burgers zijn opgesteld. Juist door grote betrokkenheid van burgers in een voorstel kan in een niet vooraf helder gedefinieerd traject bij hen het gevoel ontstaan 'voor het blok gezet' te worden.

Aanbeveling: Bepaal helderder vooraf in de raad binnen welke randvoorwaarden en kaders de burger aan de slag mag. Zowel voor burger als politici verheldert dit de rol en ruimte die ze krijgen in het besluitvormingstraject. Elementen van een afwegingskader voor de raad geeft de commissie in bijlage 4.

3. *Conclusie:* Beek past geen burgerparticipatie toe waarin verstrekkender directe invloed van de burger aan de orde is dan hiervoor aangegeven. In die zin scoort de gemeente eigentijds (wel participatie in de beleidsvoorbereiding) maar niet bovengemiddeld. Dit in weerwil van hetgeen ten gemeentehuize, door het bestuur en het ambtelijk apparaat, wel eens gedacht wordt. Deze score betreft een volstrekt legitieme en politieke keuze die niet door de commissie te beoordelen is.

Aanbeveling: a. De commissie wil hierover wel aanbevelen dat de bijbehorende communicatie op dat punt duidelijker moet zijn. De commissie adviseert per project of dossier exacter vooraf te communiceren wat de maximale reikwijdte is van de invloed van de burger.



Voor handreikingen rond succesvolle communicatie in zake burgerparticipatie verwijst de commissie naar bijlage 5 van dit rapport.

b. Indien Beek echter hoger wil scoren op de zogeheten participatieladder (zie hoofdstuk 3) dan tot op heden, en een ambitie waar zou willen maken om op dit punt 'bovengemiddeld' te scoren dan liggen directere vormen van burgerparticipatie voor de hand zoals referenda voor besluitvorming en benoemingen. De commissie adviseert, mocht die keuze gemaakt worden, om daarbij voordien te komen tot heldere kaders. Opdat de burger exact weet of raadplegingen bindend zijn. Referenda rond de Europese Grondwet leren dat het belangrijk is dat i. de verwachtingen goed beheerst worden en dat ii. wanneer de stem van de burger niet van doorslaggevend belang wordt geacht, niet de illusie te wekken dat de participatie bovengemiddeld is.

4. *Conclusie:* Binnen de huidige aanpak zijn de burgers en gremia die de commissie gesproken heeft gemiddeld genomen tevreden over de ruimte die ze krijgen (binnen de beperkingen van de huidige aanpak). Dit geldt ook voor de behandeling die ze van met name ambtelijke zijde krijgen in het participatieproces. Naar mate we meer naar het einde van het besluitvormingsproces, dichterbij het finale besluit komen neemt de tevredenheid af. Dit betreft de daadwerkelijke impact van het insprekrecht, sommigen spreken zelfs over onbewuste verdraaiingen van hetgeen te berde is gebracht, maar in veel gevallen geldt dit zeker voor de communicatie over de uiteindelijke besluitvorming. Een burger die gevraagd is te participeren, er vaak schaarse tijd in gestoken heeft verdient het om gericht geïnformeerd te worden over de finale besluitvorming.

Aanbeveling: Naar aanleiding van conclusie 4 adviseert de commissie om actief en gericht de bij de burgerparticipatie betrokken burgers en instanties te informeren over de uiteindelijke besluitvorming. Dat is niet alleen hoffelijk en correct, maar ook efficiënt en bevorderend voor de participatie in de toekomst. De commissie adviseert de regie over deze informatiestroom te beleggen bij de ambtelijk verantwoordelijke voor een project of dossier.

5. *Conclusie:* Beek geeft als eerder aangegeven participerende burgers in de aanloopfase naar besluitvorming voldoende ruimte om te participeren en hun mening kenbaar te maken. Burgers geven in verschillende interviews aan dat voor de fase waarin zij daadwerkelijk aan zet zijn, te weinig tijd is ingeruimd. Dat heeft vaak verschillende oorzaken: deadlines zijn te krap gesteld ('er moet iets naar de commissie of raad'), ambtenaren kunnen fulltime doorwerken aan een project terwijl de burger dat niet kan of onduidelijke tijdschema's.

Aanbeveling: Plan de ruimte voor participatie beter in in de tijd, en maak deze planning vooraf bekend.

6. *Conclusie:* In sommige dossiers (bijvoorbeeld nota klimaatbeleid, project oude Rijksweg) blijkt de selectie van de burgers die gevraagd worden te participeren incompleet (belangrijke belanghebbenden vergeten) of te beperkt. Dit vermindert de kwaliteit van de inbreng en verhoogt onnodig het risico op ontevredenheid achteraf.



Aanbeveling: De gemeente publiceert accuraat en tijdig allerlei beoogde bouw- en sloopvergunningen. Hetzelfde moet mogelijk zijn voor een gemeente die zich wil profileren op dit punt voor de participatieonderwerpen waarvoor burgers zich kunnen opgeven. Zeker wanneer de gemeente zich op dit punt zo wenst te profileren. Op deze wijze wordt tevens voorzien in communicatie en bewustzijn ten aanzien van burgerparticipatie.

7. *Conclusie:* de participanten in vaste platforms en commissies voelen zich meer door de politiek en ambtenaren betrokken in de besluitvorming dan burgers in de 'losse' participatietrajecten. Dit is te verklaren door de regelmaat waarmee zij met wethouders en ambtenaren rond de tafel zitten. Dit is logisch maar ook een compliment aan de platforms en zij die er vanuit de gemeente mee omgaan.

Aanbeveling: Het is lastig om telkens opnieuw burgers te vinden voor losse projecten. Het verdient aanbeveling om ook na te denken over vaste platforms voor de sectoren waar deze nog niet bestaan en meestal in op zichzelf staande projecten gewerkt wordt. Deze platforms kunnen dan per project aangevuld worden met direct betrokkenen. Indien de platforms gevuld worden met burgers die 'midden in Beek' staan vergroot dit niet alleen de participatie maar kan via hen ook een deel van het werven van de juiste participanten gelegd worden. Op die manier wordt de burger nog meer stakeholder in het aanzuigen van de juiste participatie.

