

Burger- en overheidsparticipatie

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Baarn

15 april 2020

Inhoudsopgave

Deel 1: De bestuurlijke nota: samenvatting plus conclusies en aanbevelingen	2
1.1 Inleiding	3
1.2 De aanleiding en de opzet van ons onderzoek	3
1.3 Onze beoordeling van beleid en organisatie van burgerparticipatie in de gemeente Baarn	4
1.4 Onze beoordeling van het totaaloverzicht van de 53 projecten	5
1.5. Onze beoordeling van de 6 nader onderzochte projecten	5
1.6. Conclusies en aanbevelingen op basis van dit onderzoek	10
Deel 2: Het onderzoeksrapport	12
1. Inleiding, aanleiding en onderzoeksopzet	12
2. Participatie; het model en de succesfactoren	13
3. Beleid en organisatie in Baarn	17
4. 53 projecten in vogelvlucht	20
5. 6 projecten nader onderzocht	23
Bijlage 1: 53 projecten met burgerparticipatie in Baarn	36

Deel 1: De bestuurlijke nota: samenvatting plus conclusies en aanbevelingen

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het rekenkameronderzoek naar overheids- en burgerparticipatie in Baarn. Het rapport bestaat uit twee delen.

Deel 1 bevat de bestuurlijke nota met daarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en de aanbevelingen. Deze bestuurlijke nota is te beschouwen als de managementsamenvatting van ons onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie in Baarn.

Deel 2 bevat het onderzoeksrapport zelf.

Dit is ook het moment om het bestuur en de medewerkers uit de organisatie te bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Relevante informatie is voor ons opgezocht en in de interviews is nog veel toegelicht. Hier past ook een woord van dank aan een aantal inwoners van Baarn die deelgenomen hadden aan de nader onderzochte participatieprocessen en die bereid zijn geweest om hun ervaringen met ons te delen.

Wij hopen dat ons onderzoek raad, college en ambtelijke organisatie helpt bij het verder verbeteren van beleid en uitvoering van overheids- en burgerparticipatie.

De rekenkamercommissie van de gemeente Baarn

Maart 2021

Deel 1: De bestuurlijke nota

1.1 Inleiding

In deze bestuurlijke nota presenteren wij achtereenvolgens:

- De aanleiding voor en de opzet van ons onderzoek.
- Onze beoordeling van de drie deelaspecten die wij onderzocht hebben, te weten
 - a: beleid en organisatie in Baarn,
 - b: 53 projecten in vogelvlucht,
 - c: 6 projecten nader onderzocht.De beschrijvingen die ten grondslag liggen aan deze beoordelingen zijn in de hoofdstukken 3,4 en 5 opgenomen.
- De conclusies van ons onderzoek in totaal alsmede de daaruit volgende aanbevelingen.

1.2 De aanleiding en de opzet van ons onderzoek

De rekenkamercommissie is medio 2020 gestart met een onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie. Het is in veel gemeenten al enige tijd een onderwerp dat leeft en de algemene overtuiging is dat een vitale democratie niet alleen bestaat uit een goed functionerende representatieve democratie maar ook uit een sterke participatieve en maatschappelijke democratie. Burgers moeten, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein.

Ook in het Baarnse coalitieakkoord 2018-2022 wordt het belang van participatie benadrukt en in veel processen en projecten past de gemeente Baarn vormen van (met name) burgerparticipatie toe. Ook in een inventarisatieronde die wij hielden onder de fracties in de Baarnse raad is de wens om een onderzoek naar burgerparticipatie uit te voeren diverse malen geuit.

Wij willen met ons onderzoek twee doelen bereiken:

- Het bieden van inzicht en overzicht in het brede palet van vormen van burgerparticipatie die de gemeente Baarn toepast in diverse projecten en processen.
- Het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen die de gemeente kunnen helpen om de resultaten van haar inspanningen op dit belangrijke terrein te verbeteren.

Onderzoeksaanpak en opbouw rapport

Om beide doelen te bereiken hebben we ons eerst verdiept in soorten en typen burger- en overheidsparticipatie en de vele onderzoeken, adviezen en succesfactoren die inmiddels bekend zijn. De beschrijving hiervan staat in **hoofdstuk 2**.

Deze typen participatie en de succesfactoren gebruiken wij om de Baarnse projecten te karakteriseren, te beoordelen, conclusies te trekken en adviezen te formuleren.

Daarna hebben we gekeken naar het **beleid en de werkwijze van Baarn** ten aanzien van participatie. We zoeken antwoord op vragen als: wat is het beleid? Hoe wordt er gewerkt? Hoe is het georganiseerd (bv de mate van centrale sturing). Wat is de rol van de raad? Dit hebben wij beschreven in **hoofdstuk 3**.

Om de **Baarnse praktijk** te kunnen beschrijven hebben we dankbaar gebruik gemaakt van een inventarisatie die door de gemeente zelf recentelijk al was opgemaakt. Wij hebben de gemeente gevraagd om deze inventarisatie te completeren en om per project nog enkele vragen te beantwoorden. Dit heeft tot een lijst met 53 Baarnse participatieprojecten geleid op basis waarvan wij een beschrijving van de Baarnse praktijk hebben gemaakt. Deze beschrijving staat in **hoofdstuk 4**.

Tot slot hebben we een zestal projecten geselecteerd voor een ‘**dieptepeiling**’: de aanleiding, het doel, de gang van zaken en het resultaat zijn nader geanalyseerd. Daartoe hebben wij documenten geanalyseerd en met gemeentelijke projectleiders gesproken. In de meeste gevallen hebben wij ook inwoners van Baarn die deelgenomen hebben aan deze projecten kunnen interviewen. De beschrijving staat in **hoofdstuk 5**. Het betreft de volgende zes projecten:

- De inwonertop 2017
- Beleef de Rivier
- Bomenonderhoud Maarschalkerbosch en kastanjeherplant Rode Dorp
- Het Arcadeproject
- Het Beeldkwaliteitsplan Openbare Ruimte
- Herontwikkeling landgoed Paleis Soestdijk

1.3 Onze beoordeling van beleid en organisatie van burgerparticipatie in de gemeente Baarn

Het beleidskader burgerparticipatie van de gemeente Baarn (vastgesteld in 2008) is gedateerd ook al bevat het elementen die nu ook nog valide zijn; wij denken dat actualisatie op zijn plaats is. Dat vinden wij vooral nodig omdat de raad dan duiding kan geven aan de positie die hij voor zichzelf ziet en aan de ruimte die hij aan participatie wil geven.

Er is (in elk geval tot voor kort) geen centrale regie, ondersteuning en/of kennisfunctie voor participatieprocessen en -projecten. De RIB geeft aan dat daar nu vorm aan is/wordt gegeven.

De RIB uit december 2020 is een nieuwe impuls voor een adequate aanpak van burgerparticipatie. De ambitie om te verbeteren komt er duidelijk uit naar voren. De nadruk ligt op nieuwe vormen (experimenten); daarnaast is het naar onze mening ook nodig om de bestaande praktijk te verbeteren qua opzet en uitvoering.

Wij wijzen erop dat verbeteren en vernieuwen niet gratis is. De gemeente Baarn zal geld en formatie beschikbaar moeten hebben om deze slag succesvol te kunnen maken.

1.4 Onze beoordeling van het totaaloverzicht van de 53 projecten

In Baarn zijn de afgelopen jaren tenminste 53 participatietrajecten van start gegaan. Deze zijn zeer divers, qua aanpak en zeker ook qua doelstelling. Het vaakst worden participatietrajecten ingezet voor het ophalen van informatie en ideeën, het creëren van draagvlak en het verhogen van de kwaliteit.

Baarn kiest daarbij in sterkere mate voor participatie in de fase van beleidsontwikkeling en evaluatie en voor participatievormen op de onderste treden van de participatieladder (informer en ideeën ophalen) zoals informatieavonden, schouwen en klankbordgroepen en soms peilingen. Wij interpreteren dit als een voorzichtige keus.

Verder worden participatieprojecten (nog) niet standaard geëvalueerd en gedocumenteerd en participanten ontvangen niet standaard een terugkoppeling maar de gekozen vormen lijken goed aan te sluiten bij het project.

De combinatie van snelle doorstroom van medewerkers, niet standaard evalueren en documenteren zal belemmerend werken voor het lerend vermogen van de organisatie als het gaat om participatie. Dit sluit ons inziens niet aan bij de ambitie van het bestuur. Het ontbreken van een centraal aanspreekpunt of verantwoordelijke en het ontbreken van centraal overzicht van alle projecten is hierbij ook niet helpend.

1.5. Onze beoordeling van de 6 nader onderzochte projecten

A: De inwonertop

Om tot een beoordeling van de inwonertop te komen hebben wij binnen de gemeentelijke kring en onder de deelnemers van buiten een aantal interviews afgenomen. Daarnaast zijn wij nagegaan welke informatie over het vervolg op papier beschikbaar was. Deze informatie was echter maar in beperkte mate voorhanden.

De dag van de inwonertop zelf kan naar onze mening als geslaagd beschouwd worden. De geïnterviewde deelnemers kijken daar met een positief gevoel op terug. De tussenevaluatie die na de eerste dag is opgesteld, bevat ook een aantal positieve kwalificaties zoals 'het goede gesprek werd gevoerd', 'er was sprake van waarderende dialogen', 'de (ambtelijke)'

tafelsecretarissen hebben hun rol goed vervuld’, het gemeentebestuur heeft de rol van toehoorder goed opgepakt’ en ‘de top tien geeft een goed beeld van de belangrijkste opgaven’.

Ondanks de hier genoemde kwalificaties vinden wij dat uiteindelijk niet gesproken kan worden van een geslaagd experiment. De belangrijkste overwegingen om dit te vinden zijn:

- Er is vertrokken vanuit een te hoog verwachtingspatroon. De bedoeling was dat inwoners zelf de benoemde top tien-projecten in samenwerking met de gemeente tot ontwikkeling zouden brengen. Dit was als zodanig wel in de uitnodiging verwoord maar achteraf gezien ook te hoog gegrepen. In de tussentijdse evaluatie wordt hier al over gesproken: ‘Mijn (d.i. de externe procesbegeleider) analyse is dat de aanwezige groep inwoners een klassieke taakopvatting van de gemeente verwacht: ‘de gemeente moet’ was een veelgehoorde uitspraak. Het zelforganiserend vermogen van deze groep is (nog) beperkt en vraagt daarom om een stevige (klassieke) trekkersrol van de gemeente als het gaat om beleid(sparticipatie) en uitvoering/dienstverlening’.
- En juist deze klassieke trekkersrol van de gemeente komt in het vervolg op deze dag niet goed van de grond. Het project is niet ingebed in de ambtelijke organisatie en derhalve ook niet gemanaged. Een notitie aan het MT om ambtelijke ‘trekkers’ of contactpersonen aan te wijzen leidt niet tot duidelijke besluiten, waarschijnlijk mede omdat de reguliere werkzaamheden al voor een stevige werkdruk zorgden. En omdat ook bijna alle externe deelnemers zich niet of onvoldoende gerealiseerd hadden dat zij zelf ook ‘aan de bak moesten’ of daar onvoldoende bereidheid toe hadden (zo bleek uit enkele interviews), stierf het gewenste vervolg min of meer aan twee kanten af.
- Er heeft geen evaluatie van dit project plaatsgevonden. Dat stond nog wel op de agenda maar de ambtelijke organisatie heeft daar verder van afgezien toen duidelijk werd dat de rekenkamercommissie dit project zou betrekken in haar onderzoek. Wij zijn van mening dat de gemeente veel eerder (dan 3 jaar na dato) dit project had moeten evalueren. Dan waren de herinneringen nog wat verser geweest en de documenten nog beter vindbaar.

Er heeft na de tweede bijeenkomst ook geen terugkoppeling naar deelnemers meer plaatsgevonden. Dit heeft er ook toe geleid dat er bij de geïnterviewde deelnemers uit Baarn achteraf toch van een zekere teleurstelling sprake is.

