



Betrekken, luisteren en afwegen

Een onderzoek naar participatie in de gemeente Amersfoort

Colofon

Uitgavedatum: 30 mei 2024

Foto omslag: Gemeente Amersfoort, Simon Lamme



Rekenkamer Amersfoort

Stadhuisplein 5

3811 LM Amersfoort

033 469 43 12

rekenkamer@amersfoort.nl

www.amersfoort.nl/rekenkamer



Ipsos I&O

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 308 48 00

info@ioresearch.nl

www.ioresearch.nl

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	BESTUURLIJK RAPPORT	2
1	DOELSTELLING ONDERZOEK	3
2	CONCLUSIES	4
3	AANBEVELINGEN	7
DEEL 2	NOTA VAN BEVINDINGEN	9
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	10
1.1	INLEIDING	10
1.2	DOEL EN VRAAGSTELLING	10
1.3	ONDERZOEKSOPZET	10
1.4	NORMENKADER	10
1.5	SCOPE EN AFGRENTING	11
1.6	LEESWIJZER	11
HOOFDSTUK 2	AMERSFOORTS PARTICIPATIEBELEID IN PERSPECTIEF	12
2.1	PARTICIPATIEBELEID IN HET ALGEMEEN	12
2.2	PARTICIPATIEBELEID IN AMERSFOORT	14
2.3	HOE HET AMERSFOORTSE PARTICIPATIEBELEID ZICH ONTWIKKELT	20
2.4	HET AMERSFOORTSE BELEID IN PERSPECTIEF	21
2.5	NORMENKADER	24
HOOFDSTUK 3	DE UITVOERING OP BASIS VAN ZES CASUSSEN	25
3.1	ALGEMEEN BEELD	25
3.2	INZICHTEN UIT DE CASUSSEN	26
3.3	NORMENKADER	30
HOOFDSTUK 4	BETROKKENHEID, RESULTATEN EN RAADSINFORMATIE	31
4.1	BELANG VAN PARTICIPATIE	31
4.2	SAMENSTELLING PARTICIPANTEN	31
4.2	DE BETROKKENHEID VAN RAADSLEDEN BIJ PARTICIPATIE	33
4.3	DE RESULTATEN VAN (INWONER)PARTICIPATIE	35
4.5	WANNEER VINDEN BETROKKENEN PARTICIPATIE EFFECTIEF?	36
4.6	HET VERTALEN VAN RESULTATEN PARTICIPATIE NAAR BELEIDS- EN PLANVORMING	38
4.7	MOGELIJKHEDEN OM PARTICIPATIE TE VERBETEREN	40
DEEL 3	BIJLAGEN	41
BIJLAGE 1	DEELVRAGEN	42
BIJLAGE 2	NORMENKADER	43
BIJLAGE 3	ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING	44
BIJLAGE 4	VRAGENLIJST PARTICIPANTEN EN NIET-PARTICIPANTEN	48
BIJLAGE 5	DE ZES CASUSSEN	55
BIJLAGE 6	LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	68
BIJLAGE 7	OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN	69

DEEL 1 BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

Het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort dateert uit 2009 en is vastgelegd in de notitie *Participatie en inspraak in Amersfoort, Uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium*. Het beleid is het resultaat van een interactief proces met de stad (2008). In 2016 is *Starten voor de start* aan dit beleid toegevoegd. Het doel is het verkrijgen van een goed beeld van wat er speelt rondom het startende initiatief. In juli 2020 heeft de gemeente als verbijzondering van dit bredere participatiebeleid de *Participatiegids Amersfoort* opgesteld. De Participatiegids is alleen voor ruimtelijke ontwikkelingen, dus initiatieven (meestal van externe initiatiefnemers) waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Naast de beleidskaders van de gemeente speelt ook nieuwe aanstaande wetgeving, de Wet versterking participatie op decentraal niveau. De wetgeving bevindt zich nog in het voorbereidend stadium. In aanloop daar naartoe kan er een natuurlijk moment ontstaan om het huidige beleid te actualiseren. Er was bij de start van dit onderzoek binnen de gemeente nog geen plan gemaakt voor evaluatie en actualisatie van het huidige beleid.

Doel en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in: wat participatie is of kan zijn, hoe het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort eruit ziet en welke verbeteringen er mogelijk zijn, ook in het licht van de nog in te voeren Wet versterking participatie op decentraal niveau.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Hoe geeft de gemeente Amersfoort uitvoering aan het vastgestelde participatiebeleid en is deze invulling van inwonersparticipatie effectief?

Scope van het onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek zowel naar participatietrajecten voor ruimtelijke initiatieven als naar participatie rond beleidsontwikkeling kijken. Het onderzoek is gericht op participatie door inwoners en niet door ondernemers of organisaties. In het onderzoek ligt de focus op participatietrajecten waarin de gemeente of een ontwikkelende partij de initiatiefnemer is en op de fase van planvorming (en dus niet op participatie in de fase van agendavorming, uitvoering en/of evaluatie van beleid). Om het proces te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat de besluitvorming is afgerond (zodat de effectiviteit beoordeeld kan worden en ook de rol van de raad in dit onderzoek betrokken kan worden). Anderzijds is het belangrijk dat de betrokken ambtenaar nog aanwezig is en dat deelnemers zich het participatieproces nog kunnen herinneren. Daarmee richten we ons op afgeronde participatietrajecten in de periode 2022-2023 (waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden in de raad). Burgerinitiatieven en nieuwe vormen van democratie (jongerenraad, loting, etc.) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn diverse bronnen bestudeerd. Het gaat om landelijke bronnen, beleid van andere gemeenten, het huidige participatiebeleid van de gemeente Amersfoort, uitgevoerde evaluaties en projectinformatie rondom zes specifieke participatietrajecten. De zes gekozen participatietrajecten zijn:

- Omgevingsvisie Amersfoort 2030;
- Skaeve Huse Palestinaweg Oost;
- Inrichting Zevenhuizerstraat 30km;

- Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg;
- Wijkperspectief Soesterkwartier;
- Renovatie Skatepark Vathorst.

Deze casussen geven geen representatief beeld van alle inspanningen die de gemeente verricht, maar zijn wel indicatief voor hoe het beleid in de praktijk uitgevoerd wordt. Rondom deze trajecten is niet alleen de projectinformatie bestudeerd maar zijn ook interviews gehouden met twee wethouders, tien ambtelijk betrokkenen en zes participanten. Er heeft op 30 november 2023 een groeps gesprek plaatsgevonden met zeven raadsleden over hoe zij het participatieproces ervaren en hoe zij de raadsinformatie beoordelen.

Ten slotte is een vragenlijst verspreid onder leden van het AmersfoortPanel en via contactgegevens of nieuwsbrieven vanuit de gekozen participatietrajecten. Via deze verschillende routes hebben 2.812 respondenten de vragenlijst ingevuld. Van hen hadden 1.872 mensen gehoord van één of meer van de zes participatietrajecten. Onder hen waren 219 mensen die daadwerkelijk hebben deelgenomen aan een participatietraject. Zij hebben voor dat participatietraject aangegeven wat hun ervaringen waren.

Landelijke ontwikkeling

Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw bestaat er een groeiende belangstelling voor het betrekken van bewoners bij besluitvorming. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is het vraagstuk voor gemeenten een nieuwe fase ingegaan. De Omgevingswet verplicht gemeenten om bij specifieke ruimtelijke processen inzichtelijk te maken hoe er is geparticipeerd. De Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht gemeenten een participatieverordening vast te stellen.

Participatie kent geen vaste definities en gemeenten beschikken over beleidsruimte om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij bewoners, organisaties en bedrijven betrekken bij hun besluit- en planvorming. In het politieke en wetenschappelijke debat bestaat (nog) geen consensus over hoe een gemeente dit moet doen. Gemeenten moeten hierin zelf keuzes maken. Belangrijke regeringsadviseurs wijzen op mogelijke nadelige aspecten van participatie: de deelbelangen die 'mondige bewoners' voor het voetlicht brengen kunnen de overhand krijgen op het algemeen belang. Het is aan de gemeenteraad de participatieve democratie niet op 'ondoordachte wijze' te vermengen met de representatieve democratie. De gemeenteraad kan dit doen door (financiële) kaders vast te stellen die een doelmatig en doeltreffend beleid waarborgen.

2 CONCLUSIES

Hoofdconclusie: De gemeente Amersfoort maakt duidelijk werk van participatie maar het is niet herleidbaar of het beleid en de uitvoering efficiënt en effectief zijn.

De gemeente Amersfoort maakt, als het gaat om de uitvoering, aantoonbaar werk van participatie. In 2009 was de gemeente Amersfoort met het vaststellen van de participatieverordening zelfs koploper in Nederland. Daarna was de gemeente Amersfoort er eveneens snel bij om in te spelen op de veranderingen die de Omgevingswet heeft meegebracht. Raadsleden, het college, ambtenaren en bewoners; vrijwel alle betrokkenen hechten er belang aan dat bewoners al in een vroeg stadium betrokken worden en invloed kunnen uitoefenen op beleidsvorming en de uitvoering.

De rekenkamer constateert in algemene zin dat er een discrepantie is tussen de hoeveelheid werk die in afzonderlijke participatietrajecten gestoken wordt en de uiteindelijke ontvangst van de resultaten door bewoners. Dit verschil is niet te duiden aan de hand van één verklaring, maar is de optelsom van verschillende onderdelen. Op grond van het beleid is het niet herleidbaar of de participatie efficiënt en

effectief verloopt. Verschillende betrokkenen hanteren eigen maatstaven om te beoordelen of participatie een succes is en de algemene uitgangspunten die de gemeente Amersfoort hanteert zijn sinds 2009 niet meer herzien. Dit terwijl het debat over participatie de afgelopen jaren in een stroomversnelling is terechtgekomen. De rol van participatie binnen de representatieve democratie wordt in het Amersfoortse beleid wel benoemd, maar is onvoldoende verankerd. Het politieke landschap (en politieke veranderingen) speelt tegelijkertijd in de uitvoering wel een belangrijke rol. Het eigenaarschap van de participatieparagraaf in (raads)voorstellen is bestuurlijk niet belegd. De rekenkamer constateert dat deze in de praktijk ingevuld wordt door de vakwethouder van wie het besluit is waar de participatieparagraaf onderdeel van uitmaakt. Binnen het college draagt daarentegen de wethouder Participatie de verantwoordelijkheid voor het participatiebeleid. Dit leidt tot onduidelijkheid wie bestuurlijk eigenaar is van de participatieparagraaf en de wijze hoe het verloop van de participatie is uitgevoerd en beschreven.

Bovenstaande maakt dat de rekenkamer constateert dat hoewel “de dingen goed gedaan worden” het niet herleidbaar is dat “de juiste dingen worden gedaan”.

Deelconclusie 1: De gemeenten Amersfoort heeft jarenlange ervaring met participatie, sinds 2009 verankerd in Participatiebeleid, in 2016 uitgebreid met Starten voor de Start en in 2020 met de Participatiegids voor ruimtelijke ontwikkelingen.

De ambitie van de gemeente Amersfoort om bewoners te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming en uitvoering is al decennia oud. In 2009 stelde het gemeentebestuur het nog steeds vigerende ‘Participatie en inspraak in Amersfoort. Uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium’ (hierna: het Participatiebeleid) vast. De gemeenteraad stelde tegelijkertijd de nog steeds geldende participatie- en inspraakverordening vast. Hiermee liep de gemeenteraad voorop, aangezien het vaststellen van een participatieverordening (nog) niet verplicht was.

Sinds 2009 zijn ‘de algemene uitgangspunten’ van het participatiebeleid niet herzien maar is het beleid wel aangevuld. Dit naar aanleiding van de opbrengst van een burgerinitiatief, een werkgroep van de gemeenteraad en de invoering van de Omgevingswet. Dit heeft onder meer geleid tot de toevoeging van de oplegger *Starten voor de start* (2016) en de *Participatiegids Amersfoort* (2020). Naar het oordeel van de rekenkamer heeft participatie in de gemeente Amersfoort de afgelopen decennia op grote belangstelling kunnen rekenen binnen de gemeente, de politiek en de samenleving.

Deelconclusie 2: Het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort kent geen concrete doelen, kwaliteitscriteria of een financieel kader. Hierdoor is niet herleidbaar of de participatie efficiënt en effectief is.

De rekenkamer constateert dat afgelopen decennia het debat over het belang van participatie zowel landelijk als in Amersfoort is doorgegaan. De voortgang in dit debat komt naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende terug in de algemene uitgangspunten (uit 2009) van het Participatiebeleid. Het gaat daarbij specifiek om de relatie tussen participatie en de democratische legitimiteit (of: hoe voorkom je als gemeente dat participatie beter uit kan pakken voor de mensen die beschikken over voldoende tijd en competenties). En eind 2022 schrijft de regering dat het gaat om de taak van de raad ‘om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid.’

In het Participatiebeleid staan geen doelen of kwaliteitscriteria waaraan getoetst kan worden of participatietrajecten (volgens de uitgangspunten) een succes te noemen zijn. De gemeenteraad stelt daarnaast geen overkoepelende financiële kaders waarbinnen getoetst kan worden of een participatietraject kosteneffectief is.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad in het verleden wel de opdracht heeft gegeven om kwaliteitscriteria te ontwikkelen, maar dat volgens het college dit niet in lijn is met de Omgevingswet

en de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om een Omgevingsvergunning te kunnen weigeren. De rekenkamer constateert eveneens dat er in Amersfoort per traject besluitvorming plaatsvindt over de doelen, kosten en vorm van participatie. De wens is om maatwerk te kunnen leveren. Het is niet herleidbaar waarom in één project er gekozen wordt voor een uitgebreidere vorm van participatie dan in een ander gelijksoortig project. De rekenkamer constateert onder meer dat de 'politieke gevoeligheid' van de ontwikkeling een factor van betekenis kan zijn in hoeverre bewoners concrete invloed kunnen uitoefenen binnen een traject. Naar het oordeel van de rekenkamer biedt de huidige werkwijze onvoldoende handvatten om tot onderbouwde uitspraken te komen of de gemeente Amersfoort de participatietrajecten effectief en efficiënt inricht.

Deelconclusie 3: De gemeente Amersfoort maakt duidelijk werk van participatie. Ondanks intensieve participatie zijn participanten niet tevreden.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Amersfoort duidelijk werk maakt van het betrekken van bewoners bij besluitvorming door middel van participatie. Dit blijkt onder meer uit de moeite die de gemeente doet om alle groepen te betrekken en de uitgebreide communicatie in verschillende fases via verschillende (sociale) media over de voortgang en de resultaten. De rekenkamer constateert eveneens dat de resultaten van deze inspanningen terug te vinden zijn in de participatieverslagen en/of de participatieparagraaf. Naar het oordeel van de rekenkamer neemt de gemeente Amersfoort de uitvoering van participatie serieus en wordt er veel tijd gestoken in zowel de voorbereiding als de uitvoering van participatietrajecten. De rekenkamer beoordeelt de communicatie over het algemeen als uitgebreid en helder.

In de praktijk ondervindt de gemeente Amersfoort weerstand bij de uitvoering van participatietrajecten. Er bestaan tussen participanten en de gemeente verschillen in verwachtingen en opvattingen over wat de participatieniveaus inhouden (raadpleging, advisering, coproductie). Participanten zien het niveau van raadplegen niet als een volwaardige vorm van participatie. Voor hen voelt het als geïnformeerd worden zonder gehoord te worden. Participanten willen invloed op het besluit en ook mee kunnen praten of een ontwikkeling al dan niet door kan gaan. De participatie gaat echter vaak over het hoe en niet over het wat of waarom. Dus: participanten kunnen niet meepraten over de wenselijkheid van de ontwikkeling als geheel, maar alleen over hoe bepaalde zaken zoals verlichting, toegang et cetera worden ingevuld. Er is een spanningsveld tussen democratische legitimiteit (de raad is gekozen om besluiten te nemen), de gemeente als hoeder van het algemeen belang (dat boven het individuele belang kan gaan) en de verwachting van participanten dat zij, wanneer ze geraadpleegd worden, daadwerkelijk invloed hebben.

De rekenkamer constateert dat de moeite die de gemeente Amersfoort steekt in de participatietrajecten zich beperkt vertaalt in een goede ontvangst bij participanten en inwoners. Dit blijkt zowel uit de casestudies als uit de resultaten van de enquête. Naar het oordeel van de rekenkamer is daardoor niet aantoonbaar dat de participatie in voldoende mate bijdraagt aan de doelen die genoemd staan in de algemene uitgangspunten, zoals het vergroten van de kans op wederzijds begrip en het verbeteren van de beleidsprocessen.

Deelconclusie 4: Besluiten verbeteren door participatie maar dat is niet voor iedereen duidelijk.

De rekenkamer constateert dat de bij participatie betrokken actoren verschillende en eigen maatstaven hanteren om te beoordelen hoe succesvol de participatie was. Ambtelijk betrokkenen en het college vinden participatie succesvol als het nieuwe input oplevert voor beleid of als er tijdens de inspraak geen nieuwe zienswijzen naar voren komen. Raadsleden vinden het vooral belangrijk dat participatie leidt tot meer draagvlak. Participanten geven aan participatie succesvol te vinden als zij gehoord worden en als zij de kans hebben om mee te denken. Daarbij is het voor hen belangrijk dat de inbreng ook zichtbaar verwerkt wordt.

In de bestudeerde casussen is zichtbaar dat input uit participatie wordt meegenomen maar zowel participanten als raadsleden verwachten méér van de participatieparagraaf. Voor hen is niet altijd duidelijk wat er is gedaan met de input uit participatie en welke inbreng ('pijnpunten') niet is meegenomen en wat daar de reden van was.

Deelconclusie 5: Politieke interventies geven participanten het gevoel dat hun inbreng niet nodig was.

Participatie vindt daarnaast plaats binnen een politiek landschap. Met participatie kunnen participanten invloed uitoefenen op politieke besluitvorming. Het komt in Amersfoort ook voor dat politieke besluitvorming juist de participatie doorkruist. Beleidsuitgangspunten kunnen tijdens het participatietraject (al dan niet als gevolg van verkiezingen en nieuwe coalitieakkoorden of nieuw beleid) veranderen. Daardoor sluit de gevolgde participatie niet meer aan op het te nemen besluit. Participanten geven in de enquête aan dat het succes van een traject afhangt van of zij zich gehoord voelen en weten wat er met de inbreng gedaan is. Politieke interventies geven participanten het gevoel dat hun inbreng niet nodig was.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat de verschillende maatstaven en politieke interventies bijdragen aan de ontevredenheid van participanten over de invloed die zij hebben op het besluit en dat dat de effectiviteit van het participatieproces in de weg staat.

3 AANBEVELINGEN

Het voorgaande maakt duidelijk dat de gemeente Amersfoort veel werk maakt van participatie, maar dat de rekenkamer desondanks ruimte ziet voor aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de raad

- 1. Formuleer een overkoepelende visie op participatie.*
De handreiking participatiebeleid van de VNG bevat een stappenplan om een visie op participatie te ontwikkelen, met daarin expliciete aandacht voor de spanning tussen participatie en democratische legitimiteit.
- 2. Maak duidelijk welke rol de opbrengst van participatie speelt in de belangenafweging.*
Omdat de input van participatie onderdeel is van een bredere belangenafweging, is het van belang om de plek van participatie in de belangenafweging te duiden. De gemeente Amsterdam heeft dit uitgewerkt in het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving dat als denkrichting kan dienen voor de gemeente Amersfoort.
- 3. Standaardiseer de aanpak en stel financiële kaders.*
De gemeente Amersfoort kent drie niveaus van participatie die niet leiden tot een vaste aanpak. Bepaal welk niveau van participatie wanneer wordt ingezet. Geef per niveau aan op welke wijze de betrokkenen uitgenodigd kunnen worden en welke werkvormen passend zijn. Motiveer als je hiervan afwijkt. Maak per niveau van participatie duidelijk wat het mag kosten.

Aanbevelingen aan het college

- 4. Benoem wie verantwoordelijk is voor de participatieparagraaf.*
Benoem in die paragraaf kernachtig welk input uit participatie is meegenomen in het voorliggende besluit en welke input niet is meegenomen.

Aanbevelingen aan de raad en het college

5. Verander de spelregels niet tijdens een traject.

Participatie vindt binnen Amersfoort plaats in een politiek landschap. Uitgangspunten kunnen daardoor na verloop van tijd wijzigen. Verander de spelregels niet tijdens een participatietraject.

Tot slot

Naast bovenstaande inhoudelijke aanbevelingen op het gebied van participatie, vraagt de rekenkamer aandacht voor eerdere besluitvorming van de raad over de opvolging van de aangenomen aanbevelingen. Deze zijn hieronder weergegeven:

- Zet de opdrachten vanuit de raad i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport, expliciet als opdrachten door naar de organisatie.¹
- Rapporteer binnen drie maanden aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.
- Vul de raadsinformatiebrief (die na drie maanden aan de raad wordt gestuurd met daarin een plan van aanpak voor de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen) na een jaar aan met de laatste stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en borging, waarna deze aan de raad wordt gezonden.²
- Informeer de raad gedurende langere tijd actief over de stand van zaken bij de uitvoering. Dit kan door, gelijk aan de werkwijze met moties en toezeggingen, een overzicht te genereren met de stand van zaken van de uitvoering en borging van de aangenomen aanbevelingen (conform A-13.1b). Voor de continuïteit zou daarbij tot drie jaar teruggeblikt moeten worden.

¹ De eerste twee bullets zijn afkomstig uit het op 9 juli 2013 tijdens Het Besluit overgenomen aanbevelingen uit het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, met inachtneming van het aangenomen amendement.