8. *Conclusie:* Uit enkele dossiers blijkt dat de weging van de inbreng van betrokkenen wat scheef kan liggen. In het project rond de Oude rijksweg zat, zo begreep de commissie van de geïnterviewde ondernemer, één (in eerste instantie vergeten) ondernemer met een relatief groot belang bij een bepaalde inrichting van de straat met meerdere burgers die andere relatief kleinere belangen hadden. Deze groep moest gezamenlijk tot een eensluidend advies komen (desnoods via het tellen van stemmen). Daarbij gaat de nuance in de advisering aan de raad verloren. Van ambtelijke zijde is de commissie overigens voorgehouden dat de ondernemer abuis zou zijn en dat de inbreng van ondernemerszijde twee man groter was. De commissie kan achteraf de situatie op dit punt niet meer vaststellen. Het gaat de commissie in deze ook niet om het specifieke geval maar om het voorbeeld in algemene zin: als de belangengroepen niet gelijk verdeeld zijn kunnen nuances verloren gaan, in het bijzonder ten aanzien van de breedte van het draagvlak.

Aanbeveling: Om dit soort wegingsproblemen te voorkomen is het goed om in dit geval, maar zeker in de toekomst meerdere participatiegroepen vanuit de te onderscheiden doelgroepen, samen te stellen en daarbij de belangen helder te duiden. Bijvoorbeeld, en wanneer aan de orde, een groep met ondernemers naast een groep met burgers.

9. *Conclusie:* In de wat 'hardere' taakvelden (bouw, verkeer) van het gemeentelijk apparaat vindt de burgerparticipatie wat gestructureerder en praktischer plaats dan in de 'zachtere' taakvelden (sociale zaken bijvoorbeeld). In de laatst genoemde wordt doorgaans door een beleidsmedewerker een nota geconcipieerd waarop de burger kan reageren. In de hardere taakvelden is de invloed van de burger vaak wat tastbaarder doordat de burger daar via atelierssessies concreter aan de slag kan.



10. *Conclusie:* Uit onderzoek is gebleken dat de handleiding voor interactieve beleidsvorming door ambtenaren gebruikt wordt als handreiking, en niet heel nadrukkelijk ingezet wordt door de politiek. Daar moet overigens bij aangetekend worden dat er na verschijnen van deze handleiding niet veel projecten zijn opgestart.

Aanbeveling: de commissie adviseert de handreikingen uit bijlage 4 en 5 en de bovenstaande aanbevelingen welke overgenomen zouden worden te verwerken in een toekomstige update van de handleiding interactieve beleidsvorming.



Bijlagen



Bijlage 1 Literatuurlijst

Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam, Instituut voor publiek en politiek.

Handleiding interactieve beleidsvorming, gemeente beek, 2009.

Nota Interactief beleid en interactief werken, gemeente Beek, september 2003.

Ossewaarde, R., Moulijn, M. e.a., Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. Provincie Overijssel, 2008.

Pröpper, I. (1999), Interactieve beleidsvoering. *De binnenkant van het proces*. 's Gravenhage, VNG.

Pröpper, I., & D. Steenbeek (2001). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum, Coutinho.

Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Een goed gesprek in Graafstroom, Liesveld en Zederik. Eindrapportage 29 september 2008.

Tussen-evaluatie Interactieve Beleidsvorming, gemeente Beek – Afdeling Bestuurszaken en Communicatie, mei 2009



Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

Gemeente Beek:

De heren Jorissen, Jansen en Knauf (Projectleiders beheer openbare ruimte)
De heer Spee

Mevrouw Minkels en de heer de Jonge

Dames Smeets en Buis en de heer Leijen (projectleiders welzijn, zorg en onderwijs)

Wethouder Bijen

Externen:

De heer Heuts (Nota sport en bewegen)

Omwonenden Keutelbeek

De heer Lemmens (nota Klimaatbeleid)

De heren Nijsten en Sangers (sportpark de Haamen)

De heer Vencken (Oude Rijksweg)

Wmo-platform (mantelzorgbeleid)



Bijlage 3 Zeven bestuursstijlen

Bestuursstijl	Omschrijving bestuursstijl	Type-ring volgens kernbe-grippen	Rol van de burger	Beleid van	Besluit-nemer	Moment invloed burger	Inbreng	Willekeurige voorbeelden
Faciliterende stijl	De gemeente biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)	Burgerparticipatie	Initiatiefnemer zelfstandig beleid voeren, zelf creëren en zelf beslissen	Gemeente	Gemeente	Bij eigen besluit	Eigen beleidsinspanning + eigen (financiële) middelen	Burgers ontwikkelen een eigen plan voor de inrichting van een winkelcomplex, waarvan de burgers zelf eigenaar zijn. Dit plan moet ook primair door de burgers zelf worden gefinancierd en uitgevoerd
Samenwerken de stijl	De gemeente werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen	Burgerparticipatie	Samenwerkingspartner (co-producent) met anderen beleid voeren en hierover gezamenlijk beslissen	Gemeente en burger samen	Gemeente en burger samen	Bij gezamenlijk besluit	Eigen beleidsinspanningen en eigen middelen	Problemen worden alleen aangepakt als burgers (en andere partners) deze als knelpunt ervaren en er bv pas wordt gesloopt als zij dat als noodzakelijk ervaren
Delegerende stijl	De gemeente geeft aan de burger de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven	Burgerparticipatie	Medebeslisser zelf beslissen op onderdelen binnen de kaders van gemeente	Gemeente	Gemeente en burger samen	Bij gezamenlijk besluit binnen de kaders van gemeente	Eigen beleidsinspanning en arbeidskracht	Burgers kunnen zelf beslissen over herinrichtingsvoorstellen voor een plein/straat in de wijk