B: Beleef de rivier

Dit burgerinitiatief toont aan hoe complex de materie van burgerinitiatieven is. De oproep was om tijdens de inwonertop te dromen over hoe Baarn mooier en beter zou kunnen worden, maar een droom is nog geen werkelijkheid. Je zou kunnen zeggen dat elke droom voorzichtig bij de hand genomen moet worden om hem niet uiteen te laten spatten.

Normaal gesproken is er altijd wel een door de gemeente(raad) vastgesteld kader waaraan burgerinitiatieven moeten voldoen. Maar in het geval van de inwonertop en de uitnodiging c.q. uitdaging die daar van uitging om te dromen over een mooier en beter Baarn, is van zo’n kader natuurlijk geen sprake. Des te groter is dus de noodzaak om als gemeente ‘bij te

springen' als zo'n droom uitgewerkt wordt. Achteraf concluderen wij dat dit onvoldoende gebeurd is.

Natuurlijk is de poging om door middel van mediation te proberen om partijen dichter bij elkaar te brengen te prijzen maar de gemeente had ook haar eigen rol moeten nemen en zowel in de richting van initiatiefnemers als in de richting van de omwonenden helder moeten maken wat de gemeente bereid was om wel en niet toe te staan en waarom. De gemeente had daarbij ook iets van een financieel kader aan moeten geven. Waarschijnlijk heeft de gemeente nooit bedoeld: 'droomt u maar, wij betalen de rekening'. Anders gezegd: hoe de (uitvoerings-) kosten van een burgerinitiatief betaald moeten worden dient ook onderwerp van overleg en politieke afweging te zijn. En als dit allemaal niet van te voren duidelijk wordt gemaakt aan initiatiefnemers en als de gemeente niet 'dicht in de buurt' van zo'n initiatief blijft, is zo'n initiatief eigenlijk per definitie ten dode opgeschreven. Wij beoordelen het positief dat de gemeente alsnog een initiatief heeft genomen om serieus te bezien of en hoe dit project gefaseerd en/of in afgeslankte vorm gerealiseerd kan worden, maar uit de interviews met de betrokkenen leiden wij af dat er toch een beschadiging van de interpersoonlijke verhoudingen tussen initiatiefnemers en omwonenden heeft plaatsgevonden en ook dit straalt naar onze mening in zekere zin af op de gemeente.

C: Bomenonderhoud Maarschalkerbosch en kastanjeherplant Rode Dorp

Wij vinden het eerste voorbeeld iets geslaagder dan het tweede omdat de gemeente bij de bomenkap zelf het initiatief nam om burgers bij dit proces te betrekken. Bij de kastanjeherplant nam de gemeente zo'n initiatief niet en ontstond de participatie door een actie vanuit de omwonenden. In zo'n geval begin je als gemeente al met een zekere achterstand en moet je een stapje meer zetten om het proces goed te organiseren. Het mooie van de herplant is geweest dat omwonenden geld ingezameld hebben waardoor (met een aanvulling van de gemeente en de woningstichting) mogelijk werd om grotere bomen aan te planten.

De gemeentelijke projectleider geeft aan dat de betrokken inwoners in beide gevallen tevreden waren over het resultaat.

D. Beeldkwaliteitsplan Openbare Ruimte

Ons oordeel bevat zowel positieve als minder positieve punten:

- Er is een plan van aanpak geweest met daarin opgenomen op welke wijze inwoners bij dit plan betrokken zouden gaan worden. De uitnodiging voor de schouw is aan alle inwoners verstuurd. 17 aanmeldingen vinden wij dan wat aan de magere kant. Er is niet onderzocht waarom dit aantal niet groter was of had kunnen zijn. Uit de interviews met twee deelnemers bleek dat zij het deelnemen zeker op prijs gesteld hebben: het was interessant om zo eens naar de gemeente Baarn te kijken. De interesse was toch vooral op de eigen leefomgeving gericht. De geïnterviewden gaven aan dat ook de overige deelnemers het interessant gevonden hadden. Betreurd werd dat er geen terugkoppeling is ontvangen over wat er nu uit de schouw kwam. Dat reduceert de

animo om nog eens mee te doen. De ambtelijke projectleider geeft aan dat het naar zijn mening leerzaam is geweest voor de deelnemers maar dat de gemeente er niet echt veel bruikbare informatie uit opgehaald heeft: “Het doel was hier ook meer om bewoners en raadsleden mee te nemen in de nieuwe methodiek, wat is beeldkwaliteit en door welke bril kijken we dan naar de openbare ruimte. Door mensen zelf aan het werk te zetten is dit denk ik wel goed gelukt”. In die zin zien wij deze schouw ook als een leermoment voor de gemeente op het terrein van burgerparticipatie.

- De resultaten van de marktdag zijn wel duidelijk terechtgekomen in het plan en het plan is er naar de mening van de projectleider echt door veranderd en verbeterd. Mooi is ook dat hier 120 inwoners toch even meegedacht hebben en hun opvatting over de prioriteiten hebben meegegeven. De methode van de marktdag maakt terugkoppeling naar individuele deelnemers niet eenvoudig maar met een beetje extra moeite niet onmogelijk.
- Hoewel het niet onder burgerparticipatie valt, hebben wij op basis van de schriftelijke documentatie ook kunnen constateren dat de raadsleden ook ruim de gelegenheid hebben gekregen om zich de materie eigen te maken en op basis daarvan ook een inbreng te kunnen hebben vooraleer het raadsvoorstel opgesteld en behandeld werd.
- De toezegging die de wethouder tijdens de raadsbehandeling deed om met een voorstel te komen hoe burgerparticipatie in de openbare ruimte in te vullen is tot op heden niet nagekomen.
- Het is jammer dat er geen formele evaluatie van dit participatieproces heeft plaatsgevonden. Dat is toch een steviger leermiddel naar de toekomst dan alleen ‘iets intern doorspreken’ en het helpt ook naar de rest van de organisatie als het gaat om kennisopbouw en van elkaar leren. Overigens geeft men aan er wel degelijk intern lessen uit heeft getrokken.

Al met al een redelijk geslaagd participatieproces met toch nog wel enkele omissies: geen terugkoppeling naar deelnemers, geen nader voorstel voor burgerparticipatie in de openbare ruimte en geen formele evaluatie.

E: draagvlakmeting Arcade

Er zijn naar onze mening twee kanttekeningen te plaatsen bij de hier gebezigde vorm van burgerparticipatie.

- Allereerst maakte burgerparticipatie geen deel uit van de plannen van het college. Het college had er uit eigen beweging voor kunnen kiezen toen bekend werd dat er twee locaties in het geding kwamen. Vervolgens was er zeer weinig tijd beschikbaar waardoor het ontwikkelen van een afgewogen vraagstelling in het gedrang kan zijn gekomen.
- Het valt de rekenkamercommissie op dat het college zowel in het raadsvoorstel van januari 2020 als in het raadsvoorstel van december 2020 geen enkele duiding geeft van de uitkomsten van deze draagvlakmeting. Er wordt niet aangegeven of deze uitkomsten een rol hebben gespeeld in de voorbereiding van de voorstellen. Er wordt ook niet aangegeven waarom de resultaten van de draagvlakmeting geen rol meer spelen of

gespeeld hebben. Daarmee is de draagvlakmeting als het ware ‘in het niets’ geëindigd en had deze naar onze mening ook beter niet gehouden kunnen worden.

De rekenkamercommissie vindt deze draagvlakmeting dan ook een minder geslaagd voorbeeld van burgerparticipatie.

F: bestemmingsplanherziening Landgoed Paleis Soestdijk

Onze beoordeling is tot stand gekomen op basis van de bestudering van de beschikbare documentatie en op basis van interviews met de externe projectleider van het participatieproces, met de gemeentelijke projectleider voor de herziening van het bestemmingsplan en met enkele leden van de externe klankbordgroep.

Wij zijn van mening dat dit participatieproces de toets der kritiek zeker kan doorstaan en als een goed voorbeeld van burgerparticipatie kan worden beschouwd. Wij baseren ons daarbij op het volgende:

- Er is een open uitnodigingsproces geweest. Alle belangstellenden zijn opgenomen in een van de drie klankbordgroepen.
- Er is een deskundige begeleider aangesteld met brede ervaring in complexe participatieprocessen. Zijn feitelijke optreden is door geïnterviewde leden van de klankbordgroepen ook als deskundig en professioneel beoordeeld.
- Er is aan het begin een ‘notitie werkwijze’ vastgesteld zodat de functie van de klankbordgroep en de werkwijze voor iedereen vaststonden.
- De klankbordgroepen zijn ruim voorzien van informatie en er is door diverse deskundigen toelichting verstrekt bij deze informatie. De discussies over de voorliggende rapporten hebben in een aantal gevallen ook tot verbetering daarvan geleid.
- Er is sterk gestuurd op het realiseren van een open dialoog. De geïnterviewde deelnemers geven aan dat er voldoende ruimte is geweest voor ieders inbreng, dat er constructief gediscussieerd kon worden en dat de resultaten ook goed in het eindadvies verwoord zijn.
- Er is na de raadsvergadering waarin het advies behandeld is, door de deelnemers in informele sfeer teruggekeken op het proces en vooruitgekeken op de volgende fase en een mogelijke rol van de klankbordgroepen daarbij. Hier plaatsen wij wel de kanttekening bij dat het naar onze mening beter zou zijn geweest om ook een feitelijke evaluatie van zo’n belangrijk participatieproces te houden.

Zoals aangegeven is het moeilijk om het effect van het advies op de uiteindelijke besluitvorming concreet te benoemen. Er is door de raad waardering uitgesproken voor het advies maar het proces van de herziening van het bestemmingsplan kent een grote complexiteit. Er is in juli 2020 ook door vele individuen en vertegenwoordigers van organisaties ingesproken en op het voorontwerp bestemmingsplan zijn 42 reacties binnengekomen. (Inmiddels is bekend dat de behandeling van het ontwerpbestemmingsplan wordt uitgesteld omdat de eigenaar wil onderzoeken of een alternatief plan voor de

voorzien woningen mogelijk is met minder impact op het bos en met behoud van zoveel mogelijk natuurwaarden.) En straks volgt nog een zienswijzeprocedure en kan er nog tegen een vastgesteld bestemmingsplan bezwaar gemaakt worden. De waarde van het participatieproces en van daaruit voortgekomen advies ten opzichte van (inspraak-)reacties is naar onze mening dat er niet een specifiek belang verdedigd wordt maar dat het vraagstuk van de herontwikkeling van het landgoed op een integrale manier benaderd is. Veel aspecten zijn gewogen en in onderling verband besproken. Daarmee kan het naar onze mening een waardevolle bijdrage in het besluitvormingsproces leveren.

1.6. Conclusies en aanbevelingen op basis van dit onderzoek

Als we de beoordelingen uit de drie onderdelen van het onderzoek bijeen nemen, ontstaat het volgende beeld:

1. Er zijn best veel ontwikkelings- en uitvoeringsprojecten waar burgerparticipatie op ingezet is. Bestuur en ambtenaren zijn zeker niet terughoudend op dit punt.
2. Van de 6 onderzochte participatieprojecten vinden wij er 3 min of meer geslaagd en 3 minder geslaagd.
3. Er is weinig of geen centrale regie, kennis en ondersteuning. Er wordt slechts in bescheiden mate geëvalueerd en er wordt ook weinig kennis gedeeld. Zeker in combinatie met het verloop onder medewerkers helpt dit niet om echt te leren.
4. Er is weinig of geen burgerinitiatief. In de tussenrapportage van de inwonertop wordt gesuggereerd dat dit typisch iets Baarns is: 'de gemeente moet het maar doen'. Wij hebben hier geen verder onderzoek naar gedaan maar het zou interessant kunnen zijn om daar meer zicht op te krijgen.
5. De raad is niet in beeld. Niet dat hij een feitelijke rol in participatieprocessen zou moeten spelen maar wel dat hij zijn uitgangspunten zou moeten formuleren of actualiseren. Dit zou het college zich ook aan mogen trekken gelet op voornemens uit het collegeprogramma 2018-2022. De laatste beleidsnota is uit 2008.
6. De bijgestelde handreiking is al een stap voorwaarts op uitvoeringsniveau en uit de RIB van december 2020 spreekt goede wil en ambitie maar het is zeker nog geen goede analyse en/of een heldere visie. Experimenteren en vernieuwen is prima maar ook de in de bestaande praktijk zijn verbeteringen mogelijk en wenselijk zoals uit dit onderzoek blijkt.
7. Het bestaande verbeteren en vernieuwingen invoeren kost capaciteit en geld; het lijkt verstandig om uit ervaringen elders af te leiden wat effectief is en goed te omschrijven wat je er mee wilt bereiken.