² De derde en vierde bullet zijn afkomstig uit motie 2019-065M Monitoren uitvoering aanbevelingen rekenkamer, welke de gemeenteraad op 28 mei 2019 heeft aangenomen.

DEEL 2 NOTA VAN BEVINDINGEN

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort dateert uit 2009 en staat beschreven in de notitie *Participatie en inspraak in Amersfoort, Uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium*. Het beleid is het resultaat van een interactief proces met de stad (2008). In 2016 is *Starten voor de start* aan dit beleid toegevoegd als resultaat van een informele evaluatie van het participatiebeleid uit 2009, door een groep raadsleden, bewoners en ambtenaren. Het doel is het verkrijgen van een goed beeld van wat er speelt rondom het startende initiatief. In juli 2020 heeft de gemeente als verbijzondering van dit bredere participatiebeleid de *Participatiegids Amersfoort* opgesteld. De Participatiegids is alleen voor ruimtelijke ontwikkelingen, dus initiatieven (meestal van externe initiatiefnemers) waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Naast de beleidskaders van de gemeente speelt ook nieuwe aanstaande wetgeving, de Wet versterking participatie op decentraal niveau. De wetgeving bevindt zich nog in het voorbereidend stadium. In aanloop daar naartoe kan er een natuurlijk moment ontstaan om het huidige beleid te actualiseren. Er was bij de start van dit onderzoek binnen de gemeente nog geen plan gemaakt voor evaluatie en actualisatie van het huidige beleid.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in wat participatie is of kan zijn, hoe het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort eruitziet en welke verbeteringen er mogelijk zijn, ook in het licht van de nog in te voeren Wet versterking participatie op decentraal niveau.

De centrale onderzoeksvraag van het rekenkameronderzoek luidt:

Hoe geeft de gemeente Amersfoort uitvoering aan het vastgestelde participatiebeleid en is deze invulling van inwonerparticipatie effectief?

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

1.3 Onderzoeksopzet

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksfasen doorlopen:

- bespreken opzet in klankbordgroep met raadsleden;
- aankondiging en casusselectie;
- deskresearch;
- veldwerk;
- analyse en rapportage.

In bijlage 3 vindt u een uitgebreide toelichting op de onderzoeksopzet.

1.4 Normenkader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is een normenkader gehanteerd (zie bijlage 2). De normen zijn opgesteld om te kunnen toetsen of het beleid effectief is. De normen kennen een relatie

met de verschillende deelvragen. Elk hoofdstuk begint met een overzicht van de onderzoeksvragen die in dat hoofdstuk beantwoord worden. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht waarin de relatie wordt gelegd tussen de normen en de beoordeling. De beoordeling wordt gegeven naar de mate waarin er aan de norm wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs). Rood betekent dat er niet aan de norm voldaan wordt en verbeteringen noodzakelijk zijn. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm voldaan wordt en dat er verbeteringspotentieel is. En groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is.

1.5 Scope en afgrenzing

De rekenkamer wil met dit onderzoek zowel naar participatietrajecten voor ruimtelijke initiatieven als naar participatie rond beleidsontwikkeling kijken. Het onderzoek is gericht op participatie door inwoners en niet door ondernemers of organisaties. In het onderzoek ligt de focus op participatietrajecten waarin de gemeente of een ontwikkelende partij de initiatiefnemer is en op de fase van planvorming (en dus niet op participatie in de fase van agendavorming, uitvoering en/of evaluatie van beleid). Om het proces te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat de besluitvorming is afgerond (zodat de effectiviteit beoordeeld kan worden en ook de rol van de raad in dit onderzoek betrokken kan worden). Anderzijds is het belangrijk dat de betrokken ambtenaar nog aanwezig is en dat deelnemers zich het participatieproces nog kunnen herinneren. Daarmee richten we ons op afgeronde participatietrajecten in de periode 2022-2023 (waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden in de raad). Burgerinitiatieven en nieuwe vormen van democratie (jongerenraad, loting, etc.) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het gemeentelijk beleid en hoe dat zich verhoudt tot landelijke ontwikkelingen en tot participatiebeleid bij andere gemeenten. Het beschrijft wat participatie in de Amersfoortse context is en wat het (ook) kan zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft zes casussen en gaat daarbij in op de uitvoering, de resultaten en informatievoorziening aan de raad. Hoofdstuk 4 brengt het Amersfoortse beleid en de casussen samen: zijn de uitvoering, de resultaten en de informatievoorziening aan de raad in lijn met de doelen van het participatiebeleid en waar kunnen verbeteringen worden gerealiseerd?

HOOFDSTUK 2 AMERSFOORTS PARTICIPATIEBELEID IN PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder inwonerparticipatie?
- Hoe zijn de in eerdere evaluaties genoemde verbeterpunten geïmplementeerd?
- Hoe verhoudt het gemeentelijke participatiebeleid zich tot drie³ referentiegemeenten en landelijke ontwikkelingen?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch en interviews. In paragraaf 2.1 staan de relevante (landelijke) ontwikkelingen beschreven ten aanzien van participatiebeleid en de beleidsruimte die een gemeente heeft. In paragraaf 2.2 wordt het beleid van de gemeente Amersfoort beschreven. In paragraaf 2.3 staat wat de gemeente leerde van eerdere evaluaties. Daarna is in paragraaf 2.4 te vinden hoe twee referentiegemeenten, Amsterdam en Utrecht, invulling geven aan hun participatiebeleid. Tot slot worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

2.1 Participatiebeleid in het algemeen

Al sinds de jaren zestig is er op landelijk en lokaal niveau aandacht voor inwonersparticipatie en democratisering. De kerngedachte is dat het bevorderen van de burgerbetrokkenheid leidt tot betere en breder gedragen besluitvorming. Participatie kent geen (wettelijke) definitie, kent meerdere invullingen en begripsverwarring komt al snel om de hoek kijken. Er wordt dan ook gesproken van ‘participatie als toren van Babel’.⁴ Per beleidsterrein kan participatie een andere betekenis krijgen.

Een hulpmiddel dat in analyses over burgerparticipatie veelvuldig terugkomt is de participatieladder. In 1969 publiceerde Arnstein haar ‘ladder van burgerparticipatie’.⁵ Haar uitgangspunt is dat participatie een herverdeling van zeggenschap moet bevatten. Daardoor kunnen burgers die uitgesloten zijn van de politieke besluitvorming dankzij burgerparticipatie daar toch onderdeel van worden. Hiervoor ontwikkelde zij een ladder met daarop acht treden. Zij beschouwde de trede ‘informereren’ (waar ambtenaren de participanten informeren over hun rechten, plichten en opties) als de laagste vorm van participatie. Zij waarschuwt daarnaast met de allerlaagste treden van haar ladder (‘manipulatie en therapie’) voor ‘non-participatie’. Een machthebber wekt de illusie te luisteren naar burgers, maar doet dat niet. De hoogste vorm van burgerkracht is ‘burgermacht’. Dan zijn burgers zelf volledig de baas. Dit is volgens Arnstein enkel een theoretisch concept omdat in Amerika – net als in Nederland – de eindverantwoordelijkheid, de aanspreekbaarheid en het laatste woord altijd bij de gemeenteraad ligt. Een lagere vorm van participatie is samenwerking (ook wel coproductie genoemd) waarbij de gemeente en bewoners de zeggenschap delen.

De ladder van Arnstein inspireerde de afgelopen decennia verschillende andere auteurs eigen ‘ladders’ met een eigen terminologie en participatievormen te ontwikkelen. In de praktijk worden deze varianten door elkaar heen gebruikt. Het gevolg is dat als een bewoner spreekt over ‘burgerparticipatie’ deze iets anders kan bedoelen dan als een andere bewoner of ambtenaar spreekt

³ De onderzoeksvraag ging uit van drie referentiegemeenten. Er is gekeken naar gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. Van de verschillende gemeenten die bekeken zijn, bleven alleen Amsterdam en Utrecht over als relevant. In deze gemeenten heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het participatiebeleid en lessen kunnen trekken die voor de gemeente Amersfoort van toepassing zijn.

⁴ De vele definities die horen bij burgerparticipatie staan beschreven in een juridische en empirische verkenning ‘Burgerparticipatie op nationaal niveau’ die Berenschot in 2023 heeft gepubliceerd.

⁵ Online te vinden op: [ladder-of-citizen-participation_en.pdf \(lithgow-schmidt.dk\)](#)

over 'participatie'. De ladder van Arnstein maakt ook duidelijk dat burgers wantrouwend kunnen staan tegenover een gemeente die participatie belooft: het kan een vorm van non-participatie zijn.

Beperkte wettelijke verplichting

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen hoe zij hun participatiebeleid vormgeven en inkleuren. Daarbij kan de gemeente zelf bepalen hoe zij participatie definieert en onderscheidt van de wettelijke verplichte procedures rondom inspraak en zienswijzen. Een gemeente beschikt over beleidsruimte om te bepalen of en in hoeverre er geparticipeerd wordt binnen besluitvorming en uitvoering.

Een gemeente is wettelijk verplicht om bewoners bij beleid te betrekken. Ruimtelijke procedures kennen wettelijk verplichte procedures voor inspraak en zienswijzen. Participatie is daarop aanvullend. Artikel 150 van de Gemeentewet verplicht dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. De zogenaamde inspraakverordening.⁶ Daarnaast zijn er wettelijke verplichtingen die gemeenten dwingen om bewoners de kans te bieden hun zienswijze in te dienen, zoals artikel 3.4 van Algemene wet bestuursrecht voorschrijft.

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie.⁷ Het organiseren van participatie is niet vrijblijvend. Per instrument van de Omgevingswet zijn er regels voor participatie. Zo geeft artikel 16.55 van de Omgevingswet aan dat de initiatiefnemer voor een ruimtelijk project (degene die een omgevingsvergunning aanvraagt) moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. En wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Daar zijn het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vrij in.

Wet versterking participatie op decentraal niveau en richtlijnen VNG

Met de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau (Wspdv) moeten gemeenten aan de slag met het vaststellen van een participatieverordening. Gemeenten hebben in principe vrijheid om te beslissen op welke wijze zij inwoners bij de verschillende beleidsfasen betrekken en hoe ze hun visie op participatie vertalen in de participatieverordening. Amersfoort heeft het proces in het kader van de Wspdv nog niet doorlopen maar beschikt sinds 2009 wel al over een inspraak- en participatieverordening. Adviesbureau Berenschot heeft in opdracht van de VNG⁸ een routekaart geformuleerd hoe gemeenten tot 'een algemene strategie' kunnen komen voor het invulling geven van burgerparticipatie en dat ook juridisch verankeren in de participatieverordening. De methode van Berenschot gaat ervan uit dat het participatiebeleid van een gemeente bestaat uit twee onderdelen: een visie en een uitvoeringsprogramma.

Discussie over doel participatie en relatie met representatieve democratie, kaders raad nodig

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is in zijn advies kritisch op het wetsvoorstel.⁹ De Afdeling maakt zich zorgen over wat de gevolgen van burgerparticipatie zijn voor het functioneren van de representatieve democratie. De zorg is dat alleen specifieke 'deelbelangen' door participatie voor het voetlicht komen. Daarnaast kunnen volksvertegenwoordigers zich onder druk gezet voelen tegemoet te komen aan participanten. De Afdeling benadrukt dat burgerparticipatie en representatieve democratie geen tegenstellingen vormen. Zij vullen elkaar aan. Er moet wel worden

⁶ Kabinet Rutte-III heeft het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau in behandeling genomen. Ten tijde van dit onderzoek was dit wetsvoorstel nog niet aangenomen. Dit wetsvoorstel beoogt de inspraakverordening uit te breiden naar een participatieverordening die gemeenten ook verplicht regels te stellen ten aanzien van de participatie bij de uitvoering van taken en besluiten.

⁷ [Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf

⁹ [Wet versterking participatie op decentraal niveau. - Raad van State](#)

voorkomen dat beide vormen van democratie op ‘ondoordachte wijze worden vermengd’. De Afdeling constateert dat het kabinet het beperken van deze risico’s overlaat aan iedere gemeente afzonderlijk.

De waarschuwingen van de Afdeling staan niet op zichzelf. In een recent rapport waarschuwt ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor ‘de schaduwzijden van meer burgerparticipatie’.¹⁰ In het bijzonder dat de wetgever weinig eisen stelt aan participatie en dat participatie beter uit kan pakken voor de mensen die beschikken over voldoende tijd en competenties.

De regering laat in een reactie op het advies van de Afdeling weten dat het aan de gemeenteraad is om voorwaarden te stellen ten aanzien van de participatie. Daarbij is het volgens de regering aan de raad ‘om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid.’ Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor gemeenteraden die participatiebeleid vaststellen buiten de wettelijke verplichting om.

Eisen aan doelmatig en doeltreffend bestuur

Bij het opstellen van participatiebeleid moet een gemeente rekening houden met de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid. Gemeenten zijn verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Hiervoor heeft de gemeente Amersfoort een interne handleiding opgesteld.¹¹ Ook het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort moet voldoen aan de eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat betekent onder meer dat herleidbaar moet zijn welke doelen een gemeente met het participatiebeleid wil behalen en hoe de gekozen inzet van middelen zich daartoe verhoudt.

2.2 Participatiebeleid in Amersfoort

De gemeente Amersfoort wil bewoners betrekken bij ‘het ontwikkelen van plannen en projecten’ en mee laten denken over beleid en ontwikkelingen in hun eigen woon- of werkomgeving. De gemeente stelde hiervoor in maart 2009 het kader ‘Participatie en inspraak in Amersfoort. Uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium’ (hierna: het Participatiebeleid) vast. Naast dit beleidsdocument kent de gemeente ook een *Participatiegids Amersfoort* (hierna: de Participatiegids) die de gemeente vaststelde in 2020 en gezien moet worden als een uitwerking van het Participatiebeleid en toeziet op participatie in het ruimtelijke domein. Het Participatiebeleid is uitgewerkt in de participatie- en inspraakverordening.

Het Participatiebeleid is vastgesteld met als doel te voorzien in ‘een eenduidige en heldere werkwijze bij participatie en inspraak in Amersfoort’. De aanleiding om in 2009 tot dit kader te komen was dat de gemeente toen constateerde dat: *‘de hoge participatiegraad in onze stad nog niet altijd leidt tot een bevredigend resultaat en dat dit gegeven vooral te maken heeft met het feit dat het voor deelnemers aan het participatieproces vaak niet helder is wat er van hen wordt verwacht en hoeveel invloed zij kunnen uitoefenen.’*

Definitie participatie

Het Participatiebeleid biedt geen definitie van het begrip participatie. In de Participatiegids (uit 2020) staat in de definitielijst participatie niet genoemd. Onder het kopje ‘wat verstaan we onder participatie?’ verwijst de gemeente in de Participatiegids naar hoe de Omgevingswet participatie omschrijft: als *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een*

¹⁰ Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle | Rapport | WRR

¹¹ Handleiding Beleidsevaluatie November 2020 [1 \(raadsinformatie.nl\)](https://raadsinformatie.nl)

project of activiteit'. Als het gaat om participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen sluit de gemeente Amersfoort zich aan bij de definitie vanuit de Omgevingswet.

In de Participatiegids staat over draagvlak: "Draagvlak is geen doel op zichzelf, maar het gevolg van een goede buur zijn, betere plannen maken en zorgvuldige besluiten nemen. Het is de mooiste denkbare bijvangst, maar geen doel of verplichting." Hoewel in het Participatiebeleid draagvlak dus wel als (mogelijk) doel gezien wordt, onderschrijft het Participatiebeleid ook dat draagvlak voortkomt uit betere plannen.

Geen doelen maar uitgangspunten

De nota Participatie en inspraak bevat geen doelstellingen, wel uitgangspunten. Deze zijn:

1. Participatie en inspraak dragen bij aan betere plannen en processen.
2. Duidelijkheid is een belangrijke factor voor succesvol participatiebeleid.
3. De gemeente is hoeder van het algemeen belang.
4. De mate van invloed kan per participatietraject verschillen.
5. Participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk op grond van de inspraakverordening.

De gemeente heeft als hoeder van het algemeen belang de plicht om de belangen van partijen die niet aan tafel zitten (onder meer de zwijgende meerderheid) zichtbaar te maken in het participatieproces. De belangrijkste (impliciete) doelen van het Participatiebeleid zijn:

1. Betere plannen maken (voor meer mensen goed).
2. De besluitvormer (college of raad) heeft een goed overzicht over alle belangen die een rol spelen bij het besluit. Alle argumenten en standpunten zijn in beeld, zodat een heldere afweging gemaakt kan worden: "De gemeenteraad mag niet verrast worden door de inbreng van een inspreker."

Acht spelregels

Het Participatiebeleid bestaat onder meer uit acht spelregels waar deelnemers aan participatietrajecten elkaar op kunnen aanspreken:

1. De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf in hoeverre er mogelijkheden voor participatie zijn. De gemeente organiseert geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners. In dat geval volgt wel informatie.
2. De gemeente legt vooraf de voorwaarden voor participatie (zoals voor rolverdeling, tijd, geld) vast in een voor inwoners begrijpelijke startnotitie.
3. De gemeente zorgt dat inwoners op tijd (tenminste één week van tevoren) kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben en biedt deze op verschillende manieren aan.
4. Participatie betekent voor de gemeente ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat inwoners te zeggen hebben en zoeken naar mogelijkheden.
5. De gemeente gebruikt begrijpelijke taal.
6. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laat de gemeente dit vroegtijdig aan inwoners weten.
7. De gemeente nodigt inwoners tijdig (tenminste twee weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseert deze bij voorkeur in de wijk.
8. De gemeente informeert betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.

Het uitgangspunt van participatie is volgens de gemeente om ideeën op te halen uit de omgeving en tot 'betere' besluiten te komen. Daarbij moet 'beter' gezien worden als een besluit dat tegemoetkomt aan meer belangen dan in eerste instantie in beeld waren.

De terminologie en de (voorbeelden van) instrumenten en werkvormen die genoemd staan in het Participatiebeleid komen overeen met die te vinden zijn in toenmalige publicaties.¹² Dat betekent, dat het Participatiebeleid is vormgegeven op grond van de kennis en inzichten uit die tijd.

Een afwegingskader voor wel of geen participatie

Het beleid geeft een afwegingskader. De eerste twee vragen die moeten worden beantwoord zijn:

1. Leent het probleem zich voor participatie (is er ruimte om mee te denken)?
2. Kan aan randvoorwaarden worden voldaan (voldoende tijd, geld, capaciteit, voldoende terugkoppeling en voldoende bereidheid bij college en raad om de uitkomsten van participatie mee te nemen)?

Als het antwoord op één van beide vragen 'nee' is, dan wordt participatie afgeraden en is informeren geschikter. Daarna volgt een stappenplan voor het participatietraject. Is het antwoord op deze eerste vragen positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), welke inwoners (vraag 4), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 5), met welke verantwoordelijkheid (vraag 6) mee kunnen doen. Het gaat hier volgens het afwegingskader niet om een lijst waarop simpel per vraag eenduidig ja/nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Het gaat iedere keer om inschattingen van talrijke niet, of nauwelijks meetbare factoren en variabelen. Of en hoe participatie een plaats moet krijgen in een project of beleidsproces moet zichtbaar worden afgewogen en beschreven in de startnotitie. De medewerkers van de afdeling Communicatie en de wijkmanagers van de afdeling Wijkontwikkeling kunnen assisteren bij het maken van de participatieafwegingen.

Het Participatiebeleid schrijft voor dat per beleidstraject het doel van participatie in dat beleidsproject benoemd moet worden. In het afwegingskader kan gekozen worden uit: (a) verhogen kwaliteit van beleid of project, (b) vergroten van begrip en betrokkenheid voor dit beleid of (c) combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen. Uit de uitgangspunten is niet herleidbaar welke keuze (a, b of c) wanneer geschikt is. In het afwegingsinstrument om te bepalen of er wel of niet geparticipeerd wordt, wordt daarnaast voornamelijk gekeken of participatie mogelijk is ('is er voldoende juridische ruimte?').

In het Participatiebeleid staat dat de gemeente vindt dat het bij de toepassing van participatie gaat om maatwerk. De gemeente zegt *'bewust niet gekozen te hebben voor het maken van een uitputtende lijst van gemeentelijke producten waaraan van tevoren een bepaalde mate van interactiviteit is gekoppeld.'* Wel heeft de gemeente het eerdergenoemde afwegingskader toegevoegd dat doorlopen moet worden per 'beleidsprobleem' om te zien of het geschikt is voor participatie.

Niveaus van participatie en rollen van betrokkenen

Hoewel participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming, is participatie ook mogelijk in andere beleidsfasen (agendavorming, uitvoering en evaluatie), zoals blijkt de volgende tabel.

¹² [M.Leyenaar boekje burgerforum inventarisatie_090527.pdf \(vng.nl\)](#)

Tabel 2.1 Mogelijkheden en aandachtspunten bij participatie volgens het Participatiebeleid

Beleidsfase	Mogelijkheden en aandachtspunten bij participatie
Agendavorming	Participatie is geschikt om signalen op te vangen. Alertheid van raadsleden en ambtenaren bij opvangen signalen belangrijk
Planvorming	Participatie is geschikt voor het inwinnen van adviezen bij adviesraden, burgerpanels etc. Beleidsonderwerpen of projecten waar ervaringsdeskundigheid en leefbaarheid eigen woonomgeving een rol spelen
Besluitvorming	In deze fase is er vooral publiciteit en informatie naar de inwoners belangrijk. In deze fase bestaat participatie onder meer uit uitnodigen voor raadsdebat of wijzen op de formele inspraakmogelijkheden. Na besluitvorming is van belang om inwoners en betrokkenen te informeren waarom college en raad besluiten hebben genomen en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Raad /college verantwoord voor wat ze met resultaten van participatie in vorige fasen hebben gedaan.
Uitvoering	Participatie is geschikt om inwoners invloed te geven op voor hen belangrijke details in de uitvoering.
Evaluatie	Niemand beter dan inwoners kunnen bepalen hoe beleid uitpakt.