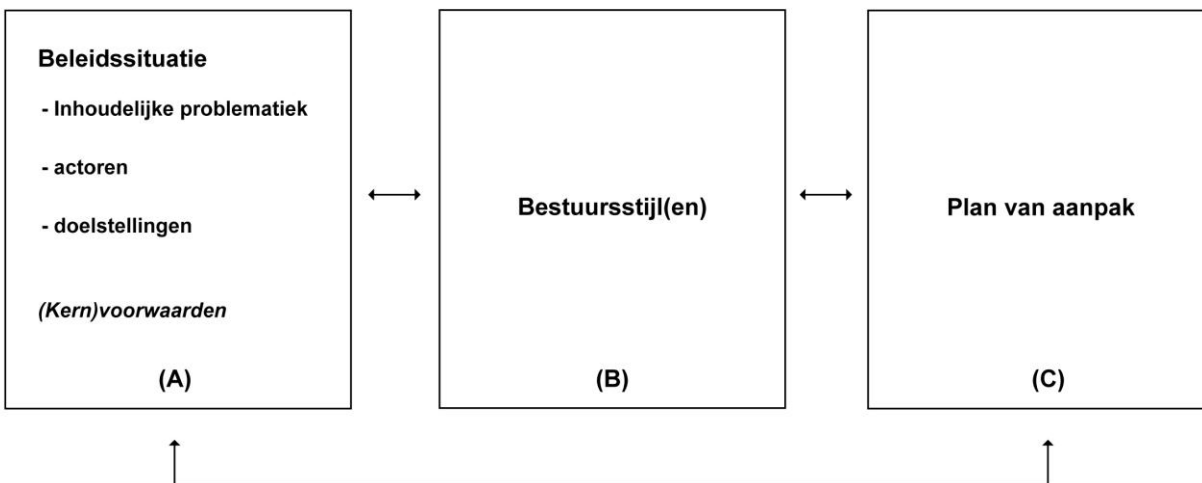
Bestuursstijl	Omschrijving bestuursstijl	Type-ring volgens kernbe-grippen	Rol van de burger	Beleid van	Besluit-nemer	Moment invloed burger	Inbreng	Willekeurige voorbeelden
Participatieve stijl	De gemeente vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de burger een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven	Burger participatie en inspraak	Adviseur (vanaf het begin) in later stadium reageren op uitgewerkt plan	Gemeente	Gemeente	Advies over meerdere opties	Ideeën en opvattingen	Burgers worden om advies gevraagd over de invulling van de Wmo inclusief de verdeling van de budgetten
Consultatieve stijl	De gemeente raadpleegt de burger over een gesloten vraagstelling, deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving	In-spraak	Adviseur (aan het eind) in later stadium reageren op uitgewerkt plan	Gemeente	Gemeente	Advies over één optie	Ideeën en opvattingen	Burgers worden gevraagd te reageren op een concept-cultuurnota



Bestuursstijl	Omschrijving bestuursstijl	Type-ring volgens kernbe-grippen	Rol van de burger	Beleid van	Besluit-nemer	Moment invloed burger	Inbreng	Willekeurige voorbeelden
Open autoritaire stijl	De gemeente voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden	Zelf-standig gemeente lijk beleid	Toehoorder of object van onderzoek luisteren en/of antwoord geven op gerichte vragen	Ge-meen-te	Ge-meente	Nadat besluit is genomen	Ideeën en opvattin-gen	Een gemeente neemt een verkeersbesluit en communiceert alleen over de instelling van een 30 km/u regime in een woonwijk
Gesloten autoritaire stijl	De gemeente voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Zelf-standig ge-meente lijk beleid	Geen rol gemeente-bestuur neemt een besluit en communi-ceert daar niet over	Ge-meen-te	Ge-meente	Geen invloed	Geen inbreng	Er wordt een nieuw automatiserings-systeem (soft- en hardware) aangeschaft voor verwerking en monitoring van ingekomen post.



Bijlage 4 Elementen van een afwegingskader⁵⁶



Vorbereiding:

1. Wat is de aanleiding voor het beleid?
2. Van wie is het beleid, wie stelt plan van aanpak op?
 - Wiens beleid staat centraal: van één partij of van meerdere partijen?
 - Op basis daarvan: wie vervult de regierol: een partij of een stuurgroep waarin diverse partijen vertegenwoordigd zijn?
 - Wie voert de interne regie?
 - Wie is (voorlopig) verantwoordelijk voor de organisatie en het management van het project?

A. Beoordeel/bepaal beleidsituatie:

A1 Typering van de situatie:

- Hoe ziet het probleem er uit?
- Welke actoren zijn relevant bij deze problematiek?
- Welke doelstellingen heeft het bestuur met het (interactieve) project ?

⁵⁶ Bron: Pröpper en Steenbeeke, 2001.



A2 De mate van invulling van de voorwaarden van burgerparticipatie (zie hoofdstuk 3 van dit rapport):

- Hoe open kan het proces worden?
 - a. Is er inhoudelijke beleidsruimte? Staat het beleid niet al grotendeels vast?
 - b. Wil het bestuur werkelijk invloed afstaan of delen?
 - c. Kan of wil het bestuur werkelijk inzicht geven in de eigen afweging en het eigen beleidsproces?
 - d. Hoe open stellen de beoogde deelnemers zich op?

- Is er voldoende duidelijkheid over eigen rol en inbreng en die van deelnemers?
 - a. Weet het bestuur waaraan het de uitkomsten van het interactieve proces wil toetsen (kaderstelling)?
 - b. Weet het bestuur welke rol het zelf wil spelen en welke rol participanten worden toebedeeld?
 - c. Kan het bestuur en de verschillende geledingen ervan voldoende eenduidig naar buiten toe optreden?
 - d. In hoeverre kunnen beoogde participanten duidelijkheid bieden over hun rol en inbreng. Toelichting: hoe representatief zijn zij en zijn ze in staat belangen af te wegen?

- Is er een meerwaarde van de burgerparticipatie te verwachten?
 - a. Is er een concrete verwachting ten aanzien van de bijdrage van de deelnemers? Keuzemogelijkheden: nieuwe kennis, ervaring, draagvlak, eigen beleidsinspanning.
 - b. Is het reëel deze bijdrage van deelnemers te verwachten?

- Is de relatie tussen bestuur en deelnemers voldoende constructief?
 - a. Zijn bestuur en deelnemers afhankelijk van elkaar?
 - b. Zijn bestuur en deelnemers in staat en bereid opbouwend samen te werken?
 - c. Kunnen bestuur en deelnemers samen en onderling persoonlijk met elkaar overweg?

- Is de problematiek voldoende geschikt?
 - a. Is er voldoende tijd, moet er niet op korte tijd gehandeld worden?
 - b. Is de problematiek voldoende belangrijk en bestaat er bij de deelnemers voldoende belangstelling voor?
 - c. Is de problematiek hanteerbaar? Is deze niet te uitgebreid, te technisch of te politiek beladen?
 - d. Is de problematiek voldoende in beweging? Is deze al niet helemaal uitgekristalliseerd zodat burgerparticipatie niets toevoegt?
 - e. Verdraagt de problematiek zich met openbare behandeling?