Op basis van ons onderzoek en de hier geformuleerde conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Investeer in centrale regie, kennisontwikkeling en ondersteuning voor projectleiders. Verzoek het college om hiervoor een voorstel in de kadernota op te nemen. Daarbij gaat het ook om het evalueren van projecten en om het vergroten van het lerend vermogen van de organisatie.

2. Bepaal als raad je positie ten opzichte van burgerparticipatie. Draag het college op om binnen vier maanden een nieuw of geactualiseerd beleidskader aan de raad voor te leggen.
3. Verzoek het college om te verkennen hoe burgerinitiatieven of wijkinitiatieven gestimuleerd kunnen worden. Als een financiële impuls daarbij kan helpen, is het passend om daarvoor middelen in de kadernota c.q. de begroting op te nemen.
4. Ga bij het experimenteren met nieuwe vormen uit van 'proven practices'. Ook al is elke gemeente anders, lering trekken uit ervaringen van anderen maakt de slagingskans groter.
5. In de RIB ligt de nadruk op nieuwe vormen (experimenten); daarnaast komt uit ons onderzoek naar voren dat ook de bestaande praktijk te verbeterd kan worden. Voor verbeteren en vernieuwen is geld en/of capaciteit nodig. De gemeente Baarn zal dit (in de kadernota of in de begroting) beschikbaar moeten hebben om deze slag succesvol te kunnen maken. (dit in combinatie met punt 1.)

Deel 2: Het onderzoeksrapport

1. Inleiding, aanleiding en onderzoeksopzet

De rekenkamercommissie is medio 2020 gestart met een onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie. Het is in veel gemeenten al enige tijd een onderwerp dat leeft en de algemene overtuiging is dat een vitale democratie niet alleen bestaat uit een goed functionerende representatieve democratie maar ook uit een sterke participatieve en maatschappelijke democratie. Burgers moeten, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein.

Ook in het Baarnse coalitieakkoord 2018-2022 wordt het belang van participatie benadrukt en in veel processen en projecten past de gemeente Baarn vormen van (met name) burgerparticipatie toe. Ook in een inventarisatieronde die wij hielden onder de fracties in de Baarnse raad is de wens om een onderzoek naar burgerparticipatie uit te voeren diverse malen geuit.

Wij willen met ons onderzoek twee doelen bereiken:

- Het bieden van inzicht en overzicht in het brede palet van vormen van burgerparticipatie die de gemeente Baarn toepast in diverse projecten en processen.
- Het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen die de gemeente kunnen helpen om de resultaten van haar inspanningen op dit belangrijke terrein te verbeteren.

Voor het maken van een overzicht hebben wij dankbaar gebruik kunnen maken van een inventarisatie die door de gemeente zelf recentelijk al was opgemaakt. Wij hebben de gemeente gevraagd om deze inventarisatie te completeren en om per project nog enkele vragen te beantwoorden die het ons mogelijk maken om een totaaloverzicht te kunnen presenteren, inclusief enkele relevante kenmerken.

Vervolgens hebben wij een zestal projecten geselecteerd voor een 'dieptepeiling': de aanleiding, het doel, de gang van zaken en het resultaat zijn nader geanalyseerd. Daartoe hebben wij documenten geanalyseerd en met gemeentelijke projectleiders gesproken. In de meeste gevallen hebben wij ook inwoners van Baarn die deelgenomen hebben aan deze projecten kunnen interviewen.

Op grond van een globale analyse van alle projecten en een diepgaandere analyse van de zes daartoe geselecteerde projecten komen wij tot onze conclusies en aanbevelingen.

Dit leidt tot de volgende inhoud van dit rapport:

2. Een algemene inleiding over burger- en overheidsparticipatie alsmede een duiding van de factoren die bijdragen aan succesvolle projecten. Deze zijn ontleend aan de vele onderzoeken en adviezen die inmiddels bekend zijn. Deze succesfactoren gebruiken wij om de Baarnse projecten te beoordelen en adviezen te formuleren.

3. Beleid en organisatie van burger- en overheidsparticipatie in Baarn. We zoeken antwoord op vragen als: wat is het beleid? Hoe wordt er gewerkt? Hoe is het georganiseerd (bv de mate van centrale sturing). Wat is de rol van de raad?

4. 53 projecten in vogelvlucht; dit is een globale typering van alle projecten die geïnterpreteerd zijn met de daaraan te verbinden conclusies

5. 6 projecten nader beschouwd; hier vindt u de resultaten van een meer diepgaande analyse van de onderstaande participatieprojecten. Bij de selectie ervan hebben wij gezocht naar enkele wat meer speciale onderwerpen en enkele meer reguliere onderwerpen.

- De inwonertop 2017
- Beleef de Rivier
- Bomenonderhoud Maarschalkerbosch en kastanjeherplant Rode Dorp
- Het Arcadeproject
- Het Beeldkwaliteitsplan Openbare Ruimte
- Herontwikkeling landgoed Paleis Soestdijk

2. Participatie; het model en de succesfactoren

Door alle aandacht die het begrip participatie heeft gekregen is er inmiddels een gemeenschappelijke noemer ontstaan waarmee het fenomeen 'participatie' geduid en geanalyseerd kan worden.

Wij gaan achtereenvolgens in op:

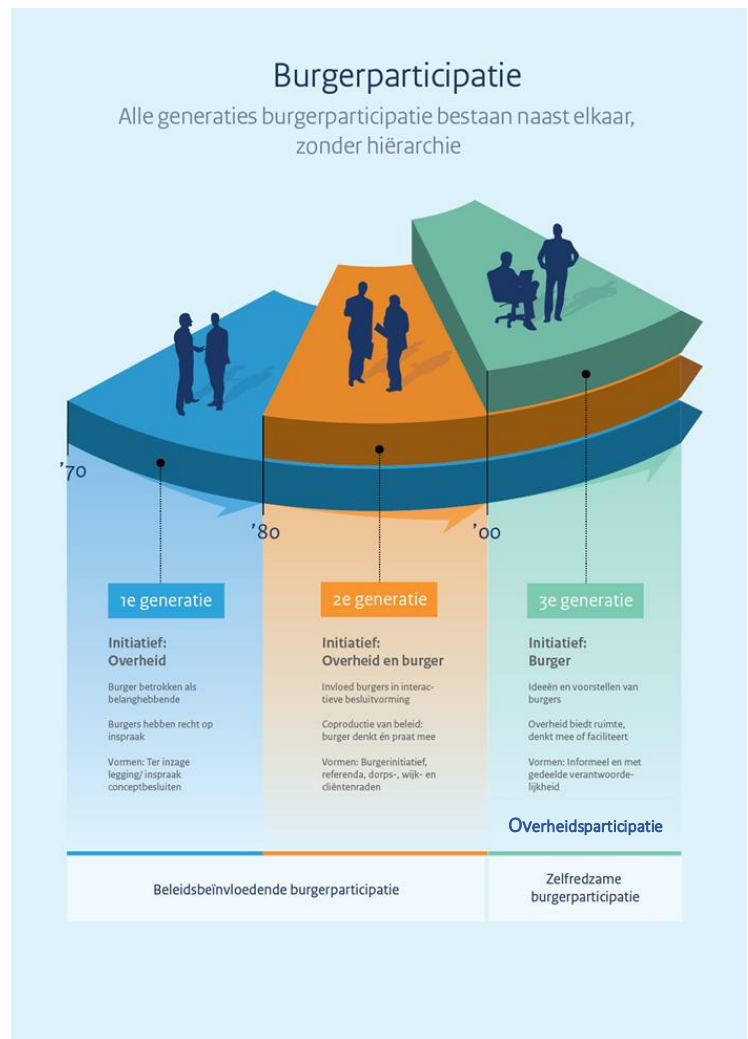
- drie generaties burgerparticipatie
- de doelen waarvoor participatie wordt ingezet
- de fasen van de beleidscyclus waarbij participatie wordt ingezet
- de mate van invloed die aan participatie wordt toegekend
- Succesfactoren bij participatie

2.1. Eerste, tweede en derde generatie burgerparticipatie

Meestal wordt beleid gemaakt door de overheid en geeft de overheid ruimte aan burgers om mee te doen. Dit wordt burgerparticipatie genoemd.

In het begin was de ruimte voor burgers beperkt tot 'inspreken' op het moment dat het beleid al min of meer klaar was. Dit wordt tegenwoordig 'eerste generatie burgerparticipatie' genoemd.

Sinds de jaren tachtig wordt burgers op veel meer manieren en op meer momenten tijdens het beleidsproces gevraagd om mee te doen. Naast inspraak hebben burgers nog andere instrumenten gekregen om invloed uit te oefenen. Denk aan het burgerinitiatief en referenda. Dit wordt ook wel 'tweede generatie burgerparticipatie' genoemd.



Het kan ook dat het initiatief volledig vanuit burgers komt, in een wat lossere setting, waarbij de overheid ruimte biedt, meedenkt of faciliteert. Kortom, de overheid participeert. Deze nieuwere vorm van participatie wordt dan ook wel overheidsparticipatie of derde generatie burgerparticipatie genoemd.

Wij richten ons in dit onderzoek op tweede en derde generatieparticipatie. Voor het gemak zullen we het dan hebben over burgerparticipatie en overheidsparticipatie.

2.2. De doelen: wat wil je met burgerparticipatie bereiken

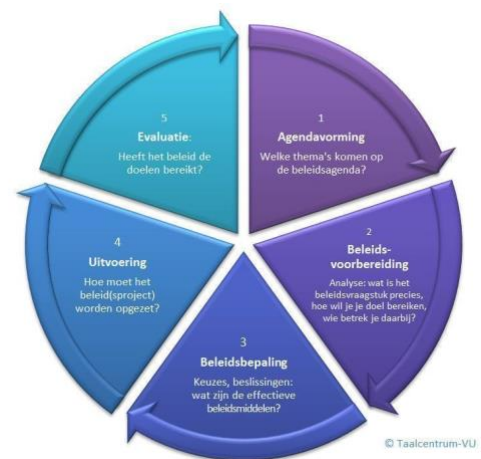
Zoals gezegd, de opvatting dat er pas sprake is van een vitale democratie als er naast een goed functionerende representatieve democratie ook een goed functionerende participatieve democratie tot ontwikkeling is gekomen is inmiddels gemeengoed maar wat betekent dat dan?

Om participatieprocessen te kunnen duiden, is het allereerst van belang om helder te hebben welk doel of welke doelen met participatie worden nagestreefd. In de door Prodemos ontwikkelde participatiewijzer worden de volgende doelen genoemd:

- Vergroting van het draagvlak voor het beleid
- Verhoging van de kwaliteit van het beleid
- Bevordering van de zelfwerkzaamheid van burgers
- Versterking van de sociale cohesie
- Genereren van ideeën of informatie

2.3. de fasen van de beleidscyclus waarbij participatie wordt ingezet

De beleidscyclus kun je opdelen in vijf fasen: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de uitvoering en de evaluatie. In principe kun je in elke fase een participatieproces organiseren



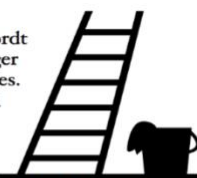
2.4. De mate van invloed die aan participatie wordt toegekend: de participatieladder

Elke fase wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van invloed; Om de mate van participatie aan te geven, wordt vaak verwezen naar de participatieladder (zie afbeelding). De bovenste trede op de ladder is recent aan de ladder toegevoegd om zo ook ruimte te geven aan derde generatie burgerparticipatie / overheidsparticipatie.