De gemeente maakt nadrukkelijk onderscheid tussen participatie en inspraak. Participatie vindt plaats voorafgaand aan een besluit en staat daarmee los van de formele procedures van inspraak, zienswijzen en bezwaren die bij besluiten gelden (de fase van besluitvorming).

Het beleid geeft per niveau weer wat de rol is van participanten, welke werkvormen gekozen kunnen worden en wat de rol is van de gemeenteraad. De volgende tabel is overgenomen uit het Participatiebeleid.

Tabel 2.2 Rollen belanghebbenden en gemeente en werkvormen per niveau van participatie

Niveau van participatie	Rol deelnemers/inwoners	Mogelijke werkvormen	Rol college/gemeenteraad
Raadpleging	Er is ruimte meningen te laten horen en om informatie te geven over ervaringen en opvattingen.	Hoorzitting, enquête, peiling, opiniewijzer, reacties via brief of internet, panel, informatiebijeenkomst, klankbordgroep, raadplegend referendum.	Heeft een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover. Laat inwoners weten hoe participatieresultaten hebben meegewogen.
Advisering	Bewoners en betrokkenen krijgen alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.	Werken met participatiegroepen, burgerplatform, expertmeeting, burgerpanel, burgerjury.	Stelt zich in eerste instantie terughoudend op in het formuleren van oplossingsrichtingen. Moet goede redenen hebben om adviezen niet mee te nemen of op te volgen. Weegt advies mee in besluit. Informeert deelnemers hoe advies heeft doorgewerkt in beleidsvorming. Beargumenteert wat waarom wel en wat niet is overgenomen.
Coproductie	De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.	Projectgroep, werkgroep, werkatelier, afsluiten convenant.	Houdt zich bij voorkeur aan de aangedragen oplossingen. Zorgt voor goede ondersteuning van de participanten. Weegt voorstellen zwaar mee. Wanneer voorstellen niet worden overgenomen of worden gewijzigd om (politieke) redenen, is het erg belangrijk dat zij deelnemers informeert over wat zij wel en wat zij niet van de plannen overneemt en waarom.

In bovenstaande tabel staan werkvormen uit het Participatiebeleid. In het Participatiebeleid is een bijlage opgenomen met mogelijke werkvormen per niveau van participatie. De werkvormen in de bijlage komen niet overeen met de werkvormen omschreven in het hoofddocument.

De participatie- en inspraakverordening

Het eerder beschreven Participatiebeleid is vertaald in de participatie- en inspraakverordening.¹³ In het tweede hoofdstuk van de verordening staat de procedure rondom de participatie beschreven. In het eerste lid van artikel 4 staat genoemd dat het bestuursorgaan bij het vaststellen van de procedure ook een gemotiveerde keuze maakt uit raadpleging, advisering of coproductie. Dat betekent dat andere participatiecategorieën dan beschreven in de tabel 2.2 op grond van de verordening niet zijn toegestaan. Het vijfde lid van het artikel geeft het bestuursorgaan dat de participatie organiseert de bevoegdheid om *'de procedure te wijzigen in die gevallen waarin de vaststelling van het beleidsvoornemen zulks vereist'*. Dat betekent weer dat het bestuursorgaan (gemotiveerd) kan afwijken van hetgeen in het artikel (en in het Participatiebeleid) is vastgelegd. In het derde lid van artikel 2 sluit de verordening participatie in enkele gevallen uit.¹⁴ Daarbij is gekozen om aansluiting te zoeken bij de gevallen waarin inspraak uitgesloten wordt (zoals bij belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet). Dat betekent feitelijk dat een bestuursorgaan geen participatie kan laten plaatsvinden rondom het vaststellen van parkeertarieven of reclamebelasting. In het Participatiebeleid staat niet toegelicht waarom het noodzakelijk is om participatie in deze gevallen op voorhand uit te sluiten. Zoals eerder besproken maakt het participatiebeleid onderscheid tussen inspraak en participatie. In de bijlage bij het participatiebeleid staat wel toegelicht waarin participatie van inspraak verschilt en dat er gevallen zijn dat er wel participatie plaats kan vinden maar geen inspraak (zoals bij uitvoering).

Participatie binnen het politieke landschap

Participatie vindt doorgaans plaats in een *politiek landschap*. Dat betekent dat de relevante partijen via inspraak, deliberatie of cocreatie invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming.¹⁵ Binnen dit politieke landschap spelen als vanzelfsprekend de gemeenteraad en het college van B&W een belangrijke rol als de bestuursorganen die bevoegd zijn het uiteindelijke besluit te nemen. De gemeenteraad heeft als democratisch gelegitimeerd en hoogste orgaan binnen de gemeente altijd het laatste woord.

In het Participatiebeleid en de Participatiegids is er aandacht voor de rollen van de politieke bestuurders en hoe die zich verhouden tot participatie en inspraak. In de rolopvatting van college en gemeenteraad wordt onder meer gesteld dat deze actoren *'zich bij voorkeur houden aan de voorgestelde oplossingen'* en *'Wanneer voorstellen niet worden overgenomen of worden gewijzigd om (politieke) redenen, is het erg belangrijk dat zij deelnemers informeert over wat zij wel en wat niet van de plannen overneemt en waarom.'*

¹³ [Inspraak- en Participatieverordening Amersfoort 2009 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

¹⁴ Het vierde lid biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid om in een bepaald geval wel participatie te verlenen, maar lijkt te verwijzen naar een niet (meer) bestaande bepaling (sub g).

¹⁵ Arnstein definieerde participatie al als een middel hoe burgers invloed uit kunnen oefenen op politieke besluitvorming. Participatie en politiek zijn in dat opzicht met elkaar verbonden.

De rol van de gemeenteraad (als besluitnemend orgaan) is in de Participatiegids weergegeven:



Bovenstaande figuur geeft het 'krachtenveld bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen' weer. De gedachte is dat plannen 'beter worden' als ze zonder 'te veel' afbreuk te doen aan het ene hoekpunt, meer tegemoetkomen aan de andere hoekpunten. Als een plan dus aan meer belangen tegemoetkomt. Het is de rol van de gemeenteraad om daarin het uiteindelijke besluit te nemen.

Ontbrekende elementen

In het Participatiebeleid van Amersfoort ontbreekt op dit moment een aantal elementen waarover de regering met het oog op de toekomstige Wet versterken participatie op decentraal niveau vindt dat de volksvertegenwoordiging kaders moet stellen:

- Een financieel kader waarbinnen participatie kan plaatsvinden. Zodat duidelijk is hoeveel een participatietraject mag of kan kosten.
- Een kader aan de hand waarvan herleid kan worden of een participatietraject doeltreffend en doelmatig is verlopen.
- Een voorgeschreven systematiek hoe het college verantwoording aflegt over de besteding van de middelen en de wijze waarin participatie is verlopen. Hierin voorziet het kader gedeeltelijk: inhoudelijk zijn de resultaten van participatie terug te vinden in de participatieparagraaf van raadsvoorstellen en het proces staat beschreven in de Startnotitie.

Naast deze ontbrekende elementen voorziet het beleid in Amersfoort niet in een overkoepelende visie op participatie zoals de VNG-handreiking die formuleert, met daarin aandacht voor zowel de democratische als meer instrumentele motieven voor participatie en voor zowel de motieven van de gemeente als van de participant om deel te nemen aan het proces¹⁶.

¹⁶ Zie pagina 20 van https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf

2.3 Hoe het Amersfoortse participatiebeleid zich ontwikkelt

Het vigerend participatiebeleid stamt uit 2009 en is in 2020 aangevuld met een uitwerking voor ruimtelijke processen. Het beleid is tussentijds enkele malen geëvalueerd en uitgebreid. Drie momenten staan hieronder:

2012: Het Nieuwe Samenwerken

Op 14 december 2012 organiseerde bewonersinitiatief Het Nieuwe Samenwerken een conferentie met 120 deelnemers.¹⁷ Deze conferentie was een burgerinitiatief nadat bewoners aangaven dat de bestaande manier van samenwerken tussen bewoners en gemeente niet goed meer functioneerde. De doelstelling van de conferentie was om het gesprek aan te gaan over de communicatie en de samenwerking tussen 'de stad' en 'de gemeente'. Na afloop van de conferentie zijn drie werkgroepen ingesteld op de onderdelen Werkwijze Raad, Participatie en Initiatieven uit de Stad. De werkgroep Participatie evalueerde een aantal afgeronde participatieprocessen en bood het verslag aan de gemeenteraad aan. De werkgroep concludeerde:

- Belangrijk is dat ambtenaren die betrokken zijn in een dergelijk proces duidelijke bevoegdheden moeten hebben.
- Er moest nog gewerkt worden aan het samenstellen en publiceren van een altijd actuele participatie- en inspraakkalender in de vorm van een bijgehouden jaaroverzicht.
- Er moesten nog afspraken komen over het faciliteren van participanten voor scholing, inhuur van externe begeleiding en/of mogelijkheden voor een second opinion. Ook kon de inzet van burgers bij participatie volgens de werkgroep niet onbeperkt onbetaald blijven.

Het Participatiebeleid is naar aanleiding van de evaluatie door de werkgroep Participatie niet herzien. Wel is mede naar aanleiding van bevindingen uit de andere werkgroepen de gemeente Amersfoort gaan werken met een andere werkwijze voor de gemeenteraad ('De Ronde') en kwamen er meer rondetafelgesprekken waar bewoners bij kunnen aansluiten.

2016: Bekrachtigen participatiebeleid 2009 en introductie Starten voor de start

In 2016 ontstaat er een 'Werkgroep verbeteren en doorontwikkelen participatiebeleid', die kritisch kijkt naar het beleid uit 2009. Uiteindelijk besluit deze werkgroep om het beleid uit 2009 in stand te houden. Volgens de werkgroep vormt het beleid uit 2009 een goede basis ondanks dat er wel diverse aandachtspunten waren in de uitvoering.

De conclusies van de werkgroep vormden de opmaat voor de oplegger *Starten voor de start*. De methode *Starten voor de start* wordt vanaf dat moment het leidende principe. Bij nieuwe plannen of initiatieven start de gemeente niet alleen met het in beeld brengen van de huidige kaders en het initiatief maar ook met een stakeholderanalyse waarbij de belangen en belanghebbenden worden geïnventariseerd en gesprekken plaatsvinden met een aantal belanghebbenden. *Starten voor de start* gaat uit van het idee dat je ervaringsdeskundigen (belanghebbenden) vroegtijdig uitnodigt om mee te denken over het probleem.

Iedere 'Start voor de start' ziet er anders uit; per project bepaalt de gemeente welke 'Start voor de start' passend is. Het uitgangspunt daarbij is dat de gekozen vorm die inzichten en informatie oplevert die nodig is om te bepalen welke procesaanpak gevolgd gaat worden voor het project.

¹⁷ <https://amersfoort.raadsinformatie.nl/document/1389601/1>

2020: Vaststellen Participatiegids Amersfoort voor ruimtelijke projecten en evaluatie

Op 14 juli stelt de gemeenteraad van Amersfoort de *Participatiegids Amersfoort* vast.¹⁸ Een richtingwijzer voor het betrekken van belanghebbenden bij ruimtelijke ontwikkelingen. De Participatiegids is ontwikkeld naar aanleiding van de opdracht die de raad het college gaf in 2019. De opdracht luidt: *“Gemeenteraad, college, ontwikkelaars en inwoners werken via een nieuw, helder participatieproces waarin de rol en positie bij ruimtelijke ontwikkelingen voor eenieder duidelijk zijn beschreven. We stellen kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan het proces van inspraak en leggen spelregels vast opdat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitoefenen.”*

De gids moest geen vervanging worden van het participatiebeleid uit 2009 aangevuld met *Starten voor de start*, maar een uitwerking. Het komen tot een nieuw proces voor ruimtelijke initiatieven is één van de ambities rond de invoering van de nieuwe Omgevingswet en onderdeel van het Programma Omgevingswet. In de Participatiegids zijn uitgangspunten geformuleerd voor zorgvuldige participatie, maar geen kwaliteitscriteria op basis waarvan de invulling van participatie goed- of afgekeurd kan worden. Kwaliteitscriteria maakten wel onderdeel uit van de opdracht van de gemeenteraad. Het college licht deze keuze toe: uiteindelijk zijn geen kwaliteitscriteria geformuleerd omdat dat het meest in lijn is met de Omgevingswet, die nergens kwaliteitscriteria voor participatie formuleert en overheden (tot nu toe) ook niets in handen geeft om op basis van de invulling van het participatietraject door een initiatiefnemer een Omgevingsvergunning te weigeren.

De Participatiegids is in 2021 en 2022 geëvalueerd in de vorm van drie ‘rondetafelgesprekken’ in de raad. Eerst is met het college gesproken en in de laatste twee rondes ook met andere betrokkenen, zoals ontwikkelende partijen en bewoners. Hier stellen deelnemers vast dat participatie geslaagd is als de regels goed zijn gevolgd en als iedereen ze kent/heeft begrepen. Tijdens de looptijd van voorliggend rekenkameronderzoek heeft het college de opdracht gegeven de Participatiegids aan te passen, om in de tussentijd genomen besluiten en een aangenomen motie in de gids te verwerken.

2.4 Het Amersfoortse beleid in perspectief

Gemeenten beschikken over beleidsruimte om zelf invulling te geven aan hun participatiebeleid. Hierdoor ontstaan er verschillende varianten. In deze paragraaf vergelijken we het beleid van de gemeente Amersfoort met het beleid in Amsterdam en Utrecht¹⁹ gemeenten die recent aan de slag zijn gegaan met hun participatiebeleid.

Utrecht: ontbreken probleemanalyse en verbinding met inzet of middelen

De gemeente Utrecht regelt het beleid ten aanzien van inwonersparticipatie in het actieprogramma *Samen stad maken: participatie*.²⁰ De ambitie van dit programma is het bevorderen van de participatieve democratie. Hiervoor heeft de gemeente vijf strategieën geformuleerd en drieëntwintig bijhorende acties. In december 2022 constateerde de rekenkamer van de gemeente Utrecht dat aan dit actieprogramma het nodige mankeert. De belangrijkste bevindingen als het gaat om het beleid volgens de rekenkamer:

- Visie *Samen stad maken* mist probleemanalyse en verbinding met inzet. De gemeente maakt in het actieprogramma niet duidelijk wat precies de knelpunten zijn die opgelost worden.

¹⁸ Alle voor dit onderzoek geraadpleegde stukken met betrekking tot dit proces zijn te vinden op: [Dossiers Gemeente Amersfoort \(raadsinformatie.nl\)](https://www.amersfoort.nl/raadsinformatie)

¹⁹ Voor dit onderzoek is ook gekeken naar Rotterdam en Arnhem vanwege beschikbare onderzoeken naar dit thema maar als ‘referentiegemeente’ zoals oorspronkelijk bedoeld in de onderzoeksvragen bleken zij niet geschikt. De gemeente Rotterdam richt zich op burgerinitiatieven en wijkdemocratie, wat buiten de scope van dit onderzoek valt. De gemeente Arnhem had ten tijde van dit onderzoek geen recent participatiebeleid.

²⁰ [Participatiebeleid | gemeente Utrecht](https://www.utrecht.nl/participatiebeleid) De gemeente Utrecht is op dit moment bezig het beleid te herzien.

Eveneens ontbreekt inzicht in waarom de gekozen strategieën en acties tot de gewenste verandering gaan leiden. Ook geeft het actieprogramma veel ruimte voor eigen invulling en geeft het niet aan wanneer inwonerparticipatie voldoende is.

- In het actieprogramma noemt de gemeente Utrecht enkele doelen die door inwonerparticipatie bereikt moet worden (o.a. inclusiviteit, betrokkenheid en samen wijzer worden) maar operationaliseert deze doelen niet. De doelen zijn algemeen, onvoldoende meetbaar en niet tijdgebonden. Daarnaast krijgt de gemeente niet scherp wat de kosten zijn die horen bij de afzonderlijke participatietrajecten.
- Er bestaat onduidelijkheid over de rol en taken van de gemeenteraadsleden. Deze zijn alleen uitgewerkt voor de gemeenteraad als geheel. Individuele raadsleden vullen hun rol binnen participatietrajecten anders in.

Amsterdam: eigenaarschap was niet duidelijk, aandacht voor doel en vergunningverlening

De rekenkamer van de gemeente Amsterdam en dr. Verloof van de UvA²¹ hebben het Amsterdamse participatiebeleid geëvalueerd. De rekenkamer was kritisch op het eigenaarschap van de participatieparagraaf in raads- en collegebesluiten. Het onderzoek van de UvA liet zien hoe participatietrajecten konden leiden tot conflicten tussen de gemeente en inwoners en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen.

Naar aanleiding van onder meer deze onderzoeken is het participatiebeleid van de gemeente Amsterdam herzien. De gemeente Amsterdam beschikt sinds 2021 over een *Beleidskader Participatie*.²² Het kader ziet toe op de besluitvormingstrajecten die geïnitieerd worden door de gemeente, en de participatie die daarbinnen mogelijk is. Het kader biedt het gemeentebestuur de handreikingen om afwegingen te maken hoe participatie in te vullen. Daarnaast beschikt de gemeente Amsterdam over een handreiking voor participatie door initiatiefnemers, als instrument vergelijkbaar met de Participatiegids van de gemeente Amersfoort.

Onderstaande vijf succesfactoren uit de studie van de UvA voor geslaagde participatie zijn ook relevant voor de gemeente Amersfoort:

- In hoeverre er overeenstemming was tussen partijen over de doelen van het participatieproces, over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen.
- In hoeverre er gedeelde kennis was van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B).
- In hoeverre door de gemeente NIMBY²³-framing is voorkomen of er pogingen zijn gedaan hier bewust mee om te gaan (bedoeld is: ook luisteren naar de inhoudelijke punten van mensen die tegen een plan 'in hun achtertuin' zijn).
- In hoeverre de activiteiten tijdens de participatie aansloten bij de belevingswereld en kennis van burgers of dat er pogingen zijn gedaan hierin te voorzien.
- In hoeverre diverse groepen bewoners hebben geparticipeerd, of dat er pogingen zijn gedaan hen te betrekken.

Bovenstaande inzichten heeft de gemeente Amsterdam vertaald in het *Beleidskader Participatie*. Het uitgangspunt van Amsterdam is onder meer dat '*Niet participatie als instrument, maar wat de gemeente met participatie wil bereiken (het doel) is het vertrekpunt bij de daaropvolgende keuzes*'. De gemeente Amsterdam besteedt daarnaast expliciete aandacht aan de bestuurlijke betrokkenheid in

²¹ [Van Participatie tot Conflict\(uva.nl\)](https://www.uva.nl/en/research/2018/01/van-participatie-tot-conflict).

²² [Beleidskader Participatie - openresearch.amsterdam](https://openresearch.amsterdam.nl/onderzoek/2021/beleidskader-participatie)

²³ Not in my back yard, (niet in mijn achtertuin) is een begrip uit de ruimtelijke ordening om aan te duiden dat veel mensen wel gebruik willen maken van voorzieningen, maar er geen hinder van willen ondervinden.

participatieprocessen. Een belangrijke bevinding was dat het niet verstandig is om participatie te gebruiken om informatie voor belangenafweging in de buurt op te halen. Er zou voorkomen moeten worden dat er vrijblijvend informatie wordt opgehaald waarmee de suggestie wordt gewekt dat bewoners die zaken kunnen beïnvloeden, maar vervolgens geen invloed kunnen uitoefenen.

De gemeente Amsterdam kent drie categorieën voor participatie:



Afhankelijk van de categorie schrijft het beleid een niveau van participatie voor: informeren, raadplegen of adviseren. De gemeente Amsterdam schrijft voor hoe initiatiefnemers dat moeten doen (middels enquêtes, bijeenkomsten of werkgroepen). Het college toetst of de participatie passend is uitgevoerd en of er voldoende draagvlak voor het initiatief is, op grond van de uitkomsten van het participatietraject. De aan- of afwezigheid van draagvlak wordt meegenomen in de belangenafweging voor de vergunningverlening. Dit heeft de gemeente Amsterdam vastgelegd in het nieuw VTH-beleid²⁴ (Vergunningverlening, toezicht en handhaving rondom de Omgevingswet). Daarin is het participatiebeleid vertaald naar de vergunningverlening.