- Zijn er voldoende tijd, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar?
 - a. Is er voldoende bestuurlijke en ambtelijke tijd?
 - b. Zijn er voldoende middelen voor het interactieve proces?
 - c. Zijn het bestuur en de ambtelijke organisatie kwalitatief voldoende toegerust voor interactief beleid?

B. Kies één of meer bestuursstijlen

Op basis van de voorwaarden, onderscheiden naar onderwerp, actor en beleidsfase, een conclusie trekken over de bestuursstijl (zie pagina 15 en bijlage 1). Welke bestuursstijl is wenselijk en haalbaar gegeven de voorwaarden?

B1 Wiens beleid staat centraal? Keuzemogelijkheden:

- het beleid van externe partijen als ondersteuning van de gemeente
- gezamenlijk beleid
- het beleid van de gemeente.

B2 Welke rol is geschikt voor de deelnemers? (zie bijlage 3 van dit rapport)

B3 Is per fase, onderwerp of per externe partij een andere bestuursstijl wenselijk?

Toelichting: denkbaar is dat de gemeente voor professionele partners een samenwerkende bestuursstijl hanteert en voor burgers een participatieve stijl. Ook kan die samenwerkende stijl in de beleidsontwikkelingsfase worden toegepast.

C. Stel een plan van aanpak op

C1 Politiek-bestuurlijke inkadering

- Wat is de gewenste bestuursstijl?
- Welke *doelen en randvoorwaarden* moeten vooraf worden geformuleerd?
 - a. inhoudelijk beleidskader
 - b. selectie partijen
 - c. duur en omvang proces
 - d. procesdoelen
- Hoe is de aansluiting bij andere beleidsprocessen en procedures?
- Hoe is de politiek-bestuurlijke betrokkenheid en het commitment?
 - a. Welke rol spelen bestuurders en raadsleden tijdens het proces?
 - b. Hoe wordt omgegaan met de resultaten?
- Op welke wijze wordt tussentijdse informatie gegeven en vindt verantwoording en controle plaats?
- Welke essentiële *spelregels* worden aan het proces meegegeven?



C2 Structurering interactie/communicatie

- De communicatiestrategie
 - a. Wat is het doel van de communicatie? Keuzemogelijkheden: eenzijdige meningsvorming, gezamenlijke mening- en ideeënvorming en/of handelingsafstemming. Kennisvermeerdering of gericht beïnvloeding?
 - b. Welke partijen zijn geselecteerd en hoe?
 - c. Welke rol wordt de partijen toebedeeld? Keuzemogelijkheden: adviseur, beslisser, geconsulteerde
 - d. Wie nemen deel vanuit eigen organisatie?
 - e. Tussen wie verloopt de communicatie op welke manier en hoe open is die communicatie?
 - f. Hoe intensief is de communicatie en hoe lang duurt deze?
- De operationele communicatie
Het gaat hier om de keuze en fasering van de communicatie-instrumenten, de uitwerking en voorbereiding van de instrumenten en de uitvoering van de communicatie.
- De spelregels voor de interactie
Hierbij wordt gedacht aan de rolverdeling tussen de partijen, de vaststelling van de agenda, de toe- en uittreding van de partijen, de uitwisseling van en toegang tot de informatie.

C3 Structurering inhoud van beleid (in relatie tot de communicatiestrategie en de operationele communicatie)

Wat zijn de stappen en tussenstappen om tot beleidsvoorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling te komen?

C4 Organisatie en management

Inrichting van de organisatie en het management van het beleidsproces. Bijvoorbeeld:

- Aparte projectorganisatie of niet?
- Organisatie van samenspel tussen betrokken partijen?
- Interne of externe projectleider?
- Samenspel tussen beleid en communicatie?
- Samenspel tussen beleidsafdelingen?
- Samenstelling tussen projectteam en lijn?
- Samenspel tussen ambtelijke organisatie en bestuur?

C5 Flankerend beleid (op voorwaarden)

Het kan zijn dat aan één of meer voorwaarden niet wordt voldaan, bijvoorbeeld een slecht samenwerkingsverleden met een van de beoogde samenwerkingspartners. In hoeverre is specifieke aandacht of beleid nodig voor een adequate samenwerkingsbasis.



- C6 Planning van de evaluatie van het proces (tussentijds, achteraf)
Het plan van aanpak en feitelijk procesverloop kunnen worden geëvalueerd. In het plan van aanpak wordt gepland wanneer, hoe en door wie dit gebeurt.



Bijlage 5

Handreikingen voor succesvolle communicatie bij burgerparticipatie⁵⁷

- a. Richt de communicatie fundamenteel op de publieke vraagstukken of dilemma's die ten grondslag liggen aan het participatieve proces. Dat geeft bovendien een zekere inhoudelijke afbakening aan het proces. Bijvoorbeeld: moet de gemeente inzetten op centrale, kwalitatief hoogwaardige voorzieningen (zoals bibliotheek en sportfaciliteiten) óf op meerdere decentrale voorzieningen met een lagere kwaliteit?
- b. Neem bij burgerparticipatie de externe partijen altijd als vertrekpunt, de eerste vraag is dan welke problemen burgers, bedrijven en instellingen zelf zien en welke oplossingen zij ervoor hebben ('Wat doet u zelf en hoe kunnen wij u daarbij ondersteunen?').
- c. Enthousiasmeer partijen aan de hand van gekozen doelstellingen voor het project. Niet: 'wij willen met u in gesprek raken om draagvlak voor ons beleid te verkrijgen', maar bijvoorbeeld: 'het gemeentebestuur wil graag uw opvattingen en wensen horen voor de herinrichting van het centrum en wil deze informatie gebruiken bij het ontwikkelen van de plannen'. Wek overigens geen overspannen verwachtingen: 'wij willen met u samenwerken!' is geen geschikte boodschap als de bijeenkomst in werkelijkheid gericht is op het presenteren van een plan (open autoritaire stijl) of het aanhoren van reacties op een plan (de consultatieve bestuursstijl)⁵⁸.
- d. Communiceer in overeenstemming met de gekozen bestuursstijlen. Geef bij een participatieve bestuursstijl bijvoorbeeld helder aan dat partijen adviseur zijn voor een bepaald keuzevraagstuk en dat de raad straks zelf een afweging maakt. Maak helder wat de beleidsruimte is: waarover wensen we bijvoorbeeld advies en waarover uitdrukkelijk niet, bijvoorbeeld omdat dit al vast ligt of een uitgangspunt voor het beleid is (zoals het budget of 'geen bouw hoger dan 50 meter'), of misschien wel omdat de gemeente daar zelf ook geen (directe) invloed op heeft, zoals bij het beleid van 'hogere' overheden.
- e. Maak gebruik van de kracht van herhaling, zéker waar het gaat om de aanwezige beleidsruimte, de rol en invloed die alle partijen (inclusief die vanuit de gemeentelijke organisatie) hebben in het proces. De ervaring leert dat een keer vermelden of opschrijven in een uitnodiging niet volstaat en leidt tot onduidelijkheden.
- f. Burgerparticipatie is geen eenmalige aangelegenheid, de gemeente wil op andere momenten - soms zelfs parallel aan andere dossiers - weer een beroep op partijen kunnen doen. Besteed daarom voldoende aandacht aan 'nazorg': maak duidelijk hoe de inbreng van partijen wordt gewogen en leg daarover (publieke) verantwoording af. Geef blijk van waardering voor de inzet en inbreng van partijen, door transparant te maken hoe en welke inbreng is gehonoreerd en waartoe dat concreet leidt.