PARTICIPATIE LADDER

TREDE	DE BURGER ...
Zelf organiseren	... organiseert en voert zelf projecten uit.
Meebeslissen	... is medeverantwoordelijk voor beslissingen.
Coproductie	... werkt intensief met de gemeente mee aan plannen of beleid.
Adviseren	... genereert ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema.
Raadplegen	... geeft zijn mening of kennis rond een beleidsonderwerp.
Informereren	... neemt kennis van voor hen relevante ontwikkelingen

Met de participatieladder wordt aangegeven welke rol de burger krijgt in een participatieproces. Er zijn veel varianten hiervan in omloop. Hieronder een vrije bewerking.



DE GEMEENTE ...	BIJVOORBEELD
... ondersteunt en faciliteert.	Burgerinitiatieven (p. 6 Hellevoort en p. 50)
... laat (deel)beslissingen over aan de burger.	Wijkbudgetten (p. 85 Emmen)
... ziet de burger als partner in de planvorming en laat het resultaat van de participatie zwaar wegen in de besluitvorming.	Wijbouwenewijk.nl (p. 58 Smallingeland)
... geeft vooraf het beleidsthema aan en neemt het advies serieus in overweging.	Denktank bezuinigingen (p. 20 Losser)
... wil de mening van de burgers weten en houdt hiermee rekening in de besluitvorming.	Stadsdebat of politiek café in diverse gemeenten
... wil burgers informeren over voor hen relevante ontwikkelingen	Brieven of gemeenteberichten

(Bron afbeelding: In actie met burgers!, deelproject van het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Onderste trede toegevoegd).

2.5 succesfactoren

Er is door reeds uitgevoerd onderzoek al veel bekend over de factoren die maken of burgerparticipatie wel of niet succesvol zal zijn. Wij noemen hieronder de belangrijkste factoren en zullen die ook hanteren bij onze toetsing van de diverse onderzochte participatieprojecten. Een kansrijk participatieproject heeft de volgende kenmerken:

- Er is nagedacht over de drie hierboven benoemde elementen 'doel', 'fase' en mate van invloed en daar zijn doordachte keuzes in gemaakt. Met name de mate van invloed is van belang want als daar geen duidelijke keuze in is gemaakt en/of als die keuze niet helder is gecommuniceerd, wordt participatie als snel frustratie. Immers als je als burger denkt invloed te hebben en dat blijkt achteraf niet zo te zijn, dan ontstaat er wantrouwen bij de deelnemende burgers en zal de animo om te participeren tot het nulpunt dalen.
- Omgekeerd geldt dit ook voor het college en voor de raad. Bij een gedegen opgezet participatieproces is het aan de besluitvormers om daar heel serieus rekening mee te houden. Anders gezegd: de uitkomst van een participatieproces kan eigenlijk niet genegeerd worden en als men dat toch wil zal er een ijzersterke motivatie aan ten grondslag moeten liggen.
- Een goed participatieproces vraagt ook tijd en geld. Betrokkenen moeten er op kunnen vertrouwen dat er voldoende tijd en ruimte is voor interactie en dat het ook professioneel wordt aangepakt.

- Een goed participatieproces is ook flexibel. Als betrokkenen gaandeweg tot de conclusie komen dat er een betere manier van participatie mogelijk is dan de oorspronkelijk gekozen manier, krijgt de betere manier de ruimte.
- Er is een duidelijk plan van aanpak: fasering van de stappen, de rollen van alle betrokkenen zijn duidelijk en de terugkoppelmomenten zijn aangegeven. Het plan van aanpak is tevens voorzien van een realistisch budget en tijdsplan.
- De besluitvorming wordt teruggekoppeld aan de deelnemers, waarbij ook een verantwoording plaats vindt: wat is er met de resultaten van het participatieproces gedaan en waarom. Met name over niet overgenomen resultaten wordt een heldere verantwoording gegeven.
- Na afloop wordt het gehele proces beschreven en samen met de deelnemers geëvalueerd. De lessen voor de toekomst worden duidelijk geformuleerd, gedocumenteerd en gecommuniceerd.

3. Beleid en organisatie in Baarn

Voor dit hoofdstuk hebben wij gebruik gemaakt van de beschikbare documentatie en de informatie die ons verstrekt is de interviews die wij gehouden hebben met een van de MT leden, een bestuursadviseur en de wethouder die participatie in zijn portefeuille heeft.

In maart 2008 heeft de Baarnse gemeenteraad de 'Nota Participatie en Inspraak' vastgesteld, waarin is vastgelegd hoe het proces van interactieve beleidsvorming en inspraak kan worden geprofessionaliseerd. De nota beschrijft de maatregelen die in Baarn reeds zijn genomen om de inspraak beter te faciliteren (wijkplatforms, adviesraden etc.) en formuleert ambities om tot verdere verbetering te komen, zoals de ontwikkeling van een standaard aanpak, trainingen voor ambtenaren, uitwisseling van kennis en ervaring en evaluatie en monitoring van inspraak. Naast de beleidsnota is ook de Handreiking Participatie en Inspraak opgesteld met checklists voor inspraak- en participatieprocessen.

Nadien heeft het college in 2017 nog wel een 'leidraad communicatie bouwprojecten' vastgesteld maar een echte actualisatie van de beleidsnota uit 2008 heeft in de jaren daarna niet plaatsgevonden. Dit betekent naar onze mening dat er op dit moment geen actueel door de raad vastgesteld beleidskader is waarin de uitgangspunten voor burgerparticipatie zijn vastgelegd. Dit betekent tevens dat de raad zijn eigen rol ook niet heeft gedefinieerd en dus ook niet heeft aangegeven hoeveel ruimte men aan participatieprocessen wil geven in relatie tot de eigen besluitvormende bevoegdheid. Ook andere destijds in de nota genoemde elementen komen wij in de huidige praktijk niet (meer) tegen. (wijkplatforms; kennisuitwisseling, evaluatie en monitoring). Daarnaast heeft de raad al eerder op ons advies besloten dat beleidskaders als zodanig periodiek herijking of vernieuwing behoeven. Periodiek betekent daarbij eerder 4 of 6 jaar dan 12 jaar.

Wel heeft het huidige college in het collegeprogramma 2018-2022 de volgende passages opgenomen:

‘Participatieve democratie’

We zien dat de samenleving aan verandering onderhevig is en dat de verhouding tussen overheid en samenleving verandert, waarbij de wederzijdse verwachtingen anders zijn. De burger neemt meer het initiatief in verschillende vormen, uiteenlopend van het overnemen van taken tot co-creatie. Anderzijds stelt de burger meer eisen aan de overheid, bijvoorbeeld als het gaat over het bieden van veiligheid.

Als college staan wij voor een benaderbare overheid, waar ruimte is voor een veranderende verhouding tussen overheid en burger. De overheid moet niet alles zelf of alleen willen doen. Soms is het verstandig om zaken los te laten. Als wij initiatieven, taken, verantwoordelijkheden en middelen kunnen overdragen aan inwoners en maatschappelijke instellingen, dan begeleiden en ondersteunen wij dit proces. Daarom stellen we in deze bestuursperiode randvoorwaarden (afwegingskader) op voor het experimenteren met diverse vormen van burgerparticipatie en co-creatie. De Inwonertop van 28 oktober 2017 was een eerste vingeroefening om hier vorm en inhoud aan te geven: Wat levert een dergelijke top met gelote inwoners op als het gaat om ‘samenlevingskracht’ (de samenlevingsagenda) en zelf-organiserend vermogen? Waar mogelijk nemen we de input vanuit de Inwonertop mee in het beleid en de uitvoering, bijvoorbeeld als het gaat om de input vanuit de werkgroep Veiligheid voor het nog op te stellen Integraal Veiligheidsplan. Ook deze bestuursperiode organiseren wij weer een Inwonertop en een Jongerentop.

De bovengenoemde beweging past in een bredere trend in het lokaal bestuur in Nederland; vanuit een open houding verdiepen in wat er in de samenleving speelt en leeft. Onze Baarnse samenleving is ook in ontwikkeling. Dit vraagt een andere rol van ons als overheid en organisatie. Duiding, communicatieve vaardigheden, procesvaardigheden, het omgaan met belangentegenstellingen en het kunnen schakelen in netwerken wordt steeds belangrijker. Dit met het doel dat de gemeente (raad, college en medewerkers) in de toekomst een betekenisvolle rol kan spelen in gemeentelijke besluitvormingsprocessen en haar rol op een eigentijdse manier leert invullen via nieuwe vormen van participatie en dialoog.’

Het opstellen van de hierboven genoemde randvoorwaarden voor het experimenteren met diverse vormen van burgerparticipatie en co-creatie waren in het bijbehorende actieprogramma voorzien voor 2019 maar zijn nog niet beschikbaar. Wel is inmiddels de handreiking geactualiseerd en op het intranet geplaatst.

Dit wil niet zeggen dat participatie geen plek zou hebben gekregen in de diverse beleidsinitiatieven die in Baarn spelen. Zo blijkt uit een intern gehouden inventarisatie dat er bij best veel beleidsplannen en projecten sprake is van een vorm van burgerparticipatie. Wij gaan in het volgende hoofdstuk nader op deze inventarisatie in maar vooruitlopend daarop geven wij hier al aan dat initiatieven veelal op zichzelf staan en dat het naar onze mening ontbreekt aan voldoende centrale regie. Het uitgangspunt dat de beleidssectoren zelf verantwoordelijk zijn voor het participatieaspect in hun eigen processen en projecten is op zich wel juist maar als beleidsmedewerkers in een eigen enquête van de gemeente in ruime mate aangeven dat zij niet goed weten bij wie ze met vragen terecht kunnen en behoefte hebben aan het delen van goede voorbeelden e.d. dan is het naar onze mening nuttig om de centrale regie- en kennisfunctie te versterken.

Wat verder opvalt is de sterke nadruk in het collegeprogramma op het door burgers te nemen initiatief, deels in de zin van het overnemen van taken, deels in de vorm van co-creatie. Dit valt te meer op omdat uit de inventarisatie (zie volgend hoofdstuk) blijkt dat het bijna uitsluitend gaat om burgerparticipatie. Initiatieven van (georganiseerde) burgers komen nauwelijks voor.

Tijdens ons onderzoek heeft het college in december 2020 een RIB uitgebracht met geactualiseerde inzichten en voornemens. Wij zien deze RIB als een (wat verlate) uitwerking van de basisgedachten uit het collegeprogramma. De RIB benoemt duidelijk de doelen die het college wil bereiken: kennis en kracht van de samenleving gebruiken alsmede versterking van de democratie. Er worden organisatorische maatregelen benoemd om dit te bereiken namelijk een participatiecoach en een aanjaagteam. Het college geeft aan 2021 te willen gebruiken als een jaar van verkennen en experimenteren. Ook heeft het college, ongeveer gelijktijdig met de afronding van ons onderzoek een college-informatieavond over burgerparticipatie georganiseerd.

Gelet op diverse bevindingen uit ons onderzoek, vinden wij het een goede zaak dat het college een nieuwe impuls aan burgerparticipatie wil geven. Het verheugt ons dat het college aangeeft 'zich graag te willen laten verrijken door de adviezen die voortkomen uit ons onderzoek'.

Onze conclusies voor dit onderdeel samengevat:

Het beleidskader is gedateerd ook al bevat het elementen die nu ook nog valide zijn; wij denken dat actualisatie op zijn plaats is. Dat vinden wij vooral nodig omdat de raad dan duiding kan geven aan de positie die hij voor zichzelf ziet en aan de ruimte die hij aan participatie wil geven.

Er is (in elk geval tot voor kort) geen centrale regie, ondersteuning en/of kennisfunctie voor participatieprocessen en -projecten. De RIB geeft aan dat daar nu vorm aan is/wordt gegeven en de geactualiseerde handreiking die in september 2020 op intranet geplaatst is, zien wij als een stap in de goede richting.

De RIB uit december 2020 is eveneens een nieuwe impuls voor een adequate aanpak van burgerparticipatie. De ambitie om te verbeteren komt er duidelijk uit naar voren. De nadruk ligt op nieuwe vormen (experimenten); daarnaast is het naar onze mening ook nodig om bestaande meer reguliere vormen te verbeteren qua opzet en uitvoering. Niet onvermeld mag blijven dat verbeteren en vernieuwen niet gratis is. De gemeente Baarn zal geld en formatie beschikbaar moeten hebben om deze slag succesvol te kunnen maken.