Vorm participatie	Past binnen Omgevingsplan/ wettelijke toetsingsgronden	Wijkt af van Omgevingsplan (binnenplans)	Participatie verplicht (raad: alles buitenplans)
Niet vermeld bij aanvraag	Aanvraag buiten behandeling (na geboden hersteltermijn)	Aanvraag buiten behandeling (na geboden hersteltermijn)	Aanvraag buiten behandeling (na geboden hersteltermijn)
Geen participatie	Geen gevolgen voor beslissing op aanvraag als dit buiten wettelijke toetsingsgronden valt	Meenemen in belangenafweging. Zwaarwegend belang dat zich verzet tegen vergunningverlening.	Aanvraag buiten behandeling (na geboden hersteltermijn)
Onvoldoende participatie (uitgangspunten Handreiking niet/ onvoldoende gevolgd)	Geen gevolgen voor beslissing op aanvraag als dit buiten wettelijke toetsingsgronden valt	Meenemen in belangenafweging. Belang dat zich verzet tegen vergunning-verlening	Meenemen in belangenafweging. Zwaarwegend belang dat zich verzet tegen vergunningverlening
Participatie conform Handreiking – onvoldoende draagvlak bij betrokkenen	Geen gevolgen voor beslissing op aanvraag als dit buiten wettelijke toetsingsgronden valt	Meenemen in belangenafweging. Belang aanvrager wordt afgewogen tegen belang betrokkenen.	Meenemen in belangenafweging. Belang aanvrager wordt afgewogen tegen belang betrokkenen.
Participatie conform Handreiking – voldoende draagvlak bij betrokkenen	Geen gevolgen voor beslissing op aanvraag als dit buiten wettelijke toetsingsgronden valt	Meenemen in belangenafweging. Belang dat zich uitspreekt voor vergunningverlening	Meenemen in belangenafweging. Belang dat zich uitspreekt voor vergunningverlening

De tabel gaat er vanuit dat participatie bij initiatieven die voldoen aan het omgevingsplan niet verplicht gesteld kan worden, c.q. niet als afwijzigingsgrond kan dienen bij de vergunningaanvraag. Bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan maar waar de raad een binnenplanse afwijking voorzien heeft (het college is bevoegd om de aanvraag in behandeling te nemen), neemt het college de gevolgde participatie mee in de belangenafweging. Bij buitenplanse initiatieven (een omgevingsplanwijziging is nodig) heeft de gemeenteraad participatie in alle gevallen verplicht gesteld. Daarbij neemt het college bij vergunningverlening de kwaliteit van de gevolgde participatie als *zwaarwegend* mee in de belangenafweging. De kwaliteit wordt in het Amsterdamse VTH-beleid

²⁴ Gemeente Amsterdam: VTH fysieke leefomgeving

bepaald door de criteria in het participatiebeleid. Of dit juridisch houdbaar is, is nog niet bekend. De vraag is of een bovenwettelijk criterium opgelegd kan worden aan een initiatiefnemer aangezien de Omgevingswet dergelijke criteria niet kent.

2.5 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.	Het ontbreekt (zoals bij andere gemeenten en ook in landelijk beleid) aan concrete doelen. De belangrijkste doelen zijn dat plannen beter worden en dat besluiten zorgvuldig worden genomen doordat informatie wordt opgehaald bij betrokkenen en dat alle belangen, ook die van de zwijgende meerderheid, in beeld zijn. Draagvlak is in Amersfoort de mooiste denkbare bijvangst.
Het is duidelijk hoe de gemeente de doelen wil bereiken.	Er zijn uitgangspunten en spelregels geformuleerd. Er zijn drie niveaus van participatie. Hoeveel tijd en budget participatie mag kosten, is onduidelijk. Onduidelijk is ook welke vormen/instrumenten van participatie passend zijn bij de verschillende niveaus en wanneer doelen behaald zijn. De uitvoering is vormvrij.
De rollen en taken van inwoners, betrokkenen, college en raadsleden zijn duidelijk verwoord.	Bij de drie niveaus van participatie en in de Participatiegids zijn de gewenste rollen en taken van inwoners/ betrokkenen als participanten en college/raad als beslissers verwoord. Duidelijke afspraken over hoe deze rollen en taken moeten worden ingevuld ontbreken, waardoor onduidelijk blijft hoe participatie zich verhoudt tot het politieke landschap.

HOOFDSTUK 3 DE UITVOERING OP BASIS VAN ZES CASUSSEN

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Uitvoering

- Hoe geeft de gemeente Amersfoort uitvoering aan het participatiebeleid?

We beschrijven de uitvoering aan de hand van zes casussen. De volgende zes participatietrajecten zijn bestudeerd:²⁵

- Omgevingsvisie Amersfoort 2030;
- Skaeve Huse Palestinaweg Oost;
- Inrichting Zevenhuizerstraat Hoogland;
- Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg;
- Wijkperspectief Soesterkwartier;
- Renovatie Skatepark Vathorst.

Dit hoofdstuk laat zien wat van het Participatiebeleid en de Participatiegids terug te zien is in de uitvoering in deze casussen. Eerst beschrijven wij de algemene indrukken en daarna zoomen wij in op de lessen die geleerd kunnen worden uit de casussen. Uiteraard kunnen we op basis van zes casussen geen compleet beeld geven van wat participatie in Amersfoort is of kan zijn.

3.1 Algemeen beeld

Wat alle bestudeerde casussen met elkaar gemeen hebben is, dat zij behoren tot het ruimtelijk domein. Dit vereist een toelichting. Het Participatiebeleid ziet in beginsel toe op de beleids- en besluitvorming van alle domeinen. In het Participatiebeleid staat ook genoemd welke thema's meer en minder geschikt zijn voor participatie. Daarbij staat dat de gemeente bij specifieke beleidsvelden als kunst-, cultuur-, sport- en recreatiebeleid sneller denkt aan participatie via belangenorganisaties en adviesraden dan via inwonersparticipatie. In de praktijk lijkt er binnen deze beleidsvelden ook niet gekozen te worden voor inwonersparticipatie.

Binnen de bestudeerde casussen is er een verschil tussen inwonersparticipatie georganiseerd vanuit de overheid (die het Participatiebeleid volgt) en participatie door initiatiefnemers (op grond van de Participatiegids).²⁶ De nieuwe Omgevingswet stelt, zoals we zagen in paragraaf 2.3, eisen aan participatie door initiatiefnemers in ruimtelijke projecten. Uit de gesprekken met betrokken medewerkers en bestuurders blijkt dat het zwaartepunt van de participatie te vinden is in het ruimtelijk domein. De voor dit onderzoek gekozen casussen bevonden zich dan ook hoofdzakelijk binnen dit domein. Daarbij gaat het zowel om ontwikkelingen van initiatiefnemers (waarvan de participatie geregeld is in de Participatiegids) als van gemeentelijke initiatieven.

Wat uit alle bestudeerde casussen blijkt, is dat betrokkenen vinden dat de gemeente veel tijd en energie steekt in het in beeld krijgen van belanghebbenden. Betrokkenen zien dat de gemeente Amersfoort veel belang hecht aan participatie.

²⁵ In Bijlage 5 is een uitgebreide beschrijving van elke casus te vinden aan de hand van een vaste opbouw.

²⁶ De overheid kan ook initiatiefnemer zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar dat hoeft niet altijd.

3.2 Inzichten uit de casussen

Geen harde doelstellingen

Het Participatiebeleid (en de gids) stellen geen criteria voor wanneer een participatietraject geslaagd is.²⁷ Op basis van het overkoepelende beleid kan dus niet nagegaan worden of een van de onderzochte casussen wel of geen succes is geweest. De gemeenteraad kan op grond van het proces – zoals beschreven in de Participatiegids – in het startdocument wel per traject kwaliteits- en succescriteria benoemen. De gemeenteraad doet dat in de praktijk niet. Het startdocument ziet toe op het te volgen proces (onder meer de omvang) en randvoorwaarden. Niet op succesfactoren.

In de werkwijze van de gemeente Amersfoort vindt besluitvorming over wat de gemeente wil bereiken met participatie per traject plaats. Dat betekent ook dat de gemeente vooraf (en per traject) duidelijk voor ogen moet hebben welke doelen zij met participatie wil bereiken en waarom de gekozen participatievorm (en bijhorende inspanningen) passend en doelmatig zijn. Het Participatiebeleid stelt dat per traject herleidbaar moet zijn waarom er is gekozen voor wel of geen participatie en wat de afwegingen zijn geweest bij het kiezen voor het betreffende niveau. Uit de bestudeerde casussen blijkt dat deze afwegingen gedeeltelijk worden gemaakt. De keuze voor het participatieniveau wordt gemotiveerd, maar een afweging tussen alternatieven (inclusief doelen en kosten) ontbreekt. In het Participatiebeleid wordt het randvoorwaardelijk genoemd dat aan het begin van het traject het doel van participatie in het beleidsproject benoemd wordt. Het Participatiebeleid stelt hier geen verdere eisen aan.

Onduidelijkheid over beste moment Starten voor de start

De oplegger *Starten voor de start* stuurt erop dat de gemeente ‘zo vroeg mogelijk’ begint met het betrekken van bewoners bij beleidsvorming. Dit door bijvoorbeeld een *Starten voor de start*-bijeenkomst te organiseren om de belangen en actoren in kaart te brengen, of door een aantal losse gesprekken te voeren of op een andere manier invulling te geven aan *Starten voor de start*. Uit de casussen blijkt dat het niet te herleiden valt wanneer dit moment precies is. Illustratief is het voorbeeld van Skaeve Huse. Daarbij was er de intentie om te beginnen met participatie *nadat* de voorkeurslocatie door het college was aangewezen. Het nieuwe college van B&W koos er echter voor om te starten *voordat* het college de voorkeurslocatie definitief had aangewezen. Dit leidde bij tegenstanders van de beoogde voorkeurslocatie tot onduidelijkheid: stond de voorkeurslocatie nog ter discussie? De keuze om te beginnen is ook bepalend voor de reikwijdte van de participatie. Bij Skaeve Huse keek de gemeente in eerste instantie naar een longlist van locaties in Amersfoort. Hiervan bleken drie locaties kansrijk om te onderzoeken voor Skaeve Huse.

Onduidelijkheid over onderscheid participatievormen

In de casussen waarin gekozen is voor de variant ‘raadplegen’ was het voor de betrokkenen duidelijk wat de participatievorm inhield. Dit betekent overigens niet dat participanten zich kunnen vinden in de gekozen participatievorm. Uit de casussen blijkt dat participanten dit vaak niet passend vinden bij hun belang en kennisniveau. Participanten willen graag méér invloed op ontwikkelingen. Raadplegen voelt voor hen niet als participeren.²⁸

Uit het Participatiebeleid valt niet eenduidig op te maken in hoeverre de variant ‘adviseren’ en ‘coproductie’ van elkaar verschillen. In beide participatievormen kunnen bewoners oplossingen aandragen. Het belangrijkste onderscheid is de toevoeging ‘op basis van gelijkwaardigheid’ dat bij

²⁷ Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk is het een bewuste keuze geweest van het college om in het beleid zelf geen kwaliteitscriteria op te nemen, omdat de wet daar geen uitgangspunten voor biedt.

²⁸ In hoofdstuk 2 is besproken (onder meer aan de hand van de participatieladder van Arnstein) dat er verschillende opvattingen bestaan over wanneer er wel of geen sprake is van participatie.

coproductie hoort en het gewicht dat toegekend wordt aan het uiteindelijke advies. Het is eveneens een puzzel hoe de verschillende werkvormen zich tot elkaar verhouden. Een werkvorm die bij adviseren hoort is volgens het Participatiebeleid een participatiegroep (of een expertgroep) en een werkvorm die volgens het Participatiebeleid bij coproductie hoort is een projectgroep. In de bijlage van het Participatiebeleid worden deze werkvormen nader omschreven, maar wordt niet uitgewerkt waarin zij concreet verschillen. Het Participatiebeleid heeft juist als uitgangspunt om *'heldere omschrijvingen van de meest voorkomende participatiewerkvormen'* te bieden. Zodat *'het voor de burger en voor de politiek van tevoren duidelijk is wat hij kan verwachten en wat zijn invloed kan zijn'*. Dit uitgangspunt uit zich niet in de meegeleverde voorbeelden en dat heeft een effect op de praktijk in de casussen.

In de casus Soesterkwartier heeft de gemeente ingezet op coproductie. Hiervoor zijn – aan de hand van het Participatiebeleid – zowel een werkgroep als stuurgroep opgezet. De werkgroep is te vergelijken met de projectgroep zoals beschreven in het participatiebeleid. De gemeente heeft 'op basis van gelijkwaardigheid' in deze casus vertaald in het uitgangspunt dat de deelnemers aan de werk- en stuurgroepen over voldoende kennis moesten beschikken. Daarnaast benadrukt de gemeente dat de basis van gelijkwaardigheid vooral te maken heeft met het feit dat de kennis en ervaring van wijkbewoners even waardevol zijn als de kennis en ervaring van gemeentemedewerkers. En erkenning voor het feit dat het van de wijkbewoners in de werkgroep een grote tijdsinvestering vraagt. Omdat het project voor het Wijkperspectief een grote tijdsinvestering vereist van de deelnemers, heeft het college besloten de werkgroepleden hiervoor te vergoeden. Participanten een vergoeding bieden is niet gebruikelijk. Het Participatiebeleid biedt hier geen richtlijnen of andere instructies voor. In het beleid staat ook niet opgenomen dat 'gelijkwaardigheid' gezien moet worden vanuit kennisperspectief.

Ondanks de aandacht voor 'gelijkwaardigheid' ontstond er binnen de casus toch een vertrouwensbreuk tussen de gemeente en een deel van de participanten. Er was sprake van onduidelijkheid van de verhouding tussen werkgroep en stuurgroep. Dit kwam doordat de stuurgroep niet was opgebouwd zoals een normale stuurgroep. Naast de portefeuillehouder zaten er vrijwillige participanten, die geen hiërarchisch onderscheid hadden met de participanten, in de werkgroep. Ook waren er participanten (ook buiten de stuur- en werkgroep) die een meer richtinggevende rol verwachtten van de gemeente.

Bij de casus Skatepark koos het college bewust voor een tussenvariant tussen adviseren en coproductie. Coproductie werd beschouwd als een te zware participatievorm omdat het college dan alleen gemotiveerd kon afwijken van de uiteindelijke keuze. De tussenvariant bestaat uit een denktank waarin gebruikers van het park konden meedenken. De denktank nam ook deel aan de aanbestedingsprocedure. Deze tussenvariant staat niet beschreven in het Participatiebeleid. Voor de deelnemers was het niet duidelijk of het college het advies van de denktank integraal zou overnemen.

Instrumentkeuze afhankelijk van politieke context en voorkeur ambtenaren

Het Participatiebeleid biedt de gemeente (of initiatiefnemers) inspiratie en voorbeelden van instrumenten die ingezet kunnen worden bij een participatietraject. Bijvoorbeeld een werkatelier of een enquête. In de casussen zien wij dat de gemeente Amersfoort gebruik maakt van een veelvoud aan instrumenten en methoden. De voor- en nadelen van deze instrumenten staan niet in het beleid zelf beschreven.²⁹ Evenmin is herleidbaar wat verschillen in kosten, capaciteit en doorlooptijd zijn bij de verschillende instrumenten.

²⁹ In 2009 waren de voor- en nadelen van de verschillende participatievormen wel al wetenschappelijk in kaart gebracht: [M.Leyenaar boekje burgerforum inventarisatie_090527.pdf \(vng.nl\)](#)

Uit de casussen blijkt dat de keuze voor specifieke instrumenten doorgaans gemaakt wordt op basis van onderling, ambtelijk overleg. Een projectleider laat zich adviseren door de communicatieadviseur of er vindt afstemming plaats tussen het college en de betrokken medewerkers.³⁰ Hierbij speelt volgens de gesproken betrokkenen de vakinhoudelijke kennis van de adviserende medewerkers een belangrijke rol. Uit de gesprekken komt eveneens het beeld naar voren dat de gemeente soms kiest voor meer uitgebreide vormen van participatie (extra instrumenten etc.) als ingeschat wordt dat de ontwikkeling gevoelig ligt. Bij de casus Skaeve Huse (waar langdurig is geparticipeerd) was dit een bepalende overweging voor een intensief traject.

Bij de casus Omgevingsvisie is er bewust gekozen voor de methodiek van 'design thinking' om het participatietraject vorm te geven. Er was in een ander (ruimtelijk) project goede ervaring opgedaan met deze manier van werken. Onderdeel van deze methode is dat er een uitgebreid participatietraject opgezet wordt waarbij verschillende tussenproducten teruggelegd worden bij bewoners via diverse methoden (enquêtes onder mensen die op huisnummer 33 wonen, bewonersavonden, gesprekken op de markt, etc.). Dit heeft ertoe geleid dat er een - aantoonbaar - uitgebreid en intensief traject is gevolgd waarin via verschillende kanalen honderden bewoners zijn geraadpleegd.

Uit het onderliggende Participatiebeleid valt niet te herleiden waarom de combinatie van al deze instrumenten de best passende was. Doordat er in de gemeente Amersfoort vooraf geen concrete doelen geformuleerd worden die het college wenst te bereiken met de participatie, valt ook niet te herleiden of een ander (minder intensief of juist intensiever) participatietraject tot dezelfde of meer passende resultaten zou hebben geleid. Het Participatiebeleid veronderstelt dat deze afweging terug te vinden is in de startnotities. Zoals eerder al genoemd is die afweging summier weergegeven: de gemeente verwoordt alleen dat er geparticipeerd gaat worden en hoe het proces vorm gaat krijgen. Niet waarom het proces op deze wijze is ingericht en welke alternatieven er zijn.

Verhouding politiek – participatie niet altijd duidelijk

In diverse casussen speelden veranderingen in het politieke landschap een belangrijke rol in het verloop van het traject. In Skaeve Huse was de wisseling van het college bepalend voor het moment waarop er begonnen zou worden met de participatie. In casus het Skatepark wijzigden tijdens het participatieproces de kaders (de raad stelde via een amendement extra budget beschikbaar). Door het extra budget wijzigde het karakter van het project (van beheer naar ontwikkeling) en dit had ook gevolgen voor betrokkenheid van het college zoals zij die zelf wenste.

Het meest kenmerkende voorbeeld is te vinden in de casus Zevenhuizerstraat Hoogland. Hierbij was het oorspronkelijke uitgangspunt van de participatie dat de Zevenhuizerstraat een 50-km weg zou blijven. De raadpleging van de inwoners en het voorontwerp dat werd opgesteld op grond van de opgehaalde input hield rekening met dit uitgangspunt. Naar aanleiding van een (aangenomen) motie in de gemeenteraad veranderde het uitgangspunt naar een 30-km weg. Dit betekende dat het eerdere participatietraject niet meer van toepassing was. Het uiteindelijke ontwerp is door de politieke interventie zonder uitgebreide participatie tot stand gekomen en vastgesteld.

Participatieparagraaf beoordeelt de participatie als geslaagd

In geen van de zes casussen zijn harde doelstellingen gevonden die de gemeente of de initiatiefnemer op voorhand wilde bereiken met de participatie. Daarbij zou het kunnen gaan om aantallen deelnemers, inhoudelijke doelen of specifieke resultaten. In de bestudeerde participatieparagrafen en verslagen wordt wel regelmatig aangegeven dat - in de ogen van de gemeente - de participatie geslaagd is. Er wordt dan onder meer gewezen op een - volgens de gemeente - hoge opkomst bij een informatieavond. Dit is bijvoorbeeld het geval in de casus Albert Heijn Leusderweg. Het valt niet te

³⁰ Deze werkwijze staat ook zo beschreven in het Participatiebeleid.

beoordelen of deze opkomst hoger of lager is dan verwacht, aangezien er daarvoor geen criteria zijn. Of een hoge opkomst gelijk staat aan een geslaagde informatieavond is ook niet altijd herleidbaar. In de eerdergenoemde casus bleek dat door de vele aanwezigen het lastig was om tot onderlinge interactie te komen. Een informatieavond kan dan rommelig verlopen en aanwezigen kunnen het gevoel overhouden onvoldoende te zijn gehoord of geïnformeerd.

Een andere reden om de participatie als geslaagd te beoordelen, is dat er veel informatie is opgehaald en dat deze is verwerkt in de plannen. Uit de bestudeerde participatieverslagen blijkt dat er veel informatie bij inwoners wordt opgehaald. Dit wordt door de gemeente Amersfoort structureel weergegeven en teruggekoppeld via de participatieparagraaf in (raads)voorstellen. De participatieparagraaf behandelt deze verrijking van het beleid op hoofdlijnen. Hoe de resultaten van de participatie concreet terugkomen in de uiteindelijke besluiten en ontwikkelingen is binnen de casussen moeilijker te herleiden. Voor participanten is het vaak niet duidelijk wat er uiteindelijk met hun inbreng is gedaan of welke status hun adviezen hebben.

De rol van de initiatiefnemer en meerdere rollen voor de gemeente

De verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij RO-trajecten ligt bij de initiatiefnemer. Dit is wettelijk vastgelegd, maar ingewikkeld. Een initiatiefnemer heeft een bepaald belang ('wil iets') en raadpleegt de omwonenden. Op het moment dat participatie start, is het vaak niet de vraag óf iets gebeurt (dat hangt af van de ontwikkelaar: ziet die commerciële kansen binnen de gestelde kaders), maar hoe het gebeurt. Een deel van de participanten wil het soms nog hebben over het 'of' en het 'waarom', waarbij geldt dat de participanten geen eigenaar zijn van dat vraagstuk.

De gemeente heeft meerdere petten op. In ruimtelijke-orderingstrajecten is de gemeente vaak niet de initiatiefnemer, maar moet de gemeente wel borgen dat mensen goed gehoord worden, als een neutrale kwaliteitsbewaker van het participatieproces. Daarnaast moet de gemeente kennis inbrengen en kaders meegeven. Ten derde verdedigt de gemeente een maatschappelijk doel. Bijvoorbeeld meer woningen. Die woningen kan de gemeente niet zelf bouwen, daarvoor is de gemeente afhankelijk van private initiatieven (inclusief initiatieven van woningcorporaties). Daarbij is de gemeente stemgever van belangen die niet aan tafel zitten, zoals bijvoorbeeld 'de anonieme woningzoekende', maar ook van buurtbewoners die niet direct bereikt worden met het participatietraject. Daarmee lijkt de gemeente (in de perceptie van omwonenden of participanten) voor te sorteren op een bepaalde richting, wat voor wantrouwen bij omwonenden of participanten kan zorgen.