⁵⁷ Bron: Pröpper en Steenbeeke, 2001.

⁵⁸ De bestuursstijlen waaraan deze handreikingen refereren zijn te vinden in paragraaf 3.1 van dit rapport.



Voorkom te allen tijde de dooddoener: "wij hebben goed naar u geluisterd en nemen alles mee!".

- g. Beperk de selectie van partijen niet tot een 'incrowd' van min of meer bekende vertegenwoordigers. Innovatie en ideeënverrijking vinden pas echt plaats door het verbinden van diverse groepen en werelden die anders niet met elkaar in gesprek zouden raken.
- h. Investeer in creatieve, interactieve werkvormen. Organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten op locatie. Zie bijvoorbeeld ook www.participatiewijzer.nl



Bijlage 6 Gespreksverslag inwoner Gundelfingenstraat Beek

Bewonersbrieven

Vanaf 2007 worden in de Gundelfingenstraat o.a. bewonersbrieven bezorgd waarin de doelstelling van het ontkluisen van de Keutelbeek uit de doeken wordt gedaan. Hierin wordt ook een financieel beeld geschetst, waarbij wordt aangegeven dat de kosten voor het ontkluisen van de beek – rekeninghoudend met de subsidie van het waterschap - lager zijn, dan het aanleggen van een ondergrondse riolering. De geïnterviewde vraagt zich ernstig af of in het huidige ontwerp, de ontkluisde variant niet inmiddels een stuk duurder is. En dat de Beekse belastingbetaler dit wetende in retrospectief niet anders tegen de ontkluising van de beek zou aankijken. Volgens bewoner dient de gemeente raad het kostenaspect van het ontkluisen van de keutelbeek mee te laten wegen in de besluitvorming en de burgers hierover opnieuw te informeren. Tevens zou de raag gesteld moeten worden of de voorkeur nog steeds uitgaat naar ontkluising van de keutelbeek als dit een duurdere optie is.

Werkatelier

Ook word een werkatelier aangeboden. Hierin was mevrouw geïnteresseerd, maar helaas dwingend verhinderd. Terugkijkend is dit te meer jammer daar in de jaren erna vaak door de gemeente wordt verwezen als HET moment waarop bewoners mee mochten denken over de uitwerking van de ontluizing van de beek. In september 2007 zijn de bewoners aan het trace via een bewonersbrief geïnformeerd over de resultaten van het werkatelier. In het openbare werkatelier zijn 2 verschillende tracés besproken voor de Gundelfingenstraat. Aan elke kant van de straat één mogelijk tracé. Er is geen voorkeur uitgesproken en geen keuze gemaakt tijdens het werkatelier.

Op dat moment was mevrouw “open minded” over de mogelijkheden tot burgerparticipatie en positief over de mogelijkheden van het werkatelier.

Enquête

In 2008 vind er net als in 2005 in geheel Beek een draagvlakonderzoek plaats in de vorm van een enquête. De Beekse burgerij heeft zich in deze enquête in meerderheid uitgesproken voor een ontkluisde variant. Bewoner heeft 2 opmerkingen over deze enquête: 1. De enquête is mede als vertrekpunt genomen van de burgerparticipatie. 2. Omwonende aan het tracé als ook bewoners die niet langs het tracé wonen worden dezelfde vragen gesteld. Het was beter geweest als bewoners langs het tracé ook de mogelijkheid hadden gehad om ook gevoelens ten aanzien van de veiligheidsrisico's etc. kenbaar te kunnen maken..

De eerste visualisatie

In de bewonerskrant van december 2008 en op de website “Waterleeftinbeek.nl” wordt aan de hand van visualisaties aangegeven hoe de keutelbeek er na ontkluising uit zal komen te zien. Voor de Gundelfingenstraat betekende dit een kleine open beek (50 cm diep) gelegen aan de tuinen van de huizen met even huisnummers. In de tussentijd blijkt de gemeente dus wel een keuze gemaakt te hebben voor het tracé in de Gundelfingenstraat. De overwegingen voor de keuze van dit tracé worden niet of nauwelijks gegeven. De bewoners van de Gundelfingenstraat zijn in ieder geval niet naar hun voorkeur gevraagd.



Volgens bewoner was er sprake geweest van meer burgerparticipatie als de gemeente de twee mogelijke tracés uit het werkatelier verder had uitgewerkt en met de bewoners besproken om gezamenlijk te komen tot een tracé waar de bewoners zich in kunnen vinden.