4. 53 projecten in vogelvlucht

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat participatie om verschillende redenen en op verschillende manieren kan worden ingezet. Hoe zit dit in Baarn? Is er veel ervaring met participatieprojecten? En hoe ziet deze ervaring er uit? In dit hoofdstuk geven we een globale beschrijving van de Baarnse praktijk.

53 verschillende participatietrajecten

Voor dit onderzoek hebben we zo veel mogelijk participatieprojecten in beeld willen brengen. Hiervoor hebben we gebruik kunnen maken van een interne notitie, input van de griffier, het MT, beleidsmedewerkers, afdeling communicatie en de raad. Al met al resulteerde dit in een lijst met 53 individuele participatieprojecten. (zie bijlage voor een totaaloverzicht). Van 38 projecten hebben we informatie kunnen verzamelen over het doel en de invulling van het participatietraject. Van 26 projecten weten we daarnaast of raadsleden een formele rol hadden tijdens het project en of het project naderhand geëvalueerd is. Bovengenoemde aantallen wijken van elkaar af omdat in de interne inventarisatie niet alle vragen zijn gesteld die wij in de tweede inventarisatieronde gesteld hebben en omdat niet alle inventarisatieformulieren (volledig ingevuld) zijn terugontvangen.

Als we naar de lijst van 53 kijken zien we dat er op elk beleidsterrein wel sprake is van participatie. Het is een zeer diverse lijst met participatieprojecten zoals Bestrijding van de Japanse duizendknoop, de Aanpak speeltuinen, het Opstellen van het beeldkwaliteitsplan, Evaluatie Speeltuinen, de Structuurvisie 2030, Escher in Baarn, Alternierend parkeren, de Nota sociaal domein en de Evaluatie van het minimabeleid.

38 projecten met informatie over doel en invulling

Als we naar de 38 (van de 53) projecten kijken waarbij we ook informatie hebben over doel en invulling van het project zien we dat Baarnse participatieprojecten worden ingezet voor elk van de vijf mogelijke doelen van participatie. Vaak gaat het om meer dan 1 doel per project. De doelen die het vaakst genoemd worden zijn het *genereren van informatie en ideeën* (27), *het creëren van draagvlak* (23) en het *verhogen van de kwaliteit van beleid* (23). Dit correspondeert met de meer traditionele redenen voor het organiseren van participatie. Het is daarom interessant te zien dat ook de 'nieuwere' doelen genoemd worden als reden voor Baarnse participatietrajecten: *het bevorderen van zelfwerkzaamheid van inwoners* (13) en/of het *versterken van de sociale cohesie* (12). Daarbij moet opgemerkt worden dat met name 'het versterken van sociale cohesie' meer een doel lijkt te zijn van het achterliggende beleid dan van het participeren op zichzelf.

Per project verschilt het wie de participanten zijn. Meestal zijn dat alleen inwoners. Voorbeelden hiervan zijn het Onderhoud van het Maarschalkerbosch en de Inwonertop. Soms participeren echter (ook) verenigingen en organisaties. Zo zijn bij het Programma bestrijding eenzaamheid en het opstellen van het Lokaal sportakkoord zeer veel partijen betrokken waaronder maatschappelijke organisaties, scholen en bedrijven.

In Baarn ligt de nadruk op de eerste twee treden van de participatieladder: informeren (20) en raadplegen (23). Er wordt minder ingezet op ‘hogere’¹ treden zoals coproductie (16!) en meebeslissen al gebeurt dat zeker ook, zo blijkt uit de Vrijwillige inzet onderhoud Cantonspark en de participatie ten aanzien van het Vervangingsplan kastanjes Rode Dorp. Daarnaast is eigen initiatief van inwoners ten aanzien van het inbrengen en onder eigen coördinatie uitvoeren van projecten heel bewust gestimuleerd met de Inwonertop en Beleef de rivier (zie hoofdstuk 5), maar dit speelt in de overige projecten geen rol. Bij navraag blijkt er geen enkel Baarns burgerinitiatief bekend te zijn.

Baarnse participatieprojecten worden vooral ingezet in de beleidsvormende fase (22) en in mindere mate in bijvoorbeeld de fase van de agendavorming (10), gezamenlijke uitvoering (15) en het evalueren van het beleid (16).

Baarn zet vooral in op informatieavonden, schouwen en klankbordgroepen. Vrij gebruikelijke vormen van participatie die ook goed te organiseren zijn en de potentie hebben bij te dragen aan het *genereren van informatie en ideeën, het creëren van draagvlak* en het *verhogen van de kwaliteit van beleid* (de meest genoemde participatiedoelen).

Ook peilingen (Arcade draagvlakmeting) en enquêtes (Burgerpeiling Waar staat je gemeente) zijn minder vernieuwend, maar hebben wel de potentie om bij te dragen aan deze drie doelen. Tegelijkertijd heeft de gemeente ook een Omgevingspanel ingesteld. Geheel nieuw voor Baarn, net als de Inwonertop een aantal jaren terug.

26 projecten met ook informatie over terugkoppeling, evaluatie en rol van de raad

Als we kijken naar de 26 projecten (van de 53) waarbij we ook informatie hebben over projectevaluatie, terugkoppeling deelnemers en de rol van de raad bij het project ontstaat het volgende beeld:

Van deze projecten waren er 17 afgerond. Daarvan zijn er 6 geëvalueerd. Van 3 is deze evaluatie ook gedocumenteerd. Hiervan gaat het in 1 geval om een tussenevaluatie, niet om een eindevaluatie (de Inwonertop)

Terugkoppeling was in drie gevallen niet van toepassing. Bij de resterende 23 projecten is in drie kwart (15) van de gevallen teruggekoppeld en bij een kwart (7) niet. Dat is op zeer uiteenlopende wijzen gebeurd die aansluiten bij het type project. Bij de Inwonertop zijn de “Tien ideeën voor Baarn” die de deelnemers bepaalden via diverse kanalen gedeeld met inwoners (gemeentenieuws, social media, persberichten). Bij omgekeerd inzamelen hebben de indieners van zienswijzen de nota van antwoord ontvangen. Daarnaast is er ook telefonisch en per mail teruggekoppeld n.a.v. de diverse informele gesprekken die hebben plaatsgevonden. Bij de reconstructie van de Eemweg is hiervoor speciaal een tweede

¹ ‘hogere’ staat tussen aanhalingstekens om te benadrukken dat ‘hogere’ niet altijd ‘beter’ betekent. Het is vooral belangrijk dat de juiste trede wordt gekozen bij de werkelijk beschikbare ruimte voor en behoefte van participanten om te participeren.

informatieavond georganiseerd. Bij de renovatie van het Cantonspark zijn er elke week afspraken tussen de gemeente en de betrokken stichting.

Raadsleden hebben nergens een formele rol vervuld in het participatieproces zelf. In een geval (Inwonertop) konden zij wel als toeschouwer aanwezig zijn. In een ander geval (Beeldkwaliteitsplan) nam een raadslid deel aan een schouw.

In de inventarisatieronde is ons gebleken dat bovenstaande kennis niet eenvoudig op te halen was. Kennis over hoe het loopt met participatieprojecten of welke projecten er gemeentebreed lopen is niet centraal beschikbaar. Daarnaast bleek een aantal beleidsmedewerkers niet meer binnen de gemeente te werken, waardoor over hun participatietrajecten moeilijk informatie verstrekt kon worden.

Samenvattende conclusies

In Baarn zijn de afgelopen jaren tenminste 53 participatietrajecten van start gegaan. Deze zijn zeer divers, qua aanpak en zeker ook qua doelstelling. Het vaakst worden participatietrajecten ingezet voor het ophalen van informatie en ideeën, het creëren van draagvlak en het verhogen van de kwaliteit.

Baarn kiest daarbij in sterkere mate voor participatie in de fase van beleidsontwikkeling en evaluatie en voor participatievormen op de onderste treden van de participatieladder (informer en ideeën ophalen) zoals informatieavonden, schouwen en klankbordgroepen en soms peilingen. Wij interpreteren dit als een voorzichtige keus.

Verder worden participatieprojecten (nog) niet standaard geëvalueerd en gedocumenteerd en participanten ontvangen niet standaard een terugkoppeling maar de gekozen vormen lijken goed aan te sluiten bij het project.

De combinatie van snelle doorstroom van medewerkers, niet standaard evalueren en documenteren zal belemmerend werken voor het lerend vermogen van de organisatie als het gaat om participatie en sluit ons inziens niet aan bij de ambitie van het bestuur. Het ontbreken van een centraal aanspreekpunt of verantwoordelijke en het ontbreken van centraal overzicht van alle projecten is hierbij ook niet helpend.

5. 6 projecten nader onderzocht

5.1. Casusbeschrijving inwonertop

In oktober 2017 heeft de gemeente Baarn een inwonertop georganiseerd. In een inwoner- of burgertop komt een aantal (in Baarn 100) burgers een dag bijeen om met elkaar te bespreken wat zij belangrijk vinden voor hun gemeente. De deelnemers zijn door het lot aangewezen om te voorkomen dat er alleen 'beroepsinsprekers' meedoen.

Met deze voor Baarn nieuwe vorm van burgerparticipatie wilde het gemeentebestuur (blijkens de uitnodiging voor deelname) vooral:

- Zicht krijgen op wat 'de dromen zijn van de inwoners van Baarn'
- De mogelijkheid bieden aan de deelnemers om daar zelf, met ondersteuning van de gemeente, mee aan de slag te gaan.

Het bureau dat de organisatie en de uitvoering van de burgertop begeleidde geeft aan dat een inwonertop verschillende resultaten tot gevolg kan hebben :

- a) **Vernieuwende** manier van lokaal bestuur: interactieve en experimentele agendavorming ('doe-democratie'). De gemeenteraadsleden komen op een andere manier in contact met inwoners en leren vanuit een eigentijdse (proces)rol bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken. Ze kunnen bijvoorbeeld na afloop een idee of project adopteren en hieraan een bijdrage leveren.
- b) Startpunt **transformatie** nieuwe verhouding samenleving-gemeente (doorontwikkeling netwerkgemeente). Aansluitend bij initiatieven van afgelopen jaren en de trend van vermaatschappelijking: inwoners kunnen en willen vaak meer dan we denken.
- c) Inzicht in **maatschappelijke uitdagingen** gezien vanuit inwoners (waar zit de energie, wat houdt mensen bezig?) als spiegel voor de gemeentelijke beleidsagenda.
- d) **Samenlevingskracht**: wat kunnen en willen de inwoners zelf doen? Wat verwachten ze nog wel van de gemeente? Als het gaat om deelnemers, blijft er sprake van zelfselectie. Positief is dat er wel een veel grotere en meer diverse doelgroep met 'unusual suspects' op de inwonertop afkomt (o.a. meer jongeren).
- e) Een bijdrage aan **verandering van gemeentelijke organisaties**: het van 'buiten naar binnen werken' draagt bij aan de co-creërende ambtenaar van de 21ste eeuw. Van tevoren met elkaar afspreken hoe de energie vast te houden van de inwonertop (bijvoorbeeld door een coördinerend ambtenaar) draagt bij aan een duurzame verandering. Ook het intern vertellen en delen van het verhaal zorgt voor een olievlekwerking.

Verloop van de inwonertop

De Baarnse inwonertop is een eenmalig evenement dat bestond uit twee bijeenkomsten (28 oktober 2017 en 22 februari 2018).

Bijeenkomst 1

Voor de eerste dag zijn in totaal 100 inwoners van Baarn uitgenodigd. Zij werden via een aselecte steekproef geselecteerd; jong en oud (vanaf 18 jaar) uit alle wijken van Baarn, Eembrugge en Lage Vuursche. Deze uitnodiging wordt aan hen persoonlijk gestuurd.

De genodigden gingen via diverse werkvormen zelf aan de slag aan thematafels. Iedere thematafel werd begeleid door MT-leden en medewerkers van de gemeente Baarn. Wethouders en raadsleden waren aanwezig als toehoorders.