Concluderend

De zes bestudeerde casussen zijn niet representatief voor alle inspanningen die de gemeente Amersfoort onderneemt op het gebied van participatie. De casussen leren ons wel hoe het Participatiebeleid (en de Participatiegids) in de praktijk wordt toegepast en welke knelpunten zichtbaar zijn. Overall komt een beeld naar voren van een gemeente die stevig inzet op participatie: de gemeente betreft omwonenden of andere betrokkenen intensief bij te nemen besluiten en zet daarvoor een veelheid aan instrumenten in.

Het grootste terugkerende knelpunt is het gebrek aan harde doelstellingen in zowel het Participatiebeleid als de afzonderlijke trajecten. Doordat de gemeente vooraf niet vaststelt wat zij concreet wil bereiken met specifieke trajecten (behalve dan algemene doelen als het 'verrijken van het besluit') is achteraf ook niet te beoordelen of de participatie een succes was en of de gekozen instrumenten (en participatievorm) het meest passend waren. En is voor deelnemers aan het participatietraject onduidelijk welke invloed zij kunnen hebben.

Uit alle casussen blijkt wel dat de gemeente veel inspanningen onderneemt om bij (ingrijpende) besluiten de omgeving te betrekken. Juist omdat de gemeente Amersfoort bereid is veel energie te

steken in een participatietraject, is het belangrijk dat er een kader beschikbaar is waaruit valt op te maken welke inspanningen passen bij welk project. De middelen die de gemeente Amersfoort beschikbaar heeft voor participatie zijn per definitie beperkt en scherpe keuzes zijn dan noodzakelijk. Uit de casussen blijkt dat ‘politieke gevoeligheid’ een belangrijke rol speelt bij de keuze voor de omvang van participatie. Dit is niet beschreven in het beleid.

Uit de bestudeerde participatieverslagen blijkt dat er veel informatie bij inwoners wordt opgehaald. Dit wordt door de gemeente Amersfoort structureel weergegeven en teruggekoppeld via de participatieparagraaf in (raads)voorstellen. Dit is volgens de gemaakte afspraken. Hoe de resultaten van de participatie concreet terugkomen in de uiteindelijke besluiten en ontwikkelingen is binnen de casussen moeilijker te herleiden. Voor participanten is het vaak niet duidelijk wat er uiteindelijk met hun inbreng is gedaan of welke status hun adviezen hebben.

De gemeente zit met meerdere petten op in het proces (proces- en kwaliteitsbewaker, kennis inbrengen/kaders stellen, algemene doelen realiseren/stemgever anonieme belanghebbenden). Dit kan leiden tot onduidelijkheid voor of wantrouwen bij participanten.

3.3 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
Het college stelt voor elk onderwerp waarover participatie plaatsvindt een procedure vast.	In de casussen is de werkwijze van de gemeente Amersfoort gevolgd waarbij er per participatietraject een aparte procedure wordt vastgesteld. Het college stelt hierbij (conform het beleid) vast welke procedurele stappen er gevolgd worden, maar maakt niet concreet welke doelen en resultaten behaald moeten worden of binnen welke periode of financiële kaders de participatie moet worden uitgevoerd.
Het college maakt een gemotiveerde keuze uit de categorieën: raadpleging, advisering of coproductie.	Het college maakt een keuze uit de verschillende participatievormen en motiveert deze keuze. Hierbij komt het voor dat de gemeente kiest voor een niet bestaande tussenvariant. Niet altijd is herleidbaar hoe de gekozen variant zich verhoudt tot de ruimte die het bevoegde gezag neemt of wil nemen in de uiteindelijke besluitvorming. Vanuit de participant geredeneerd is het de vraag of raadplegen wel participatie is.
De gemeente voert het participatietraject uit zoals vooraf beoogd. Eventuele afwijkingen zijn goed onderbouwd.	In de praktijk blijkt dat participatietrajecten vaak anders verlopen dan vooraf beoogd. Dit kan komen doordat de omstandigheden veranderen, door de invloed van verkiezingen of omdat de uitvoering van een gekozen participatievorm langer duurt dan gedacht. De gemeente beweegt mee met dergelijke ontwikkelingen en betreft dat in het participatieproces. Omdat kaders ontbreken kan niet getoetst worden of het ‘meebewegen’ voldoet aan eisen of wensen (niet te beoordelen of het voldoet aan de normen).

HOOFDSTUK 4 BETROKKENHEID, RESULTATEN EN RAADSINFORMATIE

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Uitvoering

- Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
- Hoe zijn raadsleden betrokken bij (inwoner)participatie?

Resultaten

- Welke resultaten boekt de gemeente met (inwoner)participatie?
- Wanneer vinden inwoners, college, raadsleden en stakeholders de participatie effectief?

Informatievoorziening en bijsturing

- Is inzichtelijk hoe de resultaten van participatie worden vertaald naar beleids- en planvorming?
- Zijn er mogelijkheden om (inwoner)participatie te verbeteren?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch, interviews en de uitkomsten van de peiling onder participanten en niet-participanten.

Voor dit onderzoek zijn er zes participatiedossiers bestudeerd. Er is gesproken met verschillende betrokkenen, de relevante documenten zijn bestudeerd en er zijn enquêtevragen gestuurd naar deelnemers.

4.1 Belang van participatie

Voor dit onderzoek is een enquête uitgevoerd onder 2.812 inwoners van Amersfoort.³¹ De participatieve democratie kan op goedkeuring rekenen bij de Amersfoortse bevolking. Bijna iedereen vindt het belangrijk om burgers actief mee te laten praten over ontwikkelingen in hun buurt of gemeente (94%) en dat burgers bezwaar kunnen maken tegen een (voorgenomen) besluit of plan (93%). Acht van de tien inwoners (81%) zijn voorstander van burgerinitiatieven.

De bewoners van Amersfoort kijken minder positief naar de vertegenwoordigende democratie. Slechts 24% van de inwoners geeft aan zich vertegenwoordigd te voelen door de gemeenteraad. Nog een lager percentage (22%) is het (helemaal) eens met de stelling dat het gemeentebestuur voldoende rekening houdt met de wensen van gewone burgers. 38% van de inwoners kan zich vinden in de gedachte dat mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op besluiten van de gemeenteraad.

4.2 Samenstelling participanten

Volgens het Participatiebeleid wordt 'statistische representativiteit bij burgerparticipatie zelden bereikt'. Het beleid stelt de vraag of dat 'wel van groot belang is', maar beantwoordt deze niet. Het beleid noemt 'kwalitatieve representatie' belangrijker: Per doelstelling of per project moet beredeneerd worden wat de wenselijke samenstelling van het deelnemersveld is. Waarbij als aandachtspunt genoemd wordt dat de spreiding over criteria als sekse, leeftijd en sociaaleconomische status wel groot genoeg is.

³¹ Bijlage 3 beschrijft de onderzoeksopzet en verantwoording. Bijlage 4 bevat de vragenlijst.

Uit de bestudeerde casussen en de gesprekken die gevoerd zijn met de medewerkers blijkt dat projectleiders ‘worstelen’ met deze opgave. Uit de bestudeerde stukken valt niet consequent te herleiden wat per project de ‘wenselijke samenstelling van het deelnemersveld is’. Wel blijkt uit de casussen dat projectleiders veelvuldig overleggen over hoe breed de groep wordt die een uitnodiging krijgt voor deelname. De representativiteit is ook afhankelijk van de bereidheid tot deelname. Zo bleken de ‘steppers’ in de casus Skatepark Vathorst niet bereid om deel te nemen aan de denktank.

Uit de enquête blijkt eveneens dat op de hoogte zijn van het participatieproject niet direct leidt tot deelname. In de praktijk ervaren projectleiders dat ook, dat als de uitnodiging voor participatie breed wordt verspreid alleen direct omwonenden naar de bewonersavond komen of mensen die tegenstander zijn van de ontwikkeling. Voor deze doelgroepen staat er meer op het spel.

Een op de tien mensen die ervan wist, heeft deelgenomen aan het participatietraject

Ruim een tiende (12%) die van een van de participatieprojecten heeft gehoord, heeft zich ook aangemeld voor en/of meegedaan aan het participatietraject. Zes van de tien (58%) wisten wel dat men mee kon denken, maar hebben zich vervolgens niet aangemeld. Drie van de tien (30%) wisten niet dat ze mee konden denken.

De mensen die mee hebben gedaan aan de participatietrajecten doen dat omdat zij het belangrijk vinden om mee te denken over ontwikkelingen in Amersfoort in het algemeen (54%) en ontwikkelingen die hen persoonlijk aangaan (46%). Een derde (32%) van de deelnemers deed ook mee aan een participatietraject omdat zij meer informatie wilden hebben over het specifieke onderwerp.

De mensen die iets over (een van) de participatietrajecten hebben gehoord of gezien maar niet hebben deelgenomen, geven als meest genoemde reden dat ze geen tijd hadden (29%). Een vijfde geeft aan dat de tijdstippen niet uitkwamen (21%) en een zevende (15%) dat er toch niks met hun inbreng wordt gedaan. Een reden die bij ‘anders’ veel genoemd werd was dat anderen al deelnamen en men zich via hen vertegenwoordigd voelde. Ook konden sommige mensen door persoonlijke omstandigheden niet (meer) deelnemen.

Samenstelling deelnemers

Het percentage bewoners dat van een participatietraject hoort en ook deelneemt is met 12% relatief klein. Tijdgebrek is volgens de inwoners een veelgenoemde reden om niet deel te nemen aan een participatietraject en dat betekent dat bewoners met weinig tijd (vanwege verplichtingen) minder snel zullen deelnemen. Bijna de helft van de niet-deelnemers (45%) geeft aan dat ze wel mee zouden willen doen aan een participatietraject als het duidelijk is wat er met hun inbreng gedaan wordt. Vier van de tien (41%) zouden wel mee willen doen als het onderwerp hen (meer) aangaat.

In de casus Omgevingsvisie is bewust gekozen om een breed deel van de Amersfoorters te betrekken. Hierbij is er onder meer voor gekozen om alle inwoners met huisnummer (0)33 een uitnodiging te sturen voor een gesprek bij hen thuis aan tafel. Daarnaast zijn gemeentemedewerkers op markten gaan staan. De insteek in deze casus was om echt naar inwoners toe te gaan.

In de casus Soesterkwartier is geprobeerd om de grote tijdsinvestering die gevraagd werd van participanten in de werkgroep te compenseren met een vrijwilligersvergoeding.

Het werken met vergoedingen was een verzoek vanuit de werkgroep Participatie in 2016. De gemeente heeft hiervoor geen richtlijnen vastgesteld. Uit de enquête blijkt dat slechts 3% van de niet-deelnemers aangeeft wel mee te willen doen als er een (kleine) vergoeding tegenover staat.

Normenkader

Norm	Beoordeling
De participatietrajecten zijn voor alle doelgroepen toegankelijk.	In beginsel zijn de participatietrajecten voor alle doelgroepen toegankelijk. In de praktijk doet maar een klein percentage van de mensen die op de hoogte zijn echt mee. Het gevraagde kennisniveau, tijdsbesteding en de afbakening van het onderwerp kan een reden zijn waarom niet alle doelgroepen interesse hebben in deelname.
Inwoners weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	Uit de casussen blijkt dat het niveau van participatie duidelijk gecommuniceerd wordt. Voor de participanten is dit doel vaak niet duidelijk en voor hun gevoel vaak niet passend. Daar ontstaat ontevredenheid. De intentie vanuit de gemeente is niet om te komen tot afstel van ontwikkelingen. Dit geeft participanten het gevoel dat 'besluiten al vaststaan'. Participanten vinden de vorm 'raadplegen' vaak niet passend bij hun belang en kennisniveau. Zij willen dat de gemeente of de initiatiefnemer meer doet met hun inbreng en ook alternatieven in overweging neemt.
De participanten vormen een goede afspiegeling van de doelgroep van participatie.	Een goede afspiegeling (statistische representatie) wordt door de gemeente Amersfoort gezien als praktisch onhaalbaar. In de praktijk wordt er door projectleiders breed uitgenodigd als het gaat om ruimtelijke projecten om een zo breed mogelijke groep te betrekken. Afhankelijk van de doelgroep kiest de gemeente voor bijvoorbeeld een brief in een verspreidingsgebied, sociale media, direct benaderen van de doelgroep via verenigingen of het aanspreken van mensen op straat. Projectleiders kijken ook naar de belangen van de 'zwijgende meerderheid', doorgaans door te verwijzen naar de beleidsdoelen die gerealiseerd kunnen worden via uitvoering van het project of de maatschappelijke meerwaarde van het project.

4.2 De betrokkenheid van raadsleden bij participatie

Op grond van het beleid verschilt de rol van de raad per traject. Bij ruimtelijke projecten die de Participatiegids volgen, stelt de raad zelf zijn rol vast bij het vaststellen van de startnotitie (kaderstellende notitie) voor het project. Veelal gaat het om toehoorder (de raad is welkom bij participatieactiviteiten als toehoorder) en als beslisser (de raad stelt tussendocumenten en eindproducten vast). Bij de bestudeerde casussen gaat het om Locatiekeuze Skaeve Huse en Albert Heijn Leusderweg, die de Participatiegids volgen.

De raad is zeer betrokken bij RO-trajecten, zo geven de aanwezige raadsleden bij het raadsgesprek en de ambtelijk en bestuurlijk geïnterviewden aan. Afhankelijk van de omvang van de raadsfractie en van persoonlijke voorkeuren, sluiten raadsleden aan bij bewonersavonden als toehoorder. Raadsleden doen dat vanuit hun rol als volksvertegenwoordiger. Het geeft de raadsleden de gelegenheid om te

horen wat er speelt. Raadsleden zien dat bij sommige projecten veel en bij sommige projecten weinig mensen meedoen aan participatie. Zij zien een verschil tussen wijken en inwoners met een hogere en een lagere sociaaleconomische status. Raadsleden vinden het belangrijk dat alle groepen zich uitgenodigd voelen om te participeren en hun inbreng te geven.

Raadsleden vinden het belangrijk dat de gemeente zoekt naar 'common ground': Als er weerstand is vanuit omwonenden dan vinden zij het belangrijk om voorbij die weerstand te komen en samen te kijken waar een oplossing mogelijk is. Dat gebeurt volgens de aanwezige raadsleden te weinig. Zij zien te vaak dat participatie als proces netjes wordt uitgevoerd maar niet leidt tot wederzijds begrip ("van vinkjes naar vonkjes"). Uit het raadsgesprek komt naar voren dat de raadsleden draagvlak willen of een groter draagvlak voor het plan, terwijl dat volgens het beleid niet het doel is.

Vanuit het college is er de observatie dat maatschappelijke druk leidt tot politieke tegendruk en dat dit leidt tot méér participatie. Een voorbeeld daarvan is Skaeve Huse. Dit is een relatief klein maar controversieel plan. Er is veel tijd in participatie gestoken. "Tijd is een schaars goed. Het gevolg is dat we voor sommige andere initiatiefnemers minder tijd hebben." Daarnaast is de observatie dat de raad bij maatschappelijke weerstand volksvertegenwoordigend optreedt bij het vaststellen van ruimtelijke beleid. Er zou relatief veel aandacht zijn voor individuele tegenstanders, waardoor de gemeentelijke doelen (bijvoorbeeld: meer woningen voor woningzoekenden) op de achtergrond raken. Dat zou niet altijd effectief zijn in termen van een beter plan.

De participatieparagraaf in de raadsvoorstellen beschrijft het gevolgde proces (uitnodigingsbeleid, deelname, opbrengst) en hoe het plan is verrijkt met de input uit de participatie. Het college geeft bijvoorbeeld aan dat het proces is verlopen zoals beoogd en dat het plan is verrijkt en dat daarmee de participatie is geslaagd. Bij de kanttekeningen kunnen risico's en onvrede of weerstand worden benoemd. Bij projecten waar weerstand blijkt te zijn, is dat voor raadsleden niet afdoende. Zij willen weten hoeveel weerstand er is, waar de weerstand zit en welke keuze zij kunnen maken. Raadsleden willen op basis van de participatieparagraaf een goede belangenafweging kunnen maken. Dat is méér dan een verrijkt plan dat voldoet aan gemeentelijke kaders beoordelen. Een uitgebreide 'gedegen' participatie is geen garantie voor het vaststellen van een plan. Als er veel weerstand is, kan dit leiden tot het niet vaststellen van het plan. Het kan ook zijn dat de raad de beslissing juist naar zich toe trekt als 'het uit de hand loopt'. Een achterliggende reden voor raadsleden is het vergroten van het vertrouwen in het bestuur (of: het dichten van de kloof).

Participatie en de kloof

Voor veel inwoners is er geen verschil tussen gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren. Het is allemaal dezelfde overheid. Voor veel mensen maakt het ook niet uit of het de landelijke of lokale overheid is. Er is wantrouwen tegenover de overheid. Dit heeft onder andere te maken met veranderingen die voor sommige mensen te snel gaan, ervaringen uit het verleden, de coronaperiode. Bewonersavonden en participatiebijeenkomsten beginnen doorgaans met wantrouwen en negatieve ervaringen of verwachtingen van deelnemers. Participatie is een instrument om te werken aan het herstel van het vertrouwen en tegelijk is het een druppel op een gloeiende plaat. Landelijke ontwikkelingen werken sterker door dan individuele participatietrajecten. Tegelijkertijd kunnen participatietrajecten die niet goed verlopen het wantrouwen vergroten. Alle geïnterviewde ambtenaren, wethouders en raadsleden vinden het heel belangrijk om een transparant en duidelijk besluitvormingsproces in te richten met een goede participatie om met de kennis en inbreng van inwoners en andere betrokkenen goede besluiten te nemen.

Normenkader

Norm	Beoordeling
Raadsleden weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	Raadsleden zijn op de hoogte van het doel van participatie (plannen verrijken) maar voegen daar draagvlak aan toe. Zij weten dat zij tijdens het traject als toehoorder aanwezig kunnen zijn. Zij weten ook wat participatie betekent voor de beslissruimte.

4.3 De resultaten van (inwoner)participatie

De gemeentelijke doelstelling is om via (inwoners)participatie te komen tot beter beleid in de zin van dat een besluit dankzij participatie aan meer belangen tegemoet kan komen en meer rekening houdt met bijzonderheden op en rond de locatie. Complicerende factor is dat binnen een participatietraject zelden alle belangen vertegenwoordigd zijn. Het Participatiebeleid schrijft daarom voor dat - mocht dat het geval zijn - de projectleider of beleidsmedewerker van het project zichtbaar maakt hoe niet vertegenwoordigde belangen (van o.a. de zwijgende meerderheid) worden meegewogen.

In de casussen wordt daar op verschillende manieren invulling aan gegeven. Bij de Skaeve Huse was dat voor de gemeente een grote uitdaging. Ondanks dat de gemeente stuurde op een klankbordgroep (van circa vijftien deelnemers) waar alle standpunten in vertegenwoordigd waren, lukte dat in de fase van het uitwerken van de kaders minder goed. Na een oproep onder 2.500 omwonenden, waren er uiteindelijk acht inwoners bereid in de klankbordgroep plaats te nemen. Het project ligt nog steeds gevoelig binnen de buurt vanwege angst voor de leefbaarheid en veiligheid. Voor de volgende fase - gericht op de uitwerking en het woonzorgplan - hebben zich wel meer mensen aangemeld (zestien personen). De resultaten van de participatie tot nu toe zijn terug te zien in de kaderstellende notitie (o.a. aandacht voor het aanpassen van een inrit).

Bij de casus Omgevingsvisie is in de participatieverslagen duidelijk zichtbaar welke inbreng is opgehaald bij de participanten. Daarnaast is door de brede insteek van de participatie een veelvoud aan belangen en inzichten opgehaald. Hierdoor is na te gaan wat het resultaat was van alle inspanningen. Participatie was in het traject slechts een van de bouwstenen waarop een omvangrijk, integraal maar ook abstract beleidsdocument als een Omgevingsvisie gebaseerd is. Het is daarom moeilijk te herleiden in hoeverre het participatietraject ook daadwerkelijk nieuwe input heeft opgeleverd voor het beleid.

In de casus Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg was sprake van 'raadplegen'. Uit de opbrengst van de participatiebijeenkomst blijkt dat er input is opgehaald en dat dat is meegenomen in het plan. Er is daarmee voldaan aan het beleid en voor het college is de participatie geslaagd. Voor (enkele) betrokkenen was dat echter niet herleidbaar (genoeg) en was niet afdoende gemotiveerd waarom andere input niet meegenomen zou kunnen worden in het plan. Voor hen was de participatie dus niet geslaagd.

Normenkader

Norm	Beoordeling
De participatietrajecten leveren nieuwe input op voor het beleid.	Uit de bestudeerde casussen en uit de participatieparagrafen wordt duidelijk dat participatie nieuwe input oplevert voor beleid en dat dat ook wordt meegenomen in de plannen.

4.5 Wanneer vinden betrokkenen participatie effectief?

Een van de kernvragen is wanneer betrokkenen de participatie effectief vinden en deelnemers tevreden zijn over hun deelname. Zoals besproken in hoofdstuk 2 en 3 blijkt uit het Participatiebeleid en de casussen dat daar in Amersfoort geen visie op is. In het Participatiebeleid staat dat het voor een effectief participatieproces van groot belang is dat participanten aan het begin van het proces weten waar ze aan toe zijn. Uit de enquête blijkt dat slechts 34% van de participanten aangeeft dat het van tevoren duidelijk was waarover zij konden meedenken.

De gemeente definieert in geen van de stukken wanneer een participatieproces geslaagd is. Er zijn ook geen (harde) criteria geformuleerd waaraan een traject moet voldoen om als effectief of succesvol te worden beschouwd. Projectleiders van de casussen geven aan dat een participatietraject geslaagd is als aan het einde van het traject de gemeente niet meer verrast wordt door nieuwe inzichten. Dat betekent concreet dat er zich tijdens de (verplichte) inspraakprocedures geen verrassingen voordoen. Met alle belangen is dan tijdens de plan- en besluitvormingsprocedure in een vroegtijdig stadium rekening gehouden. Deze visie is in overeenstemming met het doel van de gemeente om via participatie aan zoveel mogelijk belangen tegemoet te willen komen.