Ter inzage legging in zomer 2009

Bij de ter inzage legging bleek (achteraf) dat het plan dat bij de eerste visualisaties is gepresenteerd was gewijzigd en is er een bestemmingsplan uitgewerkt in een gewijzigde variant. De beek was dieper en breder dan in de visualisatie van 2008, en werd van het perceel van bewoner gescheiden door een stoep. Dit betekent logischerwijze ook dat de resterende straat smaller geworden was dan in de eerste visualisatie. De ter inzage legging (in de zomervakantieperiode 2008) betrof volgens mevrouw technische tekeningen, en bestekken welke voor de burger/leek lastig te interpreteren waren. De visualisaties die er wel waren betroffen nog de in 2008 gepresenteerde stukken en er werd aangegeven dat e.e.a. nog verder uitgewerkt zal worden in een uitwerkingsplan. Het steekt bewoner dat andermaal *tussen* de contactmomenten met de betrokken burgers van een wijziging sprake was (zoals eerder met de tracékeuze) die niet helder gecommuniceerd was. Het ware volgens mevrouw beter en ook inzichtelijker/duidelijker geweest als de wijziging door deskundigen was toegelicht voorafgaand aan de ter inzage legging. Bijvoorbeeld door een extra informatieavond of door de verspreiding van een aangepaste en inzichtelijke visualisatie, opdat de burger het ter inzage gelegde ook daadwerkelijk kon duiden.

Juridisch gezien was het geven van een zienswijze wel mogelijk zo vind bewoner, en voldoet de gemeente daar mee aan de wettelijke eisen, maar zonder nadere duiding tast de participerende burger daarbij in het duister. Velen gingen er vanuit dat het ter inzage gelegde in 2009 een ongewijzigde nadere verfijning was van het in 2008 door de gemeente gevisualiseerde plan.

Presentatie 2009

In een nieuwe presentatie in oktober 2009 wordt het gewijzigde plan, na de ter inzage legging in de voorafgaande zomer, als een feit aan de burgers gepresenteerd. Op dat moment worden voor de bewoners van de Gundelfingenstraat de implicaties van het gewijzigde plan duidelijk. De termijn voor het indienen van een zienswijze is dan echter al verlopen, waardoor het voor de bewoners van de Gundelfingenstraat niet meer mogelijk is om formeel/officieel op de plannen te reageren. De enige mogelijkheid die er nog is, betreft gebruikmaking van spreekrecht tijdens de raadsvergadering en hier wordt door de bewoners gebruik van gemaakt. Het gevolgde proces getuigt volgens bewoner niet van de wens tot burgerparticipatie.

Raadsbesluit

Eind 2009 wordt het raadsbesluit genomen tot wijziging van het bestemmingsplan. Dit besluit maakt het mogelijk om de Keutelbeek te gaan leggen zoals gepresenteerd in 2009. Bij die gelegenheid wordt door de bewoners van de Gundelfingenstraat gebruik gemaakt van het spreekrecht. Er wordt vooral op de risico's van de open beek en het huidige tracé gewezen. Voor jonge kinderen, bejaarden alsook verkeer en voetgangers Dit mocht niet baten. Wel roepen enkele partijen (VVD/CDA/Progressief Beek) de wethouder op te bezien dat de argumenten van de bezorgde burger serieus worden genomen.

Bewonersavond 2010 met aanwezigheid Waterschap

Tijdens een gesprek tussen een aantal bewoners van de straat en de wethouder eind 2009 wordt het verzoek van de bewoners om een overstort richting riool om de beek minder diep te maken niet gehonoreerd.



Dit zou volgens de gemeente niet mogen binnen de subsidievoorwaarden van het waterschap. Ook wordt het plaatsen van een rooster over de volledige beek in de Gundelfingenstraat om dezelfde reden niet gehonoreerd. In februari 2010 wordt van gemeentezijde toegezegd dat de beek 10-20 cm minder breed mag worden en 30 cm minder diep dan in het plan van 2009. Burgers worden geconsulteerd over de wijze waarop verkeer afgehandeld moet worden in de straat. Door de versmalling van de straat (terrein prijsgegeven aan nieuwe stoep en beek), is eenrichtingverkeer en parkeerverbod de enige oplossing. “Technisch gezien kon het niet anders” en “de burgers hebben besloten” dat er eenrichtingverkeer en parkeerverbod moest komen. Bewoner voelde zich tijdens de bewonersavond door het waterschap (lees de heer Schreijen) niet serieus genomen en zelf in zekere zin geschoffeerd. Hij begon zijn verhaal met de zin “ik ga vanavond geen vrienden maken” en “veiligheid een subjectief gevoel is” en “niemand laat baby’s op straat spelen” etc. Hiermee gooi je vanaf het eerste moment de deur dicht voor argumenten en geef je meteen aan niet open te zullen staan voor enige andere suggesties.

Individuele inbreng

Bewoner heeft een persoonlijk onderhoud gehad met een medewerker van de gemeente over de breedte van de overdekking van de opgelegde beek (brugje) om de eigen oprit te voet en met de auto te kunnen bereiken. Daar de gemeente telkens aangeeft om voor subsidie in aanmerking te komen bij het waterschap, de beek niet te veel te mogen afdekken, streeft de gemeente aanvankelijk naar zo smal mogelijke overdekkingen. Dit zou neer komen op een smaller brugje dan de oprit zelf en ook nog een open ruimte tussen het brugje van de burens met wie een oprit gedeeld wordt. In een persoonlijk gesprek lukt het bewoner de gemeente ervan te overtuigen dat dit gevaarlijke situaties oplevert en de mogelijkheid tot het parkeren van twee auto’s op eigen perceel wegneemt. De gemeente zegt toe de brugjes ter breedte van de gehele gezamenlijke oprit te maken. Hier was wel sprake van burgerparticipatie

Vernietiging door Raad van State (RvS)

In 2010 wordt door burgers met succes een beroep ingesteld bij de RvS. Het raadsbesluit wordt op technische gronden vernietigd in november 2010. Hoewel in de zitting veel tijd wordt besteed aan de veiligheidsaspecten, maken deze geen deel uit van de schriftelijke onderbouwing van de vernietiging.

De gemeente (lees de wethouder) informeert de burgers vervolgens alleen over het daadwerkelijke besluit en zegt niets over de vragen die er weldegelijk over de veiligheidsaspecten zijn gesteld. Voorafgaand aan de zitting maar ook na de uitspraak zoekt de gemeente contact met de burgers en vraagt of ze eruit kunnen komen. De gemeente biedt aan om nogmaals met de bewoners om tafel te gaan zitten om te komen tot een tracé dat wordt gedragen. Burgers menen van goed geïnformeerde bronnen te weten dat daarbij niet meer aangeboden zal worden dan het aanleggen van een hekje/haagje. Er kan niet meer over andere tracés gesproken worden.