Na afloop van de eerste dag hebben de inwoners 10 thema's geselecteerd die volgens hen aandacht verdienen.

Bijeenkomst 2

In februari 2018 vond een 'terugkomavond' plaats, waarbij de trekkers van elk thema hun voorstellen presenteerden aan de overige aanwezigen. Zes van de tien voorstellen zijn die dag vertegenwoordigd. Volgens de intekenlijsten zijn plm. 40 inwoners present. Het betreft:

- Thema 1: Verkeersveiligheid; stoepen en fietspaden(1 aanwezige),
- Thema 3: Levendig centrum-kloppend hart (11 aanwezigen),
- Thema 6: duurzaamheid Baarn; afval en energie(5 aanwezigen),
- Thema 7: Beleef de rivier (i.c de Eem) (11 aanwezigen),
- Thema 9: Zorgaanbod (4 aanwezigen)
- thema 10: samenleven, jong en oud (6 aanwezigen).



De oogst van de inwonertop

Hoewel het de bedoeling was dat op elk van de thema's een project tot ontwikkeling zou komen, is dat geen realiteit geworden. Voor zover wij na kunnen gaan zijn er nadien slechts voor twee onderwerpen activiteiten tot ontwikkeling gekomen. Het eerste was op het thema Veiligheid: Er is door een groepje deelnemers het idee ontwikkeld van een veiligheidskrant en deze is in samenwerking met de gemeente Baarn ook gerealiseerd. Vervolgens heeft een van de leden van deze groep nog een aantal keren een column over veiligheid verzorgd op de gemeentepagina in het huis aan huisblad in Baarn. Na enige tijd heeft de column opgehouden te bestaan.

Een tweede activiteit heet 'beleef de Rivier' en wordt in dit onderzoek als een separaat project van burgerinitiatief behandeld. (zie 5.2)

Beoordeling van het participatieproces door de rekenkamercommissie

Om tot een beoordeling van de inwonertop te komen hebben wij binnen de gemeentelijke kring en onder de deelnemers van buiten een aantal interviews afgenomen. Daarnaast zijn wij nagegaan welke informatie over het vervolg op papier beschikbaar was. Deze informatie was echter maar in beperkte mate voorhanden.

De dag van de inwonertop zelf kan naar onze mening als geslaagd beschouwd worden. De geïnterviewde deelnemers kijken daar met een positief gevoel op terug. De tussenevaluatie die na de eerste dag is opgesteld, bevat ook een aantal positieve kwalificaties zoals 'het goede gesprek werd gevoerd', 'er was sprake van waarderende dialogen', 'de (ambtelijke) tafelsecretarissen hebben hun rol goed vervuld', 'het gemeentebestuur heeft de rol van toehoorder goed opgepakt' en 'de top tien geeft een goed beeld van de belangrijkste opgaven'.

Ondanks de hier genoemde kwalificaties vinden wij dat er geen sprake kan zijn van een geslaagd experiment. De belangrijkste overwegingen om dit te vinden zijn:

- Er is vertrokken vanuit een te hoog verwachtingspatroon. De bedoeling was dat inwoners zelf de benoemde top tien-projecten in samenwerking met de gemeente tot ontwikkeling zouden brengen. Dit was als zodanig wel in de uitnodiging verwoord maar achteraf gezien ook te hoog gegrepen. In de tussentijdse evaluatie wordt hier al over gesproken: 'Mijn (d.i. de externe procesbegeleider) analyse is dat de aanwezige groep inwoners een klassieke taakopvatting van de gemeente verwacht: 'de gemeente moet' was een veelgehoorde uitspraak. Het zelforganiserend vermogen van deze groep is (nog) beperkt en vraagt daarom om een stevige (klassieke) trekkersrol van de gemeente als het gaat om beleid(sparticipatie) en uitvoering/dienstverlening'.
- En juist deze klassieke trekkersrol van de gemeente komt in het vervolg op deze dag niet goed van de grond. Het project is niet ingebed in de ambtelijke organisatie en derhalve ook niet gemanaged. Een notitie aan het MT om ambtelijke 'trekkers' of contactpersonen aan te wijzen leidt niet tot duidelijke besluiten, waarschijnlijk mede omdat de reguliere werkzaamheden al voor een stevige werkdruk zorgden. En omdat ook bijna alle externe deelnemers zich niet of onvoldoende gerealiseerd hadden dat zij

zelf ook ‘aan de bak moesten’ of daar onvoldoende bereidheid toe hadden (zo bleek uit enkele interviews), stierf het gewenste vervolg min of meer aan twee kanten af.

- Er heeft geen evaluatie van dit project plaatsgevonden. Dat stond nog wel op de agenda maar de ambtelijke organisatie heeft daar verder van afgezien toen duidelijk werd dat de rekenkamercommissie dit project zou betrekken in haar onderzoek. Wij zijn van mening dat de gemeente veel eerder (dan 3 jaar na dato) dit project had moeten evalueren. Dan waren de herinneringen nog wat verser geweest en de documenten nog beter vindbaar.
- Er heeft na de tweede bijeenkomst ook geen terugkoppeling naar deelnemers meer plaatsgevonden. Dit heeft er ook toe geleid dat er bij de geïnterviewde deelnemers uit Baarn achteraf toch van een zekere teleurstelling sprake is.

5.2. Casusbeschrijving ‘Beleef de rivier’

Na afloop van de inwonertop is één themagroep echt actief gebleven: de themagroep ‘Beleef de Rivier’ (de Eem). Deze groep heeft de uitwerking van een plan voor de Eem op zich genomen en daar al tijdens de terugkomdag een goed uitgewerkte presentatie over gegeven. Dit werd mede mogelijk omdat zich bij deze groep ook enkele inwoners van Baarn hebben aangesloten die weliswaar niet aan de inwonertop hadden deelgenomen maar op andere wijze al ideeën ontwikkeld hadden om de Eem meer bij Baarn te betrekken. Om daartoe te komen zijn o.a. een website gemaakt, tekeningen gemaakt en is een eerste voorstel gedaan. Dit plan stuitte vanwege de grootse opzet op veel weerstand van direct omwonenden en was ook in de ogen van de gemeente een paar maten te groot voor de gedachte locatie. Daarbij speelde een rol dat het plan tot ontwikkeling zou moeten komen in een gebied dat behoort tot het Natuur Netwerk Nederland.

De gemeente heeft als eerste stap onder externe deskundige begeleiding een mediationbijeenkomst georganiseerd tussen de initiatiefnemers en de omwonenden maar dit heeft er niet toe geleid dat men dichterbij elkaar kwam. In een tweede bijeenkomst werd duidelijk dat verder overleg geen zin had. Hierna is het initiatief min of meer op een dood spoor geraakt en is er voor zover wij konden achterhalen vanuit de gemeente ook geen energie meer in gestoken.

In 2020 hebben de gemeentesecretaris en wethouder Prakke het initiatief genomen om weer met de oorspronkelijke initiatiefnemers en de omwonenden in gesprek te gaan om te bezien hoe het plan in aangepaste vorm toch nog realiteit zou kunnen worden. Op dit moment (januari 2021) heeft over een nieuw voorstel een eerste behandeling in het college van B&W plaatsgevonden maar er is nog geen definitief besluit genomen.

Beoordeling van dit burgerinitiatief door de rekenkamercommissie

Dit burgerinitiatief toont aan hoe complex de materie van burgerinitiatieven is. De oproep was om tijdens de inwonertop te dromen over hoe Baarn mooier en beter zou kunnen worden, maar een droom is nog geen werkelijkheid. Je zou kunnen zeggen dat elke droom voorzichtig bij de hand genomen moet worden om hem niet uiteen te laten spatten.

Normaal gesproken is er altijd wel een door de gemeente(raad) vastgesteld kader waaraan burgerinitiatieven moeten voldoen. Maar in het geval van de inwonertop en de uitnodiging cq uitdaging die daar van uitging om te dromen over een mooier en beter Baarn, is van zo'n kader natuurlijk geen sprake. Des te groter is dus de noodzaak om als gemeente 'bij te springen' als zo'n droom uitgewerkt wordt. Achteraf concluderen wij dat dit onvoldoende gebeurd is.

Natuurlijk is de poging om door middel van mediation te proberen om partijen dichterbij elkaar te brengen te prijzen maar de gemeente had ook haar eigen rol moeten nemen en zowel in de richting van initiatiefnemers als in de richting van de omwonenden helder moeten maken wat de gemeente bereid was om wel en niet toe te staan en waarom. De gemeente had daarbij ook iets van een financieel kader aan moeten geven. Waarschijnlijk heeft de gemeente nooit bedoeld: 'droomt u maar, wij betalen de rekening'. Anders gezegd: hoe de (uitvoerings-) kosten van een burgerinitiatief betaald moeten worden dient ook onderwerp van overleg en politieke afweging te zijn. En als dit allemaal niet van tevoren duidelijk wordt gemaakt aan initiatiefnemers en als de gemeente niet 'dicht in de buurt' van zo'n initiatief blijft, is zo'n initiatief eigenlijk per definitie ten dode opgeschreven. Wij beoordelen het positief dat de gemeente alsnog een initiatief heeft genomen om serieus te bezien of en hoe dit project gefaseerd en/of in afgeslankte vorm gerealiseerd kan worden, maar uit de interviews met de betrokkenen leiden wij af dat er toch een beschadiging van de interpersoonlijke verhoudingen tussen initiatiefnemers en omwonenden heeft plaatsgevonden en ook dit straalt naar onze mening in zekere zin af op de gemeente.

5.3. Bomenonderhoud Maarschalkerbosch en kastanjeherplant Rode Dorp

Ook bij het onderhoud van de openbare ruimte is bij diverse projecten sprake geweest van burgerparticipatie. Wij hebben de hiergenoemde twee projecten geselecteerd om in beeld te brengen hoe met een relatief beperkte inspanning toch goede resultaten bereikt kunnen worden.

Bij het bomenonderhoud Maarschalkerbosch was een grootschalige bomenkap aan de orde. Zoiets roept in de gemeente vaak veel vragen en bezwaren van inwoners op. De gemeente heeft daarom bij de start een informatieavond georganiseerd en het hoe en waarom toegelicht. Hierbij waren zo'n 60 personen aanwezig: direct omwonenden, overige geïnteresseerden en organisaties als Stichting Mooi Baarn en Stichting Hertenkamp Baarn. De gemeente heeft ook de aanwezigen uitgenodigd om deel te nemen aan het selectieproces van de te kappen bomen. Hieraan namen 7 personen deel.

Door deze manier van werken is er veel draagvlak gecreëerd: er zijn geen bezwaren binnengekomen en het aantal nadere vragen is zeer beperkt gebleven. Er heeft ook een passende vorm van terugkoppeling plaatsgevonden nl door met de deelnemers uit de eerste fasen na één groeiseizoen de resultaten te gaan bekijken.

Een tweede voorbeeld is de herplant van kastanjabomen in het Rode Dorp. De beeldbepalende kastanjabomen moesten gekapt worden wegens de kastanjabloedingsziekte.

Inwoners verenigden zich in een klankbordgroep en gaven aan mee te willen denken over de vervanging van de bomen. Met de klankbordgroep en geldinzameling door de buurt konden grotere bomen van hun keuze geplant worden.

Beoordeling van deze participatieprocessen door de rekenkamercommissie.

Wij vinden het eerste voorbeeld iets geslaagder dan het tweede omdat de gemeente bij de bomenkap zelf het initiatief nam om burgers bij dit proces te betrekken. Bij de kastanjeherplant nam de gemeente zo'n initiatief niet en ontstond de participatie door een actie vanuit de omwonenden. In zo'n geval begin je als gemeente al met een zekere achterstand en moet je een stapje meer zetten om het proces goed te organiseren. Het mooie van de herplant is geweest dat omwonenden geld ingezameld hebben waardoor (met een aanvulling van de gemeente en de woningstichting) mogelijk werd om grotere bomen aan te planten.

De gemeentelijke projectleider geeft aan dat de betrokken inwoners in beide gevallen tevreden waren over het resultaat.