Ambtenaren geven aan dat participatie geslaagd is als:

- het nieuwe input oplevert voor beleid;
- alle belangen of ideeën (van alle typen belanghebbenden) naar voren zijn gebracht;
- er geen verrassingen opduiken in de fase van inspraak;
- er (meer) begrip is ontstaan voor het te nemen besluit.

De raadsleden die aanwezig waren bij het raads gesprek gaven drie doelen mee voor participatie in ruimtelijke projecten:

- Gemeentelijk beleid zo goed mogelijk inbedden op de locatie.
- Gebruik maken van gebiedskennis van bewoners.
- Participatie als middel om de band tussen overheid en bewoners te versterken of herstellen.

De wethouder Participatie ziet twee belangrijke doelen:

- Het verrijken van de besluitvorming (met kennis vanuit de omgeving) zodat het plan beter wordt.
- Het creëren van begrip en daardoor het vergroten van draagvlak.

De wethouder RO ziet meerdere doelen en stuurt daarbij vooral op:

- Het plan verrijken met alle kennis die de mensen uit de omgeving van het plan kunnen bieden.

Participanten vinden participatie effectief als zij:

- gehoord zijn;
- hebben kunnen meedenken binnen de mogelijkheden;
- extra geïnformeerd zijn over relevante ontwikkelingen in de leefomgeving;
- de onderbouwing van besluiten begrijpen;
- zien hoe beslissingen tot stand komen.

Daarbij geldt in de praktijk dat het evenwicht tussen concrete plannen en algemene kaders lastig is: de ene inwoner reageert liever op concrete plannen, de andere denkt liever mee binnen algemene kaders.

Kun je de effectiviteit beoordelen?

Zowel de raadsleden als de wethouders ervaren een spanning tussen het beoordelen van de gevolgde participatie (Is het effectief? Is de procedure goed gevolgd? Zijn alle belangen boven tafel?). Daarbij betrekken raadsleden ook de 'best mogelijke bijvangst van participatie', namelijk het realiseren van draagvlak. De meeste participatietrajecten zijn ruimtelijke trajecten en het passende niveau is volgens de Participatiegids 'raadplegen'. Het gaat over een zo goed mogelijk plan maken; inhoudelijke verrijking. Participanten zien draagvlak ook als een doel en voelen zich (mede daarom) vaak niet goed gehoord. De gemeente toetst participatie doorgaans op: is de input inhoudelijk beoordeeld en waar mogelijk verwerkt in het plan? Er blijven vaak mensen 'tegen'. Over het algemeen wordt dit dan ook in de participatieparagraaf opgeschreven (bijvoorbeeld: 'er blijven mensen weerstand houden').

Uit de enquête blijkt dat maar 13% van de participanten de indruk heeft dat de inbreng van de participanten het plan, beleid of de uitvoering heeft verbeterd. Drie keer zoveel participanten (36%) heeft zelfs het idee dat dat niet gebeurd is. 39% van de participanten geeft aan dat zij niet weten wat er met hun inbreng is gedaan.

In de verschillende casussen blijkt wantrouwen tussen bewoners en gemeente een rol te spelen. Dit wantrouwen kon ontstaan door verloop binnen de gemeente (ambtenaren en projectleiders) zoals bij Soesterkwartier en AH Leusdenweg, maar ook doordat eerdere ervaringen met de gemeente een rol speelden. Van de deelnemers aan de zes participatietrajecten geeft in de enquête 46% aan dat zij de gemeente als betrokken ervaren, 42% dat de gemeente benaderbaar was en slechts 26% dat de gemeente betrouwbaar was. Bij projecten waar het algemeen belang dicht bij het persoonlijke belang ligt, is er minder wantrouwen en is het eenvoudiger om draagvlak te bereiken. Voorbeelden hiervan zijn Wijkperspectief Soesterkwartier en Skatepark Vathorst. Als het persoonlijke belang en het algemene belang verder uit elkaar liggen, dan blijven mensen doorgaans tegen het voorgenomen plan. Uit de open antwoorden blijkt dat participanten ervaren dat er veel 'gezonden' wordt en weinig geluisterd. Een deel van de participanten ziet meer communicatie dan participatie. Zij verwachten méér van participatie.

Kosten van participatie niet gekwantificeerd

Wat een participatietraject mag kosten, is niet gekwantificeerd. Bij het Soesterkwartier is er volgens betrokkenen 'veel tijd en geld' in de participatie gestoken³². De participatie wordt (aan de voorkant) intensiever ingestoken bij projecten waar maatschappelijke onrust verwacht wordt (bijvoorbeeld Skaeve Huse en Albert Heijn Leusderweg) en bij projecten in aandachtswijken. De gemeente Amersfoort benadert dit per project, er zijn geen vaste bedragen of percentages.

Uit de interviews met raadsleden en bestuurders komt ook naar voren dat er 'te veel' participatie kan zijn. Dit is volgens hen het geval als er aan de voorkant te veel ruimte is geboden terwijl er in de praktijk geen mogelijkheden zijn om daaraan tegemoet te komen. Een genoemd voorbeeld is dat een architect met de bewoners breed meedacht over hoe een nieuw appartementencomplex en de bijhorende omgeving eruit moest komen te zien. De ontwikkelaar had alleen de bouw van enkele appartementen voor ogen (en dus niet de omgeving). Dan kan de opgave zelf (bijvoorbeeld het realiseren van woningen) uit beeld raken.

Participatieparagraaf

Het hele besluit (inclusief participatieparagraaf) is uiteindelijk van de vakwethouder. Het ligt per project aan wie de participatie heeft gedaan en wie die paragraaf heeft opgesteld. Bij complexe projecten wordt de participatie aanzienlijk groter opgetuigd dan bij kleine. De projectleider is

³² Het precieze bedrag is niet bekend. De kosten van participatietrajecten worden niet apart bijgehouden of verantwoord.

verantwoordelijk voor het opstellen van het raadsvoorstel. Soms leest de communicatieadviseur mee. Dit is niet vastgelegd.

Normenkader

Norm	Beoordeling
Inwoners ervaren de gemeente als benaderbaar, betrouwbaar en betrokken.	Participanten zijn bij aanvang van participatietrajecten sceptisch: gaat de gemeente wel echt iets doen met de inbreng? Tijdens het proces blijft deze zorg. Bij processen waar weinig belangentegenstellingen zijn, is het mogelijk om meer op basis van gelijkheid het participatietraject te doorlopen. Daar is dan ook meer tevredenheid over de opstelling van de gemeente. Met name de betrouwbaarheid van de gemeente wordt laag beoordeeld.
Inwoners voelen zich gezien en gehoord.	Inwoners hebben vaak niet het idee dat zij zijn gezien en gehoord en dat er echt iets is gedaan met hun ideeën of aan hun zorgen.
Raadsleden merken dat er een goede interactie is tussen inwoners en de gemeente.	Ook raadsleden zien dat de interactie tussen de gemeente en de participanten vaak moeizaam verloopt. Vooral in projecten waar het algemeen belang en het individuele belang met elkaar conflicteren. Raadsleden zouden graag zien dat ambtenaren er bij weerstand op af stappen, moeite doen en desnoods 'aan een keukentafel' kijken wat er wel kan en wat de overlap is in belangen.
Het college en de ambtelijke organisatie vinden dat de inspanningen in verhouding staan tot de opbrengsten.	Omdat hiervoor normen ontbreken, kunnen wij dit niet beoordelen. Ook het college en de ambtenaren hebben hierover geen duidelijk oordeel.

4.6 Het vertalen van resultaten participatie naar beleids- en planvorming

Uiteindelijk moet de opbrengst van de participatie terug te zien zijn in de beleids- en planvorming. Uit de besproken casussen en eerdere paragrafen blijkt al dat veel participanten hun bijdrage vaak niet terugzien in de uiteindelijke besluiten. Het vertalen van participatie naar beleids- en planvorming wordt in de praktijk bemoeilijkt om meerdere redenen:

- De gemeente weegt de opgehaalde belangen tijdens de participatie af tegen het algemeen belang. Hierdoor kan de besluitvorming anders uitvallen dan de participanten voor ogen hadden.
- Er zit een verschil in abstractieniveau. Bij de Omgevingsvisie is aan participanten gevraagd 'hoe zij tegen de stad van nu aankijken'. Dit leidt tot concrete antwoorden. De Omgevingsvisie (als eindproduct) behelst veel thema's en keuzes op een hoger abstractieniveau. De bijdrage van participanten is daardoor moeilijk herleidbaar en niet direct zichtbaar.
- De inbreng van de participanten wordt meegenomen in een kaderstellende notitie. Deze inbreng (bijvoorbeeld aandacht voor een andere inrit in het geval van Skaeve Huse) staat soms niet in verhouding tot het achterliggende vraagstuk in de beleidsvorming. Participanten dragen voorstellen of ideeën aan die om praktische of politieke redenen niet uitvoerbaar zijn. Hun inbreng staat dan wel in het participatieverslag genoemd maar komt niet terug in het uiteindelijke plan.

Politieke interventies

Beleid kan tijdens of na het participatietraject wijzigen en daarmee ook de uitgangspunten voor participatie. Vanuit het college wordt in dat opzicht de Zevenhuizerstraat als exemplarisch voorbeeld genoemd voor hoe een traject niet moet worden afgerond. Toen veranderde (naar aanleiding van een motie uit de gemeenteraad) het uitgangspunt van het project. De gemeenteraad reageerde met die motie op een verzoek vanuit een bewonersgroep en had daarmee wel oor voor een deel van de participatie. Door de motie kon de inbreng van de gehele participatie niet meegenomen worden in het uiteindelijke ontwerp. De gang van zaken leidde tot onvrede bij een deel van de omwonenden, zo blijkt uit reacties uit de enquête: *“Alleen inwoners laten participeren als hun inbreng ook serieus wordt genomen, door zowel de gemeentelijke organisatie als de gemeenteraad. In het geval van de Zevenhuizerstraat in Hoogland is door buurtbewoners gedurende lange tijd actief meegedacht over de herinrichting van de weg en zouden de plannen ook worden uitgevoerd. Maar door een motie van de gemeenteraad is de Zevenhuizerstraat alsnog anders ingericht (namelijk 30 km i.p.v. 50 km). Dat is funest voor het draagvlak voor inwonerp participatie.”*

Een ander voorbeeld is de Westelijke Rondweg waar ook intensief geparticipeerd werd en meerdere varianten onderzocht zijn en onderwerp waren van participatie. Uiteindelijk werd er voor een hele andere variant gekozen. Dat kwam volgens betrokkenen ook door verkiezingen die er tussendoor kwamen. Overigens leidden de volgende verkiezingen tot afstel van het project. Uiteindelijk opereert het college in een politiek landschap en wisselt de samenstelling van het gemeentebestuur na verkiezingen. De gevolgde participatie kan in de besluitvorming dan ondergeschikt worden aan een politieke keuze.

Ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor participatie

De projectleider is ambtelijk verantwoordelijk voor het organiseren van participatie. Het Participatiebeleid (en het bekendmaken daarvan en adviseren op basis daarvan) is ambtelijk belegd bij de afdeling communicatie (PCA; publiekscontact en advies). Bestuurlijk is er een vakwethouder (RO of anderszins) die verantwoordelijk is voor het project en is er de wethouder Participatie, die verantwoordelijk is voor het Participatiebeleid en ‘het vehikel’ participatie. Het eigenaarschap van de participatieparagraaf is bestuurlijk niet belegd. In de praktijk wordt deze ingevuld door de vakwethouder.

Normenkader

Norm	Beoordeling
Het college neemt de opbrengsten van de participatietrajecten mee in de plannen.	Het college neemt de input uit participatietrajecten over in de plannen die zij voorlegt aan de raad. Het college licht dit ook toe in de participatieparagraaf. Het bestuurlijk eigenaarschap van de participatieparagraaf is niet vastgelegd in het beleid. In de praktijk neemt de vakwethouder de verantwoordelijkheid.
Raadsleden houden bij de besluitvorming rekening met de gekozen participatievorm en de daaruit voortvloeiende verwachtingen.	Bij het nemen van besluiten hechten raadsleden in de praktijk ook sterk aan de ‘best mogelijke bijvangst’ van draagvlak. Raadsleden gebruiken de input uit participatie en inspraak om de belangen af te wegen. De formele beoordeling van de gevolgde inspraak (is het proces gevolgd en is het plan verrijkt) volstaat voor hen niet bij maatschappelijke druk. Dit betekent dat inwoners na participatieprocessen met het niveau ‘raadplegen’ méér ruimte kunnen krijgen dan wat passend is volgens het Participatiebeleid en dat een initiatiefnemer die het proces volgens de regels heeft gevolgd zijn plannen moet aanpassen.
Betrokkenen merken dat plannen, beleid en/of uitvoering verbeterd zijn door participatie.	Betrokken ambtenaren en het college zien dit. Voor participanten en voor raadsleden is dit minder duidelijk.

4.7 Mogelijkheden om participatie te verbeteren

Er is met betrokkenen gesproken over hoe de participatie in Amersfoort verbeterd kan worden. Procedureel is de invulling van participatie in Amersfoort volgens de gesproken medewerkers sterk. Medewerkers geven aan dat als de gemeente de procedures volgt, participatie leidt tot een verrijking van het besluit (in de zin van: aan meerdere belangen tegemoetkomt) en tot minder verrassingen tijdens de formele inspraak. Dat in de praktijk toch ontevredenheid wordt ervaren, kan komen door politieke inmenging (zoals in de vorige paragraaf beschreven) of verschil in verwachtingen.

Zoals besproken in hoofdstuk 2 ontbreken er enkele elementen in het beleid van de gemeente Amersfoort. In het bijzonder de kwaliteitscriteria waaraan participatietrajecten getoetst kunnen worden. Het ontbreken hiervan is een bewuste keuze geweest: de gemeenteraad had hiertoe opdracht gegeven maar het college heeft deze niet opgesteld.

Het gemis van de ontbrekende elementen is zichtbaar in de praktijk:

- Door het ontbreken van een financieel kader is het niet herleidbaar hoeveel een participatietraject mag en kan kosten. Hierdoor is niet herleidbaar of een uitgevoerd traject kosteneffectief was maar ook is het niet duidelijk welke omvang passend is.
- De afwezigheid van toetsbare kwaliteitscriteria maakt het praktisch onmogelijk om te herleiden of en wanneer een traject een succes is.
- De gemeente Amersfoort heeft in een overkoepelende visie niet gedefinieerd wat participatie wel en niet is. Hierdoor ontstaat er een Babylonische spraakverwarring en verschil in verwachtingen. Bewoners verstaan in de praktijk iets anders onder participatie(vormen) dan betreffende medewerkers en bestuurders.
- De rol van de gemeenteraad en het college beperkt zich in de kaders tot een procedurele rol. Een overkoepelende visie op hoe de politieke besluitvorming zich verhoudt tot de inbreng van participanten ontbreekt. Deze visie beperkt zich tot de formele benadering dat uiteindelijk de gemeenteraad het besluit neemt of dat van een advies 'alleen gemotiveerd' afgeweken kan worden. Het is voor participanten niet altijd duidelijk wat binnen een participatietraject nog onderdeel is van politieke besluitvorming, wat al vaststaat en waar participatieruimte ligt.

In de Omgevingswet wordt participatie wel verplicht gesteld, maar de wetgever laat de invulling over aan gemeenten. Gemeenten weten binnen de kaders van de Omgevingswet nog niet welke (harde) verplichtingen zij wel en niet mogen of moeten opleggen aan initiatiefnemers. Als het gaat om participatie in de vorm van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, dan voorziet de regering een rol voor de gemeenteraad om de betreffende kaders te stellen waarbinnen participatie moet plaatsvinden.

De gemeente Amersfoort kan gebruik maken van de systematiek van Berenschot/VNG om tot een overkoepelende visie op participatie te komen en deze vast te leggen in een verordening. De visie van de gemeente Amsterdam kan als inspiratie dienen. Het verdient aanbeveling om onderscheid te maken tussen participatie vanuit de overheid en participatie door initiatiefnemers (in ruimtelijke projecten). Het is belangrijk om de verschillende rollen van de gemeente Amersfoort te erkennen en zowel ambtelijk als bestuurlijk te beleggen bij een afdeling of functie en bij een vakwethouder.

Betrokkenen zien in elke casus diverse verbeterpunten. Zij noemen de volgende succesfactoren:

- als alle betrokken vooraf goed weten wat de participatieruimte is en wat de mogelijkheden zijn;
- als er geen grote belangentegenstellingen zijn;
- als het algemeen belang en het persoonlijk belang kunnen samenkomen.

DEEL 3 BIJLAGEN

BIJLAGE 1 DEELVRAGEN

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd door de rekenkamer:

Beleid

1. Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder inwonerparticipatie?
2. Hoe zijn de in eerdere evaluaties genoemde verbeterpunten geïmplementeerd?
3. Hoe verhoudt het gemeentelijke participatiebeleid zich tot drie referentiegemeenten en landelijke ontwikkelingen?

Uitvoering

4. Hoe geeft de gemeente Amersfoort invulling aan (inwoner)participatie?
5. Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
6. Hoe zijn raadsleden betrokken bij (inwoner)participatie?

Resultaten

7. Welke resultaten boekt de gemeente met (inwoner)participatie?
8. Wanneer vinden inwoners, college, raadsleden en stakeholders de participatie effectief?

Informatievoorziening en bijsturing

9. Is inzichtelijk hoe de resultaten van participatie worden vertaald naar beleids- en planvorming?
10. Zijn er mogelijkheden om (inwoner)participatie te verbeteren?

BIJLAGE 2 NORMENKADER

Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate in de praktijk aan de normen wordt voldaan.

Norm	Van toepassing op deelvraag
Participatiebeleid algemeen	
De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.	1, 2, 3
Het is duidelijk hoe de gemeente de doelen wil bereiken.	1, 2, 3
De rollen en taken van inwoners, betrokkenen, college en raadsleden zijn duidelijk verwoord.	1, 2, 3
Uitvoering	
Het college stelt voor elk onderwerp waarover participatie plaatsvindt een procedure vast.	4
Het college maakt een gemotiveerde keuze uit de categorieën: raadpleging, advisering of coproductie (check op aanwezigheid gemotiveerde keuze).	4
De gemeente voert het participatietraject uit zoals vooraf beoogd. Eventuele afwijkingen zijn goed onderbouwd.	4
De participatietrajecten zijn voor alle doelgroepen toegankelijk.	5
Inwoners weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	5
Raadsleden weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	6
De participanten vormen een goede afspiegeling van de doelgroep van participatie.	7
De participatietrajecten leveren nieuwe input op voor het beleid.	7
Inwoners ervaren de gemeente als benaderbaar, betrouwbaar en betrokken.	8
Inwoners voelen zich gezien en gehoord.	8
Raadsleden merken dat er een goede interactie is tussen inwoners en de gemeente.	8
Het college en de ambtelijke organisatie vinden dat de inspanningen in verhouding staan tot de opbrengsten.	8
Inwoners weten wat er met hun inbreng is gebeurd.	9
Het college neemt de opbrengsten van de participatietrajecten mee in de plannen.	9
Raadsleden houden bij de besluitvorming rekening met de gekozen participatievorm en de daaruit voortvloeiende verwachtingen.	9
Betrokkenen merken dat plannen, beleid en/of uitvoering verbeterd zijn door participatie.	9

BIJLAGE 3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING

Het rekenkameronderzoek kent vier fasen: afstemming met de klankbordgroep van raadsleden, de aankondiging, de deskresearch, het veldwerk en tot slot de analyse en rapportage.

Fase 0: Klankbordgroep raadsleden

De rekenkamer werkt in verband met de overgang naar een rekenkamer zonder raadsleden met een klankbordgroep. Voor dit onderzoek zijn drie raadsleden uit de commissie Bestuur en één raadslid uit de commissie Omgeving bereid gevonden om deel te nemen aan de klankbordgroep of om op andere wijze input te geven. De klankbordgroep heeft meegedacht over de onderzoeksaanpak en vanuit hun expertise input gegeven voor de casusselectie.

Fase 1: Aankondiging

Het onderzoek begon met een aankondigingsgesprek van dit onderzoek bij de portefeuillehouder, de ambtelijk contactpersoon van het onderzoek en een strateeg. Naast een toelichting op de uitgangspunten van het onderzoek is dit gesprek benut om praktische afspraken te maken. De rekenkamer had vooraf een eigen selectie gemaakt waarbij ook input van raadsleden meegenomen is. Tijdens het aankondigingsgesprek is deze selectie getoetst aan de criteria en aangevuld met inzichten die tijdens het aankondigingsgesprek zijn ingebracht.

De casusselectie is afgestemd op basis van de volgende criteria:

- zes afgeronde participatietrajecten, verdeeld over de vormen raadpleging, advisering en coproductie;
- er is een ambtelijk betrokkene beschikbaar en het is mogelijk om voldoende participanten en niet-participanten te identificeren binnen het beschikbare budget;
- er zitten projecten bij die de stappen van de Participatiegids hebben gevolgd;
- verschillende beleidsterreinen, wijken/buurtten/stedelijk niveau.

Afgestemde casusselectie

- Omgevingsvisie Amersfoort 2030 (Algemeen, stedelijk niveau, raadpleging);
- Locatiekeuze Skaeve Huse Palestinaweg-Oost (Sociaal, wijkbuurtniveau, raadpleging);
- Inrichting Zevenhuizerstraat Hoogland (Fysiek, wijk/buurtniveau, advisering);
- Ontwikkeling AH Leusderweg (Fysiek, wijk/buurtniveau, advisering);
- Wijkperspectief Soesterkwartier (Fysiek en sociaal, wijk/buurtniveau, coproductie);
- Skatepark Vathorst (Fysiek, wijk/buurtniveau, coproductie, jongeren).