De burgerparticipatie in helikopterview van geïnterviewde:

- Het mee mogen praten aan sich wordt als positief ervaren
- Het feit dat de ter zake doende besluiten allemaal buiten bereik van de burgers genomen worden, en ook summier worden toegelicht wordt als zeer negatief ervaren. “Je spreekt met de gemeente tussen de besluitmomenten, er is geen gezamenlijkheid”. “Waarom niet de 2 tracés voorleggen en de burgers echt laten kiezen, alle voor- en nadelen gepresenteerd door deskundigen.”



- Het feit dat er telkens in het proces wordt gerefereerd aan “er waren toch werkateliers” gaat voorbij aan het feit dat burgers die zich bovendien erg betrokken tonen, soms een zwaarwegende reden hebben om ergens niet te kunnen zijn.
- De brugjes naar de opritten zijn op verzoek verbreed, en dat is positief.
- Het onderhoud met het waterschap was confronterend.
- De ambtenaren bleken toegankelijk en hoffelijk.
- Het verweer van de gemeente bij de RvS bevat slordigheden en fouten, dit geeft te denken. Voor de betreffende wethouder is het project een prestigeproject. Dit is zijn project en hiermee heeft hij oogkleppen op. Hij wil het kost wat kost realiseren. Dit laat wel erg weinig ruimte voor burgerparticipatie.

Tips ten aanzien van burgerparticipatie van geïnterviewde:

- regel verwachtingenmanagement: geef aan het begin aan welke invloed de burger kan hebben en welke niet.
- in een project waarin sowieso al veel gecommuniceerd wordt moet juist op de meest cruciale momenten duidelijk gecommuniceerd worden. Gewijzigde plannen dienen voor de inzage toegelicht te worden opdat de participerende burger het ook begrijpt.
- Indien mogelijk dienen cruciale beslissingen genomen te worden nadat minimaal twee alternatieven zijn gepresenteerd en besproken met de betrokkenen.



Bijlage 7

Gespreksverslag onderzoek burgerparticipatie Beek

Aanwezig:

De heren Drummen, Starmans, Geraedts en Aussems (Keutelbeek) en mevrouw Crijns en de heren Thuis en Cobben (commissie)

Belangrijkste doel van het open leggen van de Keutelbeek is voorkoming van wateroverlast in Beek. Daarnaast is sprake van een cultureel eerherstel.

Aanvankelijk worden werkateliers georganiseerd. Het zijn sessies waarin met name de bewustwording centraal staat. Wat gaat er gebeuren, wat zijn de effecten e.d.

Vervolgens (najaar 2008) is er een gemeentebrede enquête gehouden over de plannen voor de Keutelbeek. De uitslag en representativiteit van de enquête wordt betwijfeld omdat ook bewoners van gebieden waar de Keutelbeek niets van doen heeft worden geënquêteerd. Hier heeft de gemeente niet goed nagedacht over de begrenzing van het project en dus ook niet over de burgers die een enquêteformulier ontvangen, aldus de aanwezige heren.

De plannen wijzigen diverse keren. Ook het financieel plaatje varieert van aanvankelijk 4,5 miljoen euro tot 10 miljoen euro in 2010. De gemeente Beek heeft over de wijzigingen onvoldoende gecommuniceerd met belanghebbenden.

Werkgroepen zijn actief geweest tot en met 2009. Vanaf 2010 is feitelijk niets meer gebeurd. Werkgroepen zijn ook niet meer geïnformeerd vanaf 2010.

Genoemde verbeterpunten:

1. Communicatie gedurende het proces kan beter want na 2009 geen terugkoppeling van gemeente over wijzigingen.
2. In het voortraject had de gemeente de hoofdlijnen beter moeten uitzetten zodat er van in het begin van het participatietraject een beter doordacht conceptplan zou voorliggen. Nu werden door de gemeente regelmatig wijzigingen voorgesteld die ook weer financiële consequenties hadden.
3. Lastig is dat de gemeente niet duidelijk is in wat ze verwacht van de participanten. Het is pionieren.

23 december 2010.



Bijlage 8

Gespreksverslag Keutelbeek

Aanwezig:

Gemeente Beek: de heren Jorissen, Jansen en Knauf; projectleiders beheer openbare ruimte
Dhr Spee Afdeling Beheer Openbare Ruimte

Commissie mevrouw Crijs en de heren Thuis en Cobben

Op basis van de door de gemeenteraad vastgesteld beleidsnota 2005 en de handleiding 2009 wordt interactieve beleidsvorming in Beek vormgegeven.

Het managementteam in Beek geeft vorm aan de invulling daarvan. Het is vaak een tijdrovend proces, maar het succes van interactieve beleidsvorming is inmiddels bewezen. Het terugverdieneffect qua tijd zit op het einde van een project. Door aan de voorkant te investeren in interactieve beleidsvorming wordt tijd bespaard op het einde van een project omdat nauwelijks procedures lopen die op zich vertragend werken.

Burgers/belanghebbenden hebben vaak goede ideeën. Met geringe aanpassingen kunnen belanghebbenden/burgers tegemoet worden gekomen.

De Keutelbeek passeert de revue.

De Keutelbeek is een omvangrijk project dat nog al wat impact heeft op de ruimtelijke inrichting en op een wijziging van het straatbeeld in Beek. De reden om interactieve beleidsvorming toe te passen is het creëren van draagvlak. De directie wordt gevoerd door een projectgroep waarin vertegenwoordigd zijn de portefeuillehouder, ambtenaren en de communicatieadviseurs van Beek en van het Waterschap. De projectgroep heeft bepaald welke instrumenten van interactieve beleidsvorming worden ingezet en hoe. Er is een communicatieplan geschreven met een uitwerking van de ingezette instrumenten: Aanvankelijk draagvlakmeting en aansluitend bewonersavonden algemeen, bewonersavonden per straat, werkateliers, nieuwsbrieven, eigen website voor dit project en animatiefilmpjes.

Iedereen wordt meegenomen in de ontwerpfasen. Er is een draagvlakmeting geweest onder alle bewoners langs het traject van de Keutelbeek en een enquête Beek-breed. Uitslag was 50% voor, 25% tegen en 25% had geen mening.

Naarmate de tijd verstrijkt en het plan verder wordt ontwikkeld ontstaat meer belangstelling en enthousiasme. Alle resultaten van de ingezette instrumenten zijn op detailniveau beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad die de resultaten heeft meegenomen in haar afwegingen.