5.4 Casusbeschrijving Beeldkwaliteitsplan Openbare Ruimte

Beschrijving van het participatieproces

In december 2017 heeft het college het 'proces en de planning voor het beeldkwaliteitsplan openbare ruimte' vastgesteld. Daarin is de volgende stap 3 opgenomen:

"Interactie met ondernemers, inwoners en raadsleden. Hier ligt de focus op het in kaart brengen van de meningen over de openbare ruimte en hoe deze wordt beleefd. Deze stap bestaat uit het vaststellen van de schouwmethodiek en het schouwen met inwoners, ondernemers en ambtenaren. Ten slotte volgen 'face-to-facegesprekken' en halen we informatie op via de social media."

Via een uitnodiging in de krant en via social media zijn inwoners uitgenodigd om deel te nemen aan een schouw. 17 inwoners en één (toenmalig) raadslid hebben in mei 2018 in drie groepen (2x Baarn centrum e.o. en 1x Lage Vuursche e.o.) aan de schouw deelgenomen. Van deze schouwronde is een verslag gemaakt. De hierin opgenomen resultaten zijn gebruikt bij de opstelling van het beeldkwaliteitsplan. Dit verslag is niet aan de deelnemers toegezonden. Er was geen concrete reden om dit niet te doen. Via de gemeente is aan de deelnemers gevraagd of zij beschikbaar waren voor een kort interview met de rekenkamercommissie. Daarop is één reactie ontvangen. Mogelijk heeft hierbij een rol gespeeld dat de schouw al weer 2,5 jaar gelden plaats heeft gevonden. Samen met het toenmalige raadslid dat wij rechtstreeks benaderd hebben, zijn er dus twee interviews geweest.

Een tweede vorm van participatie is de marktdag van 18 september 2018 geweest. Daar is aan inwoners gevraagd om na een gegeven toelichting aan te geven welk van de volgende thema's (toegankelijk en veilig, duurzaamheid, recreatie&toerisme en betrokken&activiteit) zij het belangrijkste vonden en dit op een stemkaart weer te geven. 120 inwoners vulden zo'n stemkaart in. Aan de hand van de resultaten van deze 'stemming' zijn de thema's verder

uitgewerkt en gecombineerd om tot drie complete beheervarianten te komen. De derde voorgenomen vorm van participatie ('via social media) heeft niet plaatsgevonden.

De raad heeft in december 2018 een voorkeursvariant vastgesteld en op basis daarvan in maart 2019 ook het Beeldkwaliteitsplan. Bij de bespreking van de voorkeursvariant is door de wethouder toegezegd om op hoofdlijnen een plan van aanpak op het gebied van bewonersparticipatie uit te werken. Ook is aangegeven dat de schouw met inwoners jaarlijks plaats zou vinden. Voor zover valt na te gaan is dit plan van aanpak op dit moment nog niet beschikbaar en heeft er in 2019 en 2020 geen schouw plaatsgevonden. Als reden is hiervoor opgegeven dat er in 2019 geen schouw is geweest omdat het beeldkwaliteitsplan toen pas net was vastgesteld en in 2020 heeft de Corona-crisis het houden van een schouw verhinderd.

Naar de individuele deelnemers aan de schouw heeft na afloop van het proces geen terugkoppeling plaats gevonden van wat er met hun inbreng is gedaan. Wel is er kort na de marktdag een artikel in de krant verschenen waarin het schouwen en de marktdag aan de orde komen.

Aan het eind van het proces heeft geen formele evaluatie plaatsgevonden en er is dus ook geen document over beschikbaar. Het is wel intern besproken. Daarbij is geconcludeerd dat de marktdag beter gewerkt heeft dan de schouw.

Beoordeling van het participatieproces door de rekenkamercommissie

Ons oordeel bevat zowel positieve als minder positieve punten:

- Er is een plan van aanpak geweest met daarin opgenomen op welke wijze inwoners bij dit plan betrokken zouden gaan worden. De uitnodiging voor de schouw is aan alle inwoners verstuurd. 17 aanmeldingen vinden wij dan wat aan de magere kant. Er is niet onderzocht waarom dit aantal niet groter was of had kunnen zijn. Uit de interviews met twee deelnemers bleek dat zij het deelnemen zeker op prijs gesteld hebben: het was interessant om zo eens naar de gemeente Baarn te kijken. De interesse was toch vooral op de eigen leefomgeving gericht. De geïnterviewden gaven aan dat ook de overige deelnemers het interessant gevonden hadden. Betreurd werd dat er geen terugkoppeling is ontvangen over wat er nu uit de schouw kwam. Dat reduceert de animo om nog eens mee te doen. De ambtelijke projectleider geeft aan dat het naar zijn mening leerzaam is geweest voor de deelnemers maar dat de gemeente er niet echt veel bruikbare informatie uit opgehaald heeft: "Het doel was hier ook meer om bewoners en raadsleden mee te nemen in de nieuwe methodiek, wat is beeldkwaliteit en door welke bril kijken we dan naar de openbare ruimte. Door mensen zelf aan het werk te zetten is dit denk ik wel goed gelukt". In die zin zien wij deze schouw ook als een leermoment voor de gemeente op het terrein van burgerparticipatie.
- De resultaten van de marktdag zijn wel duidelijk terechtgekomen in het plan en het plan is er naar de mening van de projectleider echt door veranderd en verbeterd. Mooi is ook dat hier 120 inwoners toch even meegedacht hebben en hun opvatting over de prioriteiten hebben meegegeven. De methode van de marktdag maakt terugkoppeling

naar individuele deelnemers niet eenvoudig maar met een beetje extra moeite niet onmogelijk.

- Hoewel het niet onder burgerparticipatie valt, hebben wij op basis van de schriftelijke documentatie ook kunnen constateren dat de raadsleden ook ruim de gelegenheid hebben gekregen om zich de materie eigen te maken en op basis daarvan ook een inbreng te kunnen hebben vooraleer het raadsvoorstel opgesteld en behandeld werd.
- De toezegging die de wethouder tijdens de raadsbehandeling deed om met een voorstel te komen hoe burgerparticipatie in de openbare ruimte in te vullen is tot op heden niet nagekomen.
- Het is jammer dat er geen formele evaluatie van dit participatieproces heeft plaatsgevonden. Dat is toch een steviger leermiddel naar de toekomst dan alleen 'iets intern doorspreken' en het helpt ook naar de rest van de organisatie als het gaat om kennisopbouw en van elkaar leren. Overigens geeft men aan er wel degelijk intern lessen uit heeft getrokken.

Al met al een redelijk geslaagd participatieproces met toch nog wel enkele omissies: geen terugkoppeling naar deelnemers, geen nader voorstel voor burgerparticipatie in de openbare ruimte en geen formele evaluatie.

5.5. Casusbeschrijving draagvlakmeting Arcade

In maart 2019 stelde de gemeenteraad een krediet beschikbaar voor de herontwikkeling van theater de Speeldoos waarbij ook onder andere de bibliotheek een plek zou krijgen. Kort daarna diende zich een particulier initiatief aan dat er toe strekte om op de plaats van het Arcadegebouw een nieuw cultuurcentrum te ontwikkelen waarin dezelfde functies een plaats zouden kunnen vinden als waartoe bij het raadsbesluit besloten was. In de raadsvergadering van 25 september 2019 is over dit alternatief gesproken en heeft de gemeenteraad het college in een motie verzocht een aantal zaken vóór 1 december nader uit te werken teneinde in januari 2020 een finaal besluit te kunnen nemen over het alternatief Arcadegebouw dan wel over het doorgaan met de herontwikkeling van de Speeldoos aan de Rembrandtlaan. Het uitvoeren van een draagvlakmeting was een van de onderdelen van deze motie.

Deze draagvlakmeeting moest met gezwinde spoed uitgevoerd worden want de raad verlangde het bewuste voorstel op 1 december 2019 beschikbaar te hebben. Om deze reden is er niet van te voren een participatieplan opgesteld. De uitvoering was in handen van de projectgroep die met de voorbereiding van de herontwikkeling van de Speeldoos belast was.

De projectgroep heeft de enquête opgesteld en besloten om deze digitale enquête voor alle inwoners van Baarn toegankelijk te maken. Hiertoe is besloten omdat het onderwerp erg leeft in de gemeente en omdat het immers gaat om een voorziening voor alle inwoners. De inwoners van Baarn zijn uitgenodigd om de enquête in te vullen via oproepen in het gemeentenieuws in de Baarnsche Courant, de gemeentelijke website en via sociale media. Naast deze grote digitale enquête is tijdens 2 informatieavonden voor direct omwonenden (Arcadeterrein en Rembrandtlaan) nog een tweede, kleinere enquête gehouden onder de

aanwezig. Ze zijn daarbij ook gewezen op de mogelijkheid om de grote digitale enquête in te vullen.

De resultaten van de enquête (die door 1328 inwoners is ingevuld) zijn gepubliceerd op de website van de gemeente en de deelnemers zijn er ook bij het invullen op gewezen dat de resultaten op deze manier teruggezien konden worden.

Bij de stukken voor de vergadering van januari 2020 zijn de resultaten van de draagvlakmeting (de grote en de kleine enquête) toegevoegd en is tevens in bijlage 1 van 1-12-2019 uiteengezet hoe dit onderdeel uit de motie is opgepakt.

De resultaten van de enquête bevestigen een indruk die veel sprekers ook voorafgaande aan de enquête in de beraadslagingen gebruikt hebben, nl dat veel inwoners van Baarn het op prijs zouden stellen als de nieuwe voorziening een plek zou krijgen in het centrum.

Wat opvalt is dat dat bij het onderdeel kosten een verhoging van de OZB wordt geplaatst naast alternatieven die naar onze mening een beperkte realiteitswaarde hebben zoals 'externe fondsen' en 'commerciële investeerders'. Dit relateert naar de mening van de rekenkamercommissie de waarde van de draagvlakmeting in zekere mate.

Belangrijker in dit dossier vinden wij dat het college in het raadsvoorstel van januari 2020 en december 2020 geen aandacht besteedt aan de resultaten van de draagvlakmeting. Zij worden ook niet geïnterpreteerd en komen niet voor in de veelheid van afweegfactoren en overwegingen die in de raadsvoorstel aan bod komen.

Beoordeling van het participatieproces door de rekenkamercommissie

Er zijn naar onze mening twee kanttekeningen te plaatsen bij de hier gebezigde vorm van burgerparticipatie.

- Allereerst maakte burgerparticipatie geen deel uit van de plannen van het college. Het college had er uit eigen beweging voor kunnen kiezen toen bekend werd dat er twee locaties in het geding kwamen. Vervolgens was er zeer weinig tijd beschikbaar waardoor het ontwikkelen van een afgewogen vraagstelling in het gedrang kan zijn gekomen.
- Het valt de rekenkamercommissie op dat het college zowel in het raadsvoorstel van januari 2020 als in het raadsvoorstel van december 2020 geen enkele duiding geeft van de uitkomsten van deze draagvlakmeting. Er wordt niet aangegeven of deze uitkomsten een rol hebben gespeeld in de voorbereiding van de voorstellen. Er wordt ook niet aangegeven waarom de resultaten van de draagvlakmeting geen rol meer spelen of gespeeld hebben. Daarmee is de draagvlakmeting 'in het niets' geëindigd en had deze naar onze mening ook beter niet gehouden kunnen worden.

De rekenkamercommissie vindt deze draagvlakmeting dan ook een minder geslaagd voorbeeld van burgerparticipatie.

5.6 Casusbeschrijving burgerparticipatie bestemmingsplanherziening Landgoed Paleis Soestdijk

De herontwikkeling van het landgoed Paleis Soestdijk is niet alleen voor de nieuwe eigenaar maar ook voor de gemeente Baarn een project van een enorme omvang en betekenis. Het is ook een project waarbij veel aandacht is besteed aan participatie en inspraak. Daarmee is het voor ons een interessante casus in ons onderzoek.

Eerst presenteren wij hieronder het proces zoals het gelopen is. Daarna bezien we het gevolgde proces tegen de achtergrond van de door ons benoemde succesfactoren. We sluiten deze casus af met de conclusies die wij uit het voorgaande kunnen trekken.