Na het aankondigingsgesprek zijn er afspraken gemaakt met de ambtelijk contactpersoon over het verkrijgen van relevante informatie, de lijst met te interviewen ambtelijk betrokkenen (algemeen en rondom de casussen), de te interviewen externe actoren en overige zaken.

Fase 2: Deskresearch

Voor dit onderzoek zijn relevante landelijke onderzoeken geraadpleegd over participatie in relatie tot de kloof tussen burger en bestuur, over de representativiteit van deelnemers en over effectieve en minder effectieve vormen van participatie.

Uiteraard bevat dit onderzoek een beschrijving en beoordeling van het huidige participatiebeleid van de gemeente Amersfoort. De rekenkamer vergelijkt op basis van deskresearch het participatiebeleid

van enkele grote gemeenten die recent hun beleid hebben geactualiseerd (Amsterdam en Utrecht) met dat van Amersfoort om verbetermogelijkheden te identificeren.

Er is gekeken naar landelijk beleid (in ontwikkeling), het beleid van referentiegemeenten, lessen over participatie uit (rekenkamer)onderzoeken en het Amersfoortse participatiebeleid.

Fase 3: Veldwerk

In deze fase vonden interviews plaats met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en met externe actoren. Het gaat om ambtelijk betrokkenen bij de casussen, de wethouder van participatie (Ben van Koningsveld) en van ruimtelijke ordening (Rutger Dijksterhuis) en per casus een inwoner, deskundige, belangen- of bewonersorganisatie die betrokken is geweest bij het traject. Op 30 november 2023 vond een groepsbesprek plaats met de raadsleden.

Daarnaast zijn, om het inwonerperspectief te betrekken in het onderzoek, deelnemers en niet-deelnemers aan de zes participatietrajecten uitgenodigd om een online vragenlijst in te vullen over hun ervaringen en wensen. Dit is gedaan via verschillende routes met als doel om zoveel mogelijk participanten per casus te bereiken:

- Online vragenlijst via het AmersfoortPanel.
- Brief met link naar online vragenlijst in het volledige verspreidingsgebied van de casus Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg.
- Brief met link naar online vragenlijst naar 50% van de huishoudens in het verspreidingsgebied van de casus Skaeve Huse (de keuze voor een aselechte steekproef van 50% is gemaakt omdat er anders onevenredig veel respons vanuit deze casus gerealiseerd zou zijn).
- Online vragenlijst gedeeld met de denktank van het traject rondom de renovatie van Skatepark Vathorst.
- Gemeentelijk nieuwsbericht met uitnodiging naar online vragenlijst aan contactpersonen participatie Wijkperspectief Soesterkwartier.
- Gemeentelijk nieuwsbericht met uitnodiging naar online vragenlijst aan contactpersonen participatie Omgevingsvisie.

De vragenlijst voor deelnemers en niet-deelnemers is erop gericht om de normen uit het normenkader te kunnen beantwoorden. De vragenlijst is opgenomen in Bijlage 4. De vragenlijst kon ingevuld worden tot en met zondag 26 november 2023. Voor het Soesterkwartier is de vragenlijst opgesteld geweest van 4 december tot en met 13 december 2023.

Tabel 1 Verdeling respons via verschillende kanalen

	Aantal respondenten	% in de respons
AmersfoortPanel (mail)	2.335	83%
Wijkperspectief Soesterkwartier (mail contactpersonen)	24	1%
Omgevingsvisie (mail contactpersonen)	215	8%
Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg (brief verspreidingsgebied)	70	3%
Skaeve Huse (brief verspreidingsgebied)	165	6%
Renovatie Skatepark Vathorst (mail Denktank)	3	0%
Totaal	2.812	100%

Het belangrijkste kanaal was het AmersfoortPanel. Via de andere kanalen is geprobeerd om (potentiële) participanten rechtstreeks te benaderen. Het is niet gelukt om belanghebbenden te benaderen via de belangenvereniging Hoogland.

Tabel 2 Aantal participanten per traject

	Gehoord van/betrokken bij	Aantal participanten
Omgevingsvisie	983	82
Skaeve Huse Palestinaweg Oost	278	55
Herinrichting Zevenhuizerstraat	159	12
Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg	249	36
Wijkperspectief Soesterkwartier	130	30
Renovatie Skatepark Vathorst	72	4
Totaal	1.872	219

Voor de casussen Omgevingsvisie, Skaeve Huse, Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg en Wijkperspectief Soesterkwartier zijn er voldoende waarnemingen om indicatieve uitspraken te doen. De uitspraken zijn indicatief om dat niet zeker is dat alle mogelijke belanghebbenden benaderd zijn voor dit onderzoek en omdat het aantal waarnemingen te laag is voor harde uitspraken. Over de herinrichting van de Zevenhuizerstraat en de renovatie van Skatepark Vathorst kunnen geen uitspraken gedaan worden over hoe inwoners het participatieproces hebben ervaren omdat hiervoor te weinig respons is.

Onderstaande tabel geeft de achtergrondkenmerken van de respondenten van het onderzoek weer:

Tabel 3 Achtergrondkenmerken respondenten

	Aandeel (%)
Leeftijd	
18 t/m 34	8%
35 t/m 49	22%
50 t/m 64	37%
65+	33%
Geslacht	
Man	60%
Vrouw	38%
Dat wil ik niet zeggen	2%
Opleidingsniveau	
Laag	8%
Middelbaar	21%
Hoog	69%
Onbekend	1%
N (waarnemingen)	2.821

De respondenten zijn, vergeleken met het Amersfoortse gemiddelde, vaker man, hoogopgeleid en ouder dan 50 jaar. Beoogd is om een goede afspiegeling van de participanten te realiseren. Omdat niet bekend is hoe die groep er precies uit ziet, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de representativiteit van de respondenten voor de totale doelgroep participanten.

Fase 4: Analyse en rapportage

In deze fase zijn de uitkomsten van het onderzoek geanalyseerd om te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. De bevindingen zijn getoetst aan het normenkader en beschreven in een conceptrapport.

Dit conceptrapport is door de rekenkamer voor technisch wederhoor naar de betrokkenen gestuurd (twee weken). Vervolgens zijn, na aanpassingen uit het technisch wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport. Daarna is het volledige rapport aan het college aangeboden en is verzocht om een bestuurlijke reactie. Bij het onderzoek is een infographic beschikbaar die in één oogopslag de resultaten van het onderzoek weergeeft.

BIJLAGE 4 VRAGENLIJST PARTICIPANTEN EN NIET-PARTICIPANTEN

Algemeen

V1. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

<i>in willekeurige volgorde</i>	Helemaal				Helemaal oneens	Weet ik niet
	eens	Eens	Neutraal	Oneens		
Ik ben tevreden over de manier waarop de democratie in Nederland werkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben tevreden over de manier waarop de democratie in de gemeente Amersfoort werkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik voel mij vertegenwoordigd door de gemeenteraad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik weet wat er speelt in de gemeente Amersfoort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politieke partijen zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem, niet in mijn mening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op besluiten van de gemeenteraad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het gemeentebestuur houdt voldoende rekening met de wensen van gewone burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik vind het belangrijk om burgers actief mee te laten praten over ontwikkelingen in hun buurt of gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik vind het belangrijk dat burgers bezwaar kunnen maken tegen een (voorgenomen) besluit of plan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben een voorstander van burgerinitiatieven (i)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(i) *Bij een burgerinitiatief dragen bewoners initiatieven aan bij de gemeente voor de verbetering van hun buurt.*

V2. Hoeveel vertrouwen heeft u in de volgende beroepsgroepen of instellingen?

<i>in willekeurige volgorde</i>	Tamelijk			Helemaal geen	Weet ik niet
	Heel veel	veel	Niet zo veel		
De regering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Tweede Kamer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeenteraad van Amersfoort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Burgemeester en Wethouders van Amersfoort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De ambtenaren van de gemeente Amersfoort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Deelnemers open link: ga naar vraag 15 op basis van het betreffende gebied]

[Deelnemers open link Omgevingsvisie: V5-12, daarna naar V23 en achtergrondvragen]

Vragen over participatie casussen

De gemeente Amersfoort betreft inwoners bij besluiten over hun wijk, buurt en stad. Onder andere door inwoners uit te nodigen om mee te praten over concrete ontwikkelingen. Dit heet een participatietraject. Zo hebben inwoners de gelegenheid gekregen om mee te denken over de Omgevingsvisie Amersfoort 2030. Bijvoorbeeld via de Stadsberichten, sociale media, een expositie, een enquête en gesprekken in de stad.

V4. Heeft u wel eens gehoord of gelezen over de Omgevingsvisie Amersfoort 2030?

- Ja
- Nee → ga door naar V13

Vragen over de Omgevingsvisie

V5. Wist u dat inwoners zijn uitgenodigd om mee te denken over de Omgevingsvisie Amersfoort 2030?

- Ja, en ik heb me aangemeld / ik heb meegedaan
- Ja, maar ik heb niet aangemeld / ik heb niet meegedaan
- Nee → ga door naar V13

V6. Was voor u duidelijk waarover u kon meedenken?

- Ja, namelijk ____ [invulveld]
- Nee
- Weet ik niet (meer)

V7. Wist u hoe en wanneer u mee kon denken?

- Ja, namelijk ____ [invulveld]
- Nee
- Weet ik niet (meer)

[indien antwoord V5 was b: ga door naar V11]

V8. Wat was voor u een reden om deel te nemen?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde, behalve Anders, namelijk...]

- Ik vind het belangrijk om mee te denken over ontwikkelingen in Amersfoort in het algemeen
- Ik vind het belangrijk om mee te denken over ontwikkelingen die mij persoonlijk aangaan
- Andere mensen in mijn omgeving deden ook mee
- Ik kon een bijdrage leveren vanuit mijn kennis/expertise
- Ik was erg voor deze ontwikkelingen en wilde mijn stem laten horen
- Ik was erg tegen deze ontwikkelingen en wilde mijn stem laten horen
- Ik wilde meer informatie over dit onderwerp
- Anders, namelijk ____ [invulveld]

V9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

<i>in willekeurige volgorde</i>	Helemaal			Helemaal		Weet ik niet
	eens	Eens	Neutraal	Oneens	oneens	
Ik voelde mij gezien en gehoord tijdens het traject	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik weet wat er met mijn inbreng is gedaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mijn/onze inbreng heeft het plan, beleid of de uitvoering verbeterd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het was voor iedereen mogelijk om mee te doen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allerlei verschillende mensen of groepen deden mee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mijn vertrouwen in de overheid is door dit traject toegenomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik voelde mij uitgenodigd om mee te doen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou in de toekomst weer meedoen aan een participatietraject	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was benaderbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente stond open voor mijn inbreng/input	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was betrouwbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was betrokken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

V9open. Waardoor voelde u zich wel/niet gezien of gehoord?

Geen antwoord

V10a. Wat is uw oordeel over ...

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hoe het participatieproces is verlopen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wat er met de inbreng van inwoners en betrokkenen is gedaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

V10b. Kunt u uw oordeel toelichten?

Geen antwoord

[Ga door naar vraag 13]

[Indien V5 = b]

V11. Wat was voor u de reden om niet deel te nemen?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde]

- Ik vind het niet belangrijk genoeg
- Er wordt toch niks met mijn inbreng gedaan
- Ik wist niet hoe ik kon meedoen
- Ik had geen tijd
- De tijdstippen kwamen mij niet uit
- Niemand uit mijn omgeving deed mee
- Ik wist niet (goed genoeg) waar het over ging
- Het is niks voor mij
- Anders, namelijk _____ [invulveld]

V12. Wanneer zou u wel willen deelnemen aan een participatietraject?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde]

- Als het onderwerp mij (meer) aangaat
- Als ik vooraf meer informatie krijg
- Als het duidelijk is wat er met mijn inbreng wordt gedaan
- Als ik meer tijd zou hebben
- Als mensen in mijn omgeving ook meedoen
- Als er een (kleine) vergoeding tegenover staat
- Anders, namelijk _____ [invulveld]

Vragen over andere casus (voor wie tot de doelgroep behoort en ervan wist)

V13. Woont u in een van onderstaande gebieden?

(programmeren: slechts één antwoord mogelijk)

- Omgeving Palestinaweg-Oost / Vathorst de Laak
- Omgeving Zevenhuizerstraat Hoogland
- Omgeving Albert Heijn Leusderweg
- Wijk Soesterkwartier
- Omgeving Skatepark Vathorst
- Geen van deze → ga naar vraag 23

(programmeren tekst o.b.v. antwoorden V13):

- Skaeve Huse Palestinaweg Oost
- Herinrichting Zevenhuizerstraat
- Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg
- Wijkperspectief Soesterkwartier
- Renovatie Skatepark Vathorst

[Indien V13 = a t/m e]

V14. Heeft u wel eens gehoord van [casus op basis van V13]?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 23

[Indien V14 = ja]

V15. Wist u dat inwoners zijn uitgenodigd om mee te denken over [casus op basis van V13]?

- Ja, en ik heb me aangemeld / ik heb meegedaan
- Ja, maar ik heb niet aangemeld / ik heb niet meegedaan
- Nee → ga naar vraag 23

V16. Was voor u duidelijk waarover u kon meedenken?

- Ja, namelijk ____ [invulveld]
- Nee
- Weet ik niet (meer)

V17. Wist u hoe en wanneer u mee kon denken?

- Ja, namelijk ____ [invulveld]
- Nee
- Weet ik niet (meer)

[Als antwoord vraag V15 = niet aangemeld/meegedaan: ga door naar V21]

V18. Wat was voor u een reden om deel te nemen?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde, behalve anders, namelijk...]

- Ik vind het belangrijk om mee te denken over ontwikkelingen in Amersfoort in het algemeen
- Ik vind het belangrijk om mee te denken over ontwikkelingen die mij persoonlijk aangaan
- Andere mensen in mijn omgeving deden ook mee
- Ik kon een bijdrage leveren vanuit mijn kennis/expertise
- Ik was erg voor deze ontwikkelingen en wilde mijn stem laten horen
- Ik was erg tegen deze ontwikkelingen en wilde mijn stem laten horen
- Ik wilde meer informatie over dit onderwerp
- Anders, namelijk ____ [invulveld]

V19. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

<i>in willekeurige volgorde</i>	Helemaal			Helemaal		Weet ik niet
	eens	Eens	Neutraal	Oneens	oneens	
Ik voelde mij gezien en gehoord tijdens het traject	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik weet wat er met mijn inbreng is gedaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mijn/onze inbreng heeft het plan, beleid of de uitvoering verbeterd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het was voor iedereen mogelijk om mee te doen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allerlei verschillende mensen of groepen deden mee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mijn vertrouwen in de overheid is door dit traject toegenomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik voelde mij uitgenodigd om mee te doen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou in de toekomst weer meedoen aan een participatietraject	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was benaderbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente stond open voor mijn inbreng/input	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was betrouwbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemeente was betrokken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

V19open. Waardoor voelde u zich wel/niet gezien tijdens het traject?

Geen antwoord

V20a. Wat is uw oordeel over ...

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hoe het participatieproces is verlopen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wat er met de inbreng van inwoners en betrokkenen is gedaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

V20b. Kunt u uw oordeel toelichten?

Geen antwoord

[ga door naar vraag 23]

V21. Wat was voor u de reden om niet deel te nemen?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde]

- Ik vind het niet belangrijk genoeg
- Er wordt toch niks met mijn inbreng gedaan
- Ik wist niet hoe ik kon meedoen
- Ik had geen tijd
- De tijdstippen kwamen mij niet uit
- Niemand uit mijn omgeving deed mee
- Ik wist niet (goed genoeg) waar het over ging
- Het is niks voor mij
- Anders, namelijk _____ [invulveld]

V22. Wanneer zou u wel willen deelnemen aan een participatietraject?

(meerdere antwoorden mogelijk)

[in willekeurige volgorde]

- Als het onderwerp mij (meer) aangaat
- Als ik vooraf meer informatie krijg
- Als het duidelijk is wat er met mijn inbreng wordt gedaan
- Als ik meer tijd zou hebben
- Als mensen in mijn omgeving ook meedoen
- Als er een (kleine) vergoeding tegenover staat
- Anders, namelijk _____ [invulveld]

[iedereen]

V23. Heeft u nog tips/opmerkingen over dit onderwerp?

Achtergrondkenmerken

U bent bijna aan het einde van de vragenlijst gekomen. Nu volgen tot slot enkele achtergrondvragen. Deze informatie is nooit herleidbaar naar u als individu.

V24. Wat is uw leeftijd?

....

V25. Bent u:

- Man
- Vrouw
- Anders
- Dat wil ik niet zeggen

V26. Wat is uw hoogst genoten opleiding

...

Hartelijk dank voor uw medewerking.

BIJLAGE 5 DE ZES CASUSSEN

Deze bijlage beschrijft kort de aanleiding, de aanpak en de leerpunten van de zes casussen. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch en op interviews met ambtelijk betrokkenen en participanten.

Omgevingsvisie Amersfoort 2030-2040

Achtergrond

De Omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van de gemeenteraad voor de hele fysieke leefomgeving van het grondgebied. De Omgevingsvisie is voor gemeenten één van de verplichte kerninstrumenten uit de Omgevingswet. De wetgever heeft besloten dat participatie bij het vaststellen van de Omgevingsvisie vereist is, en dat gemeenten zelf mogen besluiten hoe zij de participatie invullen.³³ Er bestaat wel een motiveringsplicht. Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Ook moet worden aangegeven wat daarvan de resultaten zijn.

Tijdslijn

- 28 mei 2019: de gemeenteraad stelt de Startnotitie Omgevingsvisie vast. In dit deze notitie staat het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie beschreven. In de startnotitie is gekozen voor de Design Thinking methode.
- Vanaf mei 2019: de gemeente start met het participatietraject voor de Omgevingsvisie. Eerst wordt het vraagstuk in beeld gebracht. Onder meer door interviews met inwoners van huisnummers 033 en stakeholders, vier bijeenkomsten in de stad, expositie en andere activiteiten in het Rietveldpaviljoen.
- Oktober 2019: vier wijkgesprekken vinden plaats in de stad.
- November 2019: het stadsbrede gesprek vindt plaats in de Joriskerk.
- Zomer van 2020: de online participatie vindt plaats via de enquête MetAmersfoort.
- September 2020: wederom twee stadsbrede gesprekken.
- Oktober tot en met december 2021: diverse wijkgesprekken (en online stakeholderbijeenkomsten) vinden plaats.
- 2022: er wordt geschreven aan de Ontwerp Omgevingsvisie.
- 9 februari 2023: het college van B&W heeft het Ontwerp Omgevingsvisie Amersfoort 2030-2040 'Gezond Samenleven' ter inspraak voorgelegd. Op deze inspraak komen 55 reacties.

Leerpunten

De resultaten uit de verschillende fasen van de participatie zijn – conform de eisen van het Omgevingsbesluit – uitgebreid teruggekoppeld.³⁴ Hierdoor is inzichtelijk wat elke fase heeft opgeleverd, welke analyse er is gemaakt en hoe de inbreng terug is gekomen in één van de eerdergenoemde deelproducten of in het eindproduct. De producten bestonden uit verschillende bouwstenen, waaronder ook bestaand beleid. Het is niet direct herleidbaar welke inbreng uit de participatie tot welke aspecten heeft geleid in de Ontwerp Omgevingsvisie. Door de gevolgde aanpak kreeg de projectgroep wel een beeld van wat er leeft en dat heeft op die manier bijgedragen aan de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

Bij de startnotitie zijn er afspraken gemaakt over het te volgen proces en de methode ('design thinking') maar geen afspraken over de verwachte resultaten. Het voornaamste doel was volgens de startnotitie om een brug te slaan 'tussen het formuleren van stadsbreed en integraal beleid en de dagelijks belevingswereld van inwoners'. De gemeente Amersfoort heeft op voorhand niet inzichtelijk gemaakt hoe deze brug geslagen kan of moest worden. Het is daardoor niet herleidbaar of de gemeente Amersfoort met de gekozen participatie geslaagd is in deze opzet. Ondanks dat er honderden inwoners van Amersfoort (naast de georganiseerde stakeholders) betrokken zijn.

³³ Artikel 10.7 Omgevingsbesluit

³⁴ [Uitgebreide terugkoppeling participatie Omgevingsvisie \(amersfoort.nl\)](https://www.amersfoort.nl/uitgebreide-terugkoppeling-participatie-omgevingsvisie)

Skaeve Huse

Achtergrond

Skaeve Huse is een woonvorm voor mensen die niet in een reguliere wijk of opvang kunnen wonen of dakloos zijn, omdat zij daar overlast veroorzaken door hun persoonlijke problemen. Meestal gaat het om mensen met een verslaving, psychische aandoening en/of licht verstandelijke beperking of een combinatie daarvan. Begeleiding is voor de Skaeve Huse-bewoners verplicht en heeft als doel grenzen stellen en regelmaat en rust brengen. Daarnaast is er zorg vanuit een zorginstelling voor

bewoners die dat nodig hebben. Door deze woonvorm met ondersteuning in te zetten, lukt het deze mensen beter om te wonen zonder overlast voor de omgeving te veroorzaken.

In Amersfoort werd gezocht naar een geschikte locatie voor acht tot maximaal tien mensen in acht woonunits, waarbij men rekening wilde houden met onder meer veel afstand tussen de units (2.100 vierkante meter), op minimaal 75 tot 100 meter van woonbebouwing of andere gevoelige functies en op grond in eigendom van de gemeente of woningcorporatie. Daarnaast waren er andere eisen, zoals een positief advies van de politie en Veiligheidsregio Utrecht, geen belemmeringen vanuit bouw- en milieuwetgeving en de mogelijkheid om het terrein af te schermen door groen of een schutting. Vervolgens bleven drie locaties in Amersfoort over. Die zijn onderzocht met een QuickScan. Hieruit komt Palestinaweg Oost in Over de Laak - Vathorst Noord als meest geschikte plek voor Skaeve Huse naar voren.

Gedurende het onderzoek liep de participatie rondom de Skaeve Huse en zijn de kaders vastgesteld. Er is geen definitief besluit genomen.

Tijdslijn

- Vanaf eind oktober 2021: de gemeente onderzoekt meerdere locaties in Amersfoort. Hieruit komt Palestinaweg Oost in Over de Laak - Vathorst Noord als meest geschikte plek voor Skaeve Huse naar voren. Nadat de brieven zijn verstuurd, organiseert de gemeente keukentafelgesprekken met de omwonenden.
- 20 oktober 2022: inloopbijeenkomst in de Ontmoetingskerk. Vragen die hieruit naar voren komen, zijn beantwoord op de vragen- en antwoordenpagina van de website van de gemeente.
- Januari 2023: eindrapportage QuickScan Skaeve Huse Amersfoort wordt aangevuld naar aanleiding van opmerkingen en vragen participatietraject.
- 22 februari 2023: informatieavond Skaeve Huse in de Ontmoetingskerk in Hart van Vathorst.
- 5 april 2023: besluit College van B&W; Vaststellen locatie en starten met kaderstellende notitie. Alleen voor locatie Palestinaweg Oost 3-5 is een plan uitgewerkt.
- Juni/juli 2023: klankbordgroep bespreekt concept-kaderstellende notitie.
- 6 september 2023: concept-kaderstellende notitie ter inzage via de website.
- 14 september 2023: spreekuur van 19.00 tot 21.00 uur in De Dissel.
- September: reactietermijn op de kaderstellende notitie wordt verlengd tot en met 22 november 2023.
- 11 oktober 2023: extra spreekuur tussen 19.00 en 21.00 uur in De Dissel.



- 16 januari 2024 - raadscommissie Omgeving bespreekt kaderstellende notitie.
- 30 januari 2024 - raad besluit over kaderstellende notitie.

Leerpunten

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- De insteek om met omwonenden en andere betrokkenen in gesprek te gaan over een voorkeurslocatie zonder dat deze definitief is vastgesteld door het college zorgde voor blijvende discussie over de vaststelling van deze voorkeurslocatie. Het is gebleken dat het lastig is om mensen te overtuigen van de validiteit van het proces om tot deze keuze te komen. Gedurende het proces was er veel irritatie en achterdocht over de locatiekeuze; vanuit 96 locaties waren drie locaties geselecteerd voor een verder onderzoek en daar was de locatie aan de Palestinaweg Oost als voorkeurslocatie uit gekomen. Om zo transparant mogelijk te zijn, is er gekozen om de QuickScan openbaar te maken op de website. Dit was een aangevulde versie waarin meerdere opmerkingen van omwonenden en andere belanghebbenden zijn verwerkt. Maar de tegenstanders bleven vraagtekens zetten bij de drie voorkeurslocaties. De lijst van 96 locaties kon niet gedeeld worden met omwonenden, omdat deze locaties niet allen in bezit zijn van de gemeente. De lijst is wel vertrouwelijk gedeeld met raadsleden.
- Een aantal stakeholders is pas later in het traject aangehaakt, nadat ze op naam werden benaderd. Zo waren de brieven naar de scholen niet op naam en daarom niet in alle gevallen op de juiste plek terechtgekomen. Ook is op initiatief van de gemeente Nijkerk een intensievere kennisdeling met de buurgemeente op gang gekomen.
- Er is gepoogd de verbinding te zoeken met vereniging Belang van Vathorst door met hen de plenaire bewonersavond te organiseren. Risico van deze aanpak is dat deze groep meer status krijgt, terwijl zij niet voor alle bewoners spraken. Achteraf was Belang van Vathorst ontevreden over de invulling van deze avond. Zij wilde een grotere rol en een andere opzet (paneldiscussie). De gemeente wilde er in de gekozen opzet voor zorgdragen dat er voldoende ruimte was voor emotie en de verschillende belangen. Het is niet gelukt door deze samenwerking nader tot elkaar te komen. In het vervolgtraject pakt Belang van Vathorst op eigen initiatief geen rol op in de klankbordgroep. In de toekomst kan het opportuun zijn eerst het draagvlak van een belangenvereniging vast te stellen voordat bepaald wordt welke rol en invloed zij tijdens het traject krijgt.
- De systematiek met plenaire bijeenkomsten had tot gevolg dat negatieve sentimenten de boventoon voerden en er relatief weinig tijd was om de groep 'relatief neutralen' verder te informeren. De gemeente heeft niet van tevoren in kaart gebracht wat de buurt van het dossier vindt, waardoor het ook complex is de mening van de stille meerderheid in te brengen in het proces. Later is hiervoor met de sprekers en klankbordgroep meer ruimte gekomen. Het persoonlijke contact bleek waardevol om zorgen (gedeeltelijk) weg te nemen bij kritische inwoners. In de gesprekken was meer ruimte om de diepte in te gaan en voelde de ambtelijke organisatie zich vrijer om to-the-point te communiceren, wat werd gewaardeerd door de participanten. Binnen de klankbordgroep is afgesproken dat alles vertrouwelijk blijft, en voelde men de ruimte elkaar onderling aan te spreken. Hierdoor is er sprake van een 'hygiënefactor', iets wat veel complexer is in een plenaire bijeenkomst waar tegenstanders in de meerderheid zijn en emoties hoger oplopen.
- Vanuit de klankbordgroep is het verzoek gekomen om de communicatie simpeler en laagdrempeliger te maken. Vanuit de gemeente is vanaf de start gelet om zo toegankelijk mogelijk te schrijven, maar in de beleving van de klankbordgroep is hier verbetering in mogelijk. De behoefte van een participant is om meer met samenvattingen te werken. Aanvankelijk werd in lange brieven gerefereerd aan een plan van dertig pagina's. Het bleek dat deze uitgebreide communicatie niet passend was voor inwoners om zich goed te informeren en dat er veel onduidelijk bleef over onder meer de begeleiding. De informatie was er soms

wel, maar door de intensieve communicatie op de website was het lastig voor tot de kern te komen. Er is ruimte voor verbetering in laagdrempeliger taalgebruik in algemene zin, het werken met samenvattingen én het beter toelichten van gemeentelijke processen. Zo dachten mensen bijvoorbeeld te kunnen inspreken op een collegebesluit. Zaken die voor medewerkers van de gemeente heel logisch lijken, zijn dat niet voor de participant. Daar moet continu bij stilgestaan worden.

Inrichting Zevenhuizerstraat Hoogland

Achtergrond

De Zevenhuizerstraat en de Hamseweg, gelegen in Hoogland, waren in 2018 toe aan groot onderhoud riolering. De riolering was verouderd en voldeed niet meer aan de eisen van de tijd. Omdat voor de rioleringswerkzaamheden de weg volledig moet worden opgebroken, werd ook de bovengrondse inrichting van de Zevenhuizerstraat en de Hamseweg aangepakt. De Zevenhuizerstraat kenmerkte zich als een wijkontsluitingsweg waar 50 km/uur gereden mag worden. De Hamseweg is grotendeels een 30 km/uur weg.

Tijdslijn

- Juni 2018: er wordt een bewonersbrief verzonden met daarin de uitnodiging om de inloopavond te bezoeken en eventueel ook lid te worden van het werkteam. Deze bewonersbrief wordt bezorgd bij 900 adressen. Het hele dorp Hoogland wordt beschouwd als de doelgroep van de participatie.
- Juli 2018: er vindt een *Starten voor de start*-bijeenkomst plaats met daarbij een leeg tekenvel om input en ideeën op te halen van bezoekers.
- Juli 2018: er vindt een schouw plaats om de verkeerssituatie te bekijken. Hierbij zijn er ook nieuwe ideeën opgehaald.
- Eind 2018: extern adviesbureau publiceert *Starten voor de start*-document met alle opgehaalde informatie. Hiermee is de eerste fase afgerond en er wordt een concept voorontwerp opgesteld.
- 20 februari 2019: gemeente Amersfoort organiseert een workshop met daarin een bespreking van het voorontwerp. Het gaat hierbij om een voorontwerp met als uitgangspunt een 50 km/u weg.
- Loop van 2019: gemeente Amersfoort stelt het ontwerp vast en er wordt een aanbestedingstraject gestart om een aannemer te vinden die het ontwerp gaat uitvoeren
- 20 september 2020: de gemeenteraad neemt een motie van GroenLinks en D66 aan om onderzoek te doen naar 30km wegen.
- 10 januari 2021: bewonersgroep Zevenhuizerstraat en de Fietzersbond Amersfoort starten de petitie 'De Zevenhuizerstraat veilig voor kinderen!' en verzoeken de gemeenteraad om van de Zevenhuizerstraat al een 30 km/u weg te maken.
- 26 januari 2021: de gemeenteraad neemt naar aanleiding van de petitie een motie aan om onderzoek te doen naar 30 km/u inrichting Zevenhuizerstraat. Het college neemt het verzoek over.
- Loop van 2021: het extern adviesbureau stelt twee ontwerpen vast; één met 30 km/u en één met 50 km/u als uitgangspunt.
- September 2021: het college van B&W neemt verkeersbesluit voor 30 km/u.
- 2022: de Zevenhuizerstraat wordt aangepakt met als uitgangspunt 30 km/u.

Leerpunten

- Bij de eerste inloopavond was er nog geen voorontwerp ('leeg vel'). Hierdoor was het niet voor alle aanwezigen duidelijk waar het project over zou gaan en wat er besloten zou worden. Wel stond er een aantal uitgangspunten al vast.
- Er is besloten om alle 900 dorpsbewoners per brief uit te nodigen. Op de participatiebijeenkomsten kwamen voornamelijk de direct omwonenden en (een afvaardiging) van de ondernemers. Met deze groep is er (intensief) geparticipeerd. Nadat de aanpassing uitgevoerd werd, hadden veel andere dorpsbewoners het gevoel dat de participatie alleen gericht was op de direct omwonenden.

- De motie van de raad die verzocht om het uitgangspunt (van 50 naar 30 km/u) aan te passen kwam nadat het hele participatietraject was afgerond, het voorontwerp al was opgesteld en al een aannemer gevonden was om het project uit te voeren. Voor veel betrokkenen voelde het alsof het traject al was doorlopen.
- Nadat het college besloot het uitgangspunt aan te passen, moest er met stoom en kokend water een nieuw voorontwerp worden onderzocht en opgesteld. Hierbij is geen uitgebreid participatietraject doorlopen. Wel is er over de aanpassing gedebatteerd in de gemeenteraad en was er inspraak van bewoners en belangengroepen.

Ontwikkeling Albert Heijn Leusderweg

Achtergrond

Bouw- en aannemingsbedrijf Schoonderbeek BV heeft samen met Albert Heijn, Profund Vastgoedontwikkeling BV en LATEI

Projectontwikkeling BV plannen voor de verplaatsing van het huidige filiaal van Albert Heijn en om nieuwe woningen, diverse winkels en mogelijk horeca met parkeervoorzieningen te realiseren. De ontwikkeling betreft een gebied aan de Leusderweg, ter hoogte van de Van Campenstraat, Van Bommelstraat en Verhoevenstraat. Door de gemeente zijn

randvoorwaarden meegegeven vanuit beleidskaders op het gebied van met name stedenbouw en verkeer (bouwhoogte, rooilijnen, parkeernormen, et cetera). Nadat de initiatiefnemers aanvullende percelen in het plangebied hebben verworven is de participatie gestart op grond van de spelregels in de Participatiegids voor ruimtelijke ontwikkelingen.



Tijdslijn

- Juni 2019: gebiedsanalyse (stedenbouwkundig onderzoek en programma van eisen) initiatiefnemers, verzoek tot medewerking ontwikkeling aan gemeente Amersfoort.
- Juni 2019: het college besluit om medewerking te willen verlenen aan de ontwikkeling en verzoekt om professioneel opstellen van participatie- en communicatiebeleid.
- Juni 2021: het college keurt participatie- en communicatieplan goed.
- 24 juni 2021: brief ontwikkelaar aan omwonenden, uitnodiging voor online participatiebijeenkomst.
- 5 en 7 juli 2021: twee online bijeenkomsten bewonersparticipatie.
- 20 oktober 2021: brief ontwikkelaar, uitnodiging bewonersbijeenkomst.
- 21 november 2021: fysieke bijeenkomst bewonersparticipatie.
- 12 december 2022: vaststelling concept-kaderstellende notitie door B&W.
- 5 januari 2023: brief Gemeente Amersfoort aan omwonenden dat de concept-kaderstellende notitie in maart wordt toegezonden aan de raadscommissie, uitnodiging tot formele inspraak.
- 25 januari 2023: informatiebijeenkomst concept-kaderstellende notitie.
- 29 januari 2023: einddatum participatieperiode.
- 18 april 2023: kaderstellende notitie in B&W.
- 23 mei 2023: kaderstellende notitie in commissie Omgeving.
- 30 mei 2023: kaderstellende notitie vastgesteld in gemeenteraad, vier amendementen en twee moties aangenomen.

Leerpunten

- Voor een deel van de inwoners is de informatie in de participatiebijeenkomst nog te vaag om te kunnen reageren en is de kaderstellende notitie juist te gedetailleerd uitgewerkt, waardoor het gevoel ontstaat dat er geen ruimte meer is om input te geven of invloed te hebben.
- De wisselingen in ambtelijk projectleiderschap hebben ervoor gezorgd dat het proces ongeveer een jaar min of meer heeft stilgelegen. Dit heeft geleid tot wantrouwen bij de inwoners over of er wel naar hen geluisterd wordt.
- De voorkeursvariant die het college had voor laden en lossen heeft tot onrust geleid. Onduidelijk was wat de reden was om de voorkeur voor een bepaalde variant uit te spreken en wat de status daarvan is. Omwonenden hebben de indruk gekregen dat er al een keuze was gemaakt terwijl uit de stukken blijkt dat de nadere afweging nog gemaakt moest worden. Niet

duidelijk was hoe die nadere afweging zou plaatsvinden. Mogelijk was er - in een proces met omwonenden - minder weerstand geweest als er nog geen voorkeur voor een variant was uitgesproken en uitsluitend sprake was van een nadere afweging van de twee varianten.

- De stappen van participatie zijn doorlopen en in de participatieparagraaf is opgetekend dat er veel participanten waren die input gaven, dat de initiatiefnemer en de gemeente de input van de bijeenkomsten getoetst hebben op haalbaarheid en waar mogelijk verwerkt in de uitgangspunten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het opnemen van horeca in het programma, meer aandacht voor verkeersveiligheid en duurzaamheid en meer ruimte voor gebruiksgroen. Dus het oorspronkelijke plan is aangepast naar aanleiding van de participatie. Toch zijn participanten niet tevreden over het proces. Een aantal had graag gezien dat er al in dit stadium een klankbordgroep was opgericht. Overigens is de klankbordgroep er (mede op aandringen van de insprekers) er wel gekomen voor het vervolgtraject.
- De terugkoppeling over wat de initiatiefnemer doet met de input uit de participatie is voor de participanten niet concreet genoeg. Het voelt voor hen alsof de inbreng niet serieus is genomen. Het was voor hen niet duidelijk wat er met hun input is gedaan en welke ruimte er nog was om kaders aan te passen. Het ontbrak voor hen ook aan uitwisseling van ideeën en oplossingen. De gekozen vorm van participatie had voor inwoners te veel het karakter van zenden en ophalen en te weinig van een gesprek. De wandeling 'in spijkerbroek' voelde voor de inwoners als gelijkwaardig, in tegenstelling tot de (online) participatiebijeenkomsten omdat tijdens de wandeling wel een gesprek tot stand kwam en begrip ontstond voor elkaars ideeën. De verwachting van (sommige) omwonenden is dat de terugkoppeling gemakkelijker kan plaatsvinden in een klankbordgroep.

Wijkperspectief Soesterkwartier

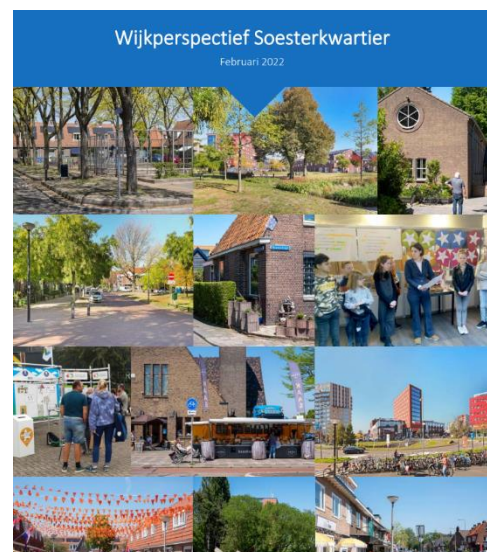
Achtergrond

Het Soesterkwartier ligt in het westen van Amersfoort en is in de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw ontstaan als huisvestingsplek voor de arbeiders van het spoor en de Wagenwerkplaats. De wijk bestaat uit een aantal buurten die qua karakter divers zijn. Van de ruim 5.700 woningen in de wijk, is ruim 42% een sociale huurwoning. Vergeleken met Amersfoort zijn er in het Soesterkwartier meer praktisch opgeleide bewoners en heeft de gemiddelde bewoner een lager inkomen. Sociaal gezien kenmerkt het Soesterkwartier zich door levendigheid en initiatieven. Veel Soesterkwartierders kennen elkaar, zeker in de buurten. Hoewel er steeds meer nieuwkomers in de wijk komen, zijn de sociale verbanden nog steeds sterk.

Eind 2019 heeft de gemeente Amersfoort de propositie 'Vitale Wijken Amersfoort' ingediend bij de provincie Utrecht ten behoeve van een sociaal-fysieke aanpak van het Soesterkwartier en de verbindingen van die wijk met de nieuwe gebiedsontwikkelingen binnen Langs Eem en Spoor. Vanaf maart 2020 hebben provincie en gemeente samengewerkt aan de vertaling van propositie naar samenwerkingsovereenkomst. In deze overeenkomst wordt de samenwerking tussen de partijen geregeld en staat op hoofdlijnen beschreven welke ambities, doelen en aanpak wordt voorgesteld. Daarbij staan vitaliteit en brede welvaart van de wijk en haar inwoners voorop. Gemeente Amersfoort en Provincie Utrecht reserveren een budget van in totaal maximaal € 13,5 miljoen aan publieke bekostiging van de uitvoeringsactiviteiten. Een voorwaarde voor deze subsidie is het opstellen van een uitvoeringsplan, waarin de keuzes worden gemaakt voor de inzet van de beschikbare middelen in nauw overleg met inwoners, ondernemers en organisaties.

In januari 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om voor het Soesterkwartier een Wijkperspectief en uitvoeringsplan Vitale Wijken op te stellen in cocreatie met de wijk. Dit vanuit de gedachte dat de mensen in het Soesterkwartier (inwoners, bedrijven, organisaties) goed weten wat de wijk nodig heeft. Spelregels die hierbij zijn vastgesteld zijn onder meer dat alle inwoners, bedrijven en organisaties in het Soesterkwartier de mogelijkheid krijgen om mee te werken in de totstandkoming van het wijkperspectief en het uitvoeringsplan, en dat het wijkperspectief tot stand komt op basis van ervaringen en belevingen van deze bewoners, bedrijven en organisaties in de wijk én van analyses van de opgaven.

Het aanvankelijke streven is om beide producten voor de zomervakantie van 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan het college. Het blijkt dat de periode tot de zomervakantie gebruikt moest worden om te verkennen hoe de cocreatie vorm te geven. Besloten wordt te werken met een werk- en stuurgroep. In het najaar van 2021 gaat de werkgroep - in interactie met inwoners, professionals en gemeente - de behoeften voor het Soesterkwartier in beeld brengen, om die te vertalen naar ambities en doelen. Dat heeft geresulteerd in het Wijkperspectief Soesterkwartier en de uitvoeringsagenda Vitale Wijken. Het Wijkperspectief Soesterkwartier biedt een integrale blik en verbindt de diverse beleidsdomeinen van de gemeente met de dagelijkse praktijk in de wijk. In de uitvoeringsfase die volgt na vaststelling van het Wijkperspectief en uitvoeringsagenda, worden de plannen uitgewerkt en uitgevoerd. Ook wordt gemonitord in hoeverre de beoogde doelen hiermee worden bereikt.



Dit project is (samen met het Wijkperspectief Liendert³⁵) ook bedoeld als pilot om te leren en ervaren hoe we in de toekomst op gebiedsniveau kunnen omgaan met (de samenhang tussen) vraagstukken uit diverse beleidsdomeinen en werkvelden, en de behoeften van inwoners.

Tijlijn

- November 2019: de gemeente Amersfoort dient propositie 'Vitale Wijken Amersfoort' in bij de provincie Utrecht ten behoeve van een sociaal-fysieke aanpak van het Soesterkwartier.
- Maart 2020 tot juli 2020: provincie en gemeente werken samen aan de vertaling van propositie naar samenwerkingsovereenkomst.
- Juli 2020: Met het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst Vitale Wijken wordt de samenwerking tussen gemeente Amersfoort en provincie Utrecht bekrachtigd met betrekking tot een integrale wijkaanpak Soesterkwartier/Langs Eem & Spoor.
- Januari 2021: besluit College van B&W om voor