Niettemin ligt het project nu stil omdat een bezwaarschrift is ingediend tegen de bestemmingsplanwijziging. Bezwaarmakers zijn eerder in de gelegenheid gesteld mee te denken in de planvormingsfase maar hebben daarvan geen gebruik gemaakt.

Spijtoptanten komen bij veel projecten voor. De vraag is hoe je dit kunt vermijden.



Bijlage 9

Gespreksverslag wethouder Bijen

Circa 6 jaar geleden is de vorming van interactief beleid in Beek intensief opgepakt. Als voorbeelden worden genoemd de reconstructie van Hobbelrade, Markt Spaubeek, Rijksweg, verkeersarrangementen en de Keutelbeek. Interactief beleid wordt gevoerd om een breed draagvlak in de bevolking te creëren, maar ook om bezwaarschriftenprocedures te beperken.

Voor elk project dat op een interactieve wijze tot stand komt wordt vooraf een kader geformuleerd en aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd. Dat kader bevat het speelveld (inhoudelijk en budgettair) waarbinnen geschoven kan worden. Dat kader bevat voorts een beschrijving van het hele proces van interactieve beleidsvorming en de fasen die daarin worden doorlopen.

Communicatie is een belangrijk thema. Vooral het communiceren met inwoners/burgers die niet deelnemen aan een interactief proces. Aan degenen die wel deelnemen wordt gevraagd daarover te communiceren met degenen die niet deelnemen en de communicatie vindt dan verder plaats via huis-aan-huis-blad en via internet.

De gemeente Beek vervult geen actieve rol als het gaat om de representativiteit van deelnemers aan interactieve beleidsvormingsprocessen. Over het algemeen zijn het bewoners die persoonlijk belang hebben bij het al of niet realiseren van een concreet project.

De ervaring tot nu toe is dat de betrokkenheid van inwoners groot is. Bij de eerste informatiesessies/bewonersavonden is de belangstelling wellicht wat minder, maar naarmate het project in zijn voorbereiding vordert neemt ook de interesse en belangstelling toe.

In Beek heerst een rustig politiek klimaat. Politieke partijen in de raad zoeken elkaar op en steunen gezamenlijk op een doel af. Dat is een voordeel ten opzichte van de situatie in andere gemeenten. Beek heeft een stabiel college en een goed functionerend ambtenarenapparaat. Het bestuur straalt vertrouwen uit.

Het college wijst projecten aan die op een interactieve wijze tot stand komen. De gemeenteraad stelt het kader vast met het speelveld. Daarmee zet de raad zichzelf eigenlijk buiten spel in die zin dat de raad inhoudelijk afstand doet van een project. Bewoners komen zelf met een plan en de gemeenteraad faciliteert door het beschikbaar stellen van geld voor de uitvoering van dat plan. Indirect wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de stand van zaken via commissievergaderingen, buurtbijeenkomsten en overleg met bewoners.

Beek, februari 2011



Bijlage 10 Overzicht eerdere onderzoeken rekenkamercommissie-zl

2006	Nuth	Onder de loep	Declaratiegedrag in de gemeente Nuth
2006	Gulpen-Wittem	Tere plekken	Integriteit en wegwerkzaamheden aan de Slenakerweg in Gulpen-Wittem
2006	Meerssen	In de Meerssense maat	Onderzoek naar de organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen 1993-2006
2007	Eijsden	Een goede buur of een verre vriend	De samenwerking tussen Eijsden en Margraten in de startblokken
2007	Eijsden	Vooronderzoek naar de financiering van het centrumplan in de gemeente Eijsden	
2007	Gulpen/Wittem	Kompas of glazen bol?	Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium van de gemeente Gulpen-Wittem
2007	Gulpen-Wittem	Doel of middel?	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Gulpen-Wittem
2007	Valkenburg	Een geschenk uit de hemel	De samenwerking tussen Valkenburg aan de Geul en 3W
2008	Beek	Elk uur telt	Inhuur van extern advies voor de gemeente Beek
2008	Nuth	Voor het goede doel	Doelmatig en doeltreffend sportaccommodatiebeleid voor de gemeente Nuth
2009	Gulpen-Wittem	Van de grond gekregen	Grondexploitatie in Gulpen-Wittem nader onderzocht



2009	Eijsden	Met de knip op de beurs	Doelmatigheid van het accommodatiebeleid in Eijsden
2009	Meerssen	Vijf kanten van Pentasz	Functioneren van de regionale sociale dienst Pentasz vanuit Meerssens perspectief
2009	Beek	Met of zonder schone lei?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Beek
2009	Valkenburg	Drie parels aan één ketting	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg aan de Geul
2009	Eijsden	Oude wijn in nieuwe zakken?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Eijsden
2009	Gulpen-Wittem	Midden in de roos geschoten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Gulpen-Wittem
2010	Nuth	Niets nieuws onder de Wmo?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Nuth
2010	Valkenburg	Meedoen en ondersteunen: keuzes of knelpunten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Valkenburg aan de Geul
2010	Beek	Minder regels, minder kosten?	Deregulering en administratieve lastenverlichting in de gemeente Beek
2010	Meerssen	Op de Meerssenerweg naar de Wmo	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Meerssen
2010	Gulpen-Wittem	Eén grote familie	Onderzoek naar vast personeel en inhuur 2006 tot en met 2009



2010	Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, meerssen, Nuth, Valkenburg	De Wmo op heuvels en in dalen	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning; Koepelnotitie
2011	Eijsden	Tussen witte paaltjes en grote projecten	Opsporing en aanpak van risico's bij het Centrumplan in Eijsden
2011	Valkenburg	Op afstand en toch dichtbij	Onderzoek naar de NV Ontwikkelingsmaatschappij Valkenburg aan de Geul
2011	Meerssen	Ja, tenzij.....	Feiten en beleving bij de verlening, toezicht en handhaving van bouwvergunningen in Meerssen



Bijlage 11 De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	: voorzitter
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	: lid
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	: plv. voorzitter
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	: lid
dr. H.P.M. (Bert) Kreemers	: lid
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	: lid
M.G.A. (Maurice) Cobben	: secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website	:	www.rekenkammercie-zl.nl
Postadres	:	Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon	:	06 – 215 337 83
Emailadres	:	info@rekenkammercie-zl.nl