Het participatieproces bij de casus bestemmingsplanherziening Landgoed Paleis Soestdijk

De hoofdrolspelers in deze casus zijn de Meyer Bergman Erfgoed Groep (hierna MBEG) als eigenaren van het paleis en de gemeente Baarn die voor het gebied een nieuw bestemmingsplan moet vaststellen en daarin aan moet geven wat daarbinnen de ontwikkelingsmogelijkheden voor MBEG zijn. Gelet op de ligging van het paleis, trekt de gemeente Baarn waar mogelijk gelijk op met de gemeente Soest. En ook de provincie is een belangrijke partner in het proces.

De eerste stap is geweest dat MBEG bezig is gegaan met het ontwikkelen van een Ruimtelijk Kader als belangrijke onderlegger voor het op te stellen bestemmingsplan. In deze fase heeft MBEG al een eerste vorm van participatie georganiseerd door in het jaar 2018 en aantal bijeenkomsten te beleggen voor omwonenden en maatschappelijke organisaties. In deze bijeenkomsten is vooral toelichting gegeven op het in ontwikkeling zijnde concept 'Made by Holland'. De bijeenkomsten hadden ook als doel reacties te peilen.

Vervolgens is in april 2019 het Ruimtelijke Kader ter vaststelling aan de raad aangeboden. In deze vergadering maakten plm 30 personen op eigen titel of als vertegenwoordiger van een organisatie gebruik van de mogelijkheid om in te spreken. De raad besloot om het ruimtelijk kader niet vast te stellen maar nam wel twee moties aan: 'Randvoorwaarden voor één allesomvattend bestemmingsplan Landgoed Paleis Soestdijk' en 'opstellen van een gebiedsvisie landelijk gebied'. Onbekend is wat de waarde en betekenis van de inspraakreacties is geweest.

Een maand na de raadsvergadering start de gemeente Baarn een participatie- en inspraaktraject. Voor dit traject wordt een externe begeleider aangetrokken die ook al voor MBEG het eerste traject begeleid heeft en dus goed ingevoerd is in de thematiek. Omwonenden en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om deel te nemen.

Op basis van de binnengekomen aanmeldingen worden drie groepen gevormd, twee van omwonenden en één met vertegenwoordigers van organisaties. In totaal nemen zo'n 50 personen deel; in de loop van de tijd vermindert dit aantal enigszins. Sommigen stoppen zonder opgaaf van reden; anderen stoppen om principiële redenen.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroepen wordt een notitie ‘werkwijze klankbordgroep Landgoed Paleis Soestdijk vastgesteld’. Hierin staan o.a. de functie van de klankbordgroep en de spelregels vermeld. Als functie wordt genoemd: feedback geven op concept-onderzoeken die t.b.v. het bestemmingsplan worden opgesteld en meedenken over de ontwikkeling van het landgoed. Elke groep komt in een periode van ruim een half jaar zo’n 6 maal bijeen. In elke bijeenkomst staat een relevant thema (zoals natuur, mobiliteit, cultuurhistorie, evenementen en geluid) centraal. Eind 2019 wordt een tussenadvies gegeven en eind juni 2020 volgt een eindadvies dat is opgesteld door een kernteam van 5 personen vanuit de klankbordgroepen. In het advies wordt aangegeven dat het eindadvies de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces beschrijft. En ook dat ‘de klankbordgroepen breed waren samengesteld, dus logisch dat binnen de drie groepen de standpunten soms uiteen lagen’. Het onderstreept alleen maar het doel om relevante meningen en ideeën in een vroegtijdig stadium in kaart te brengen en te benutten voor het maken van goede afwegingen bij de planontwikkeling en een beter besluit van de gemeenteraad.

De kern van het advies is:

- Aantal en soort evenementen is te ruimhartig en sluit niet aan bij de toelichting die de eigenaar diverse malen in de klankbordgroepen heeft gegeven.
- Het weiland langs de Praamgracht is niet geschikt om te parkeren, ook niet als overloop.
- De inrichting van de Amsterdamsestraatweg dient te worden aangepast, liefst door een ongelijkvloerse verbinding voor voetgangers en fietsers tussen Parade en Paleis te creëren.
- Behoud en versterking van de bestaande natuur, rust en biodiversiteit, dienen in het gehele gebied, zowel binnen als buiten het landgoed, leidend te zijn.
- Goede samenwerking met lokale ondernemers en een vertrouwenwekkende relatie met omwonenden zijn cruciaal voor een succesvolle gebiedsontwikkeling van Landgoed Soestdijk.

Als we kijken naar de besluitvorming in de raad op 15 juli dan is het advies van de klankbordgroep niet het enige inspraakresultaat wat op tafel ligt. Er is op 1 en 2 juli 2020 ook weer door ruim 30 personen op persoonlijke titel of als vertegenwoordiger van een organisatie ingesproken. De precieze doorwerking van deze inspraakreacties op de besluitvorming kan naar onze mening worden niet exact worden vastgesteld. Daarvoor is er van te veel andere invloeden op de besluitvorming sprake. Wel kan met betrekking tot het advies van de gezamenlijke klankbordgroepen het volgende worden gesteld:

- De raad spreekt in een van de aangenomen moties zijn waardering uit voor het werk van de klankbordgroepen en vraagt het college er bij de opstelling van het ontwerpbestemmingsplan rekening mee te houden.
- In de aangenomen moties en amendementen komen de volgende vier belangrijke punten uit het advies van de klankbordgroepen terug: niet parkeren op het weiland langs de Praamgracht; aanpassing van de wegenstructuur, samenwerking met lokale

ondernemers; in het ontwerpbestemmingsplan duidelijkheid bieden over het (liefst beperkte) aantal evenementen in de voortuin.

Daarna wordt het plan in de tweede helft van augustus ter inzage gelegd en bestaat voor een ieder de mogelijkheid om een reactie in te dienen. Alle reacties zullen door het college beantwoord worden. Deze fase kan leiden tot een aanpassing op basis van de reacties. Daarna stelt (in dit geval) de raad het ontwerpbestemmingsplan vast en wordt het wederom ter inzage gelegd. In deze fase kunnen belanghebbenden (dus niet iedereen) een zienswijze indienen. Het college reageert op deze zienswijzen en ook hier kan weer sprake zijn van aanpassing. Dit leidt tot een vaststellingsbesluit in de raad waarna er (voor indieners van een zienswijze) de mogelijkheid van beroep open staat bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Beoordeling van het participatieproces door de rekenkamercommissie

Onze beoordeling is tot stand gekomen op basis van de bestudering van de beschikbare documentatie en op basis van interviews met de externe projectleider van het participatieproces, met de gemeentelijke projectleider voor de herziening van het bestemmingsplan en met enkele leden van de externe klankbordgroep.

Wij zijn van mening dat dit participatieproces de toets der kritiek zeker kan doorstaan en als een goed voorbeeld van burgerparticipatie kan worden beschouwd. Wij baseren ons daarbij op het volgende:

- Er is een open uitnodigingsproces geweest. Alle belangstellenden zijn opgenomen in een van de drie klankbordgroepen.
- Er is een deskundige begeleider aangesteld met brede ervaring in complexe participatieprocessen. Zijn feitelijke optreden is door geïnterviewde leden van de klankbordgroepen ook als deskundig en professioneel beoordeeld.
- Er is aan het begin een ‘notitie werkwijze’ vastgesteld zodat de functie van de klankbordgroep en de werkwijze voor iedereen vaststonden.
- De klankbordgroepen zijn ruim voorzien van informatie en er is door diverse deskundigen toelichting verstrekt bij deze informatie. De discussies over de voorliggende rapporten hebben in een aantal gevallen ook tot verbetering daarvan geleid.
- Er is sterk gestuurd op het realiseren van een open dialoog. De geïnterviewde deelnemers geven aan dat er voldoende ruimte is geweest voor ieders inbreng, dat er constructief gediscussieerd kon worden en dat de resultaten ook goed in het eindadvies verwoord zijn.
- Er is na de raadsvergadering waarin het advies behandeld is, door de deelnemers in informele sfeer teruggekeken op het proces en vooruitgekeken op de volgende fase en een mogelijke rol van de klankbordgroepen daarbij. Hier plaatsen wij wel de kanttekening bij dat het naar onze mening beter zou zijn geweest om ook een feitelijke evaluatie van zo’n belangrijk participatieproces te houden.

Zoals aangegeven is het moeilijk om het effect van het advies op de uiteindelijke besluitvorming concreet te benoemen. Er is door de raad waardering uitgesproken voor het advies maar het proces van de herziening van het bestemmingsplan kent een grote complexiteit. Er is in juli 2020 ook door vele individuen en vertegenwoordigers van organisaties ingesproken en op het voorontwerp bestemmingsplan zijn 42 reacties binnengekomen. (Inmiddels is bekend dat de behandeling van het ontwerpbestemmingsplan wordt uitgesteld omdat de eigenaar wil onderzoeken of een alternatief plan voor de voorziene woningen mogelijk is met minder impact op het bos en met behoud van zoveel mogelijk natuurwaarden.) En straks volgt nog een zienswijzeprocedure en kan er nog tegen een vastgesteld bestemmingsplan bezwaar gemaakt worden. De waarde van het participatieproces en van daaruit voortgekomen advies ten opzichte van (inspraak-)reacties is naar onze mening dat er niet een specifiek belang verdedigd wordt maar dat het vraagstuk van de herontwikkeling van het landgoed op een integrale manier benaderd is. Veel aspecten zijn gewogen en in onderling verband besproken. Daarmee kan het naar onze mening een waardevolle bijdrage in het besluitvormingsproces leveren.

Bijlage 1: 53 projecten met burgerparticipatie in Baarn

- 1 Inwonertop
- 2 Beleef de Rivier
- 3 Burgerpeiling (enquête).
- 4 Toptaken Website
- 5 Beleidsnota Cultureel Erfgoed
- 6 Erfgoedwaardenkaart
- 7 Paleis Soestdijk
- 8 Ontwikkeling levendig Centrum
- 9 Omgekeerd inzamelen, locatie ondergr. containers - VANG traject
- 10 Arcade draagvlakmeting / Theater / bibliotheek
- 11 Wintertuin
- 12 Reconstructie Eemweg
- 13 Vrijwillige inzet onderhoud Cantonspark
- 14 Bosbadlaan
- 15 Boomonderhoud Maarschalkbosch
- 16 Toekomstvisie en Structuurvisie 2030
- 17 Baarns Klimaatakkoord
- 18 Opstellen beeldkwaliteitsplan met bewonersschouwen en marktkraam
- 19 Beheerkwaliteitsplan openbare ruimte
- 20 Bestrijding Japanse Duizendknop (met vrijwilligers)
- 21 Exploitatie sportaccommodaties
- 22 Survival run
- 23 Winterspelen
- 24 Koningsdag 2019
- 25 Ontwikkeling nota sociaal domein
- 26 WMO – beleid
- 27 WMO – Jeugd verordening 2020
- 28 Programma bestrijding eenzaamheid
- 29 Verbouwing centrale hal (ouderen/toegang)
- 30 Integrale Toegang
- 31 Brede school Noord
- 32 Visie Wonen
- 33 Project referentiewoningen
- 34 Escher Baarn
- 35 Cultuurcafé
- 36 Communicatienota
- 37 Ontwikkelen cultuurplatform

- 38 *Omgevingspanel*
- 39 *Proces beleidsnota recreatie en toerisme*
- 40 *Stadsgesprekken Klimaatadaptatie*
- 41 *Visie schulddienstverlening*
- 42 *Evaluatie minimabeleid 2017-2019*
- 43 *Toekomstvisie werklocaties Baarn 2020*
- 44 *Lokaal Sportakkoord/ Ijsbaan multifunctioneel inrichten*
- 45 *Maatschappelijke begeleiding asielzoekers*
- 46 *Transitievisie Warmtenet*
- 47 *Raad op Pad*
- 48 *Professorenbuurt alternerend parkeren*
- 49 *Vervangingsplan kastanjes rode dorp*
- 50 *Herinrichting Laanstraat*
- 51 *Stoepenplan 18-20*
- 52 *Aanpak speeltuinen*
- 53 *Woning Noordschil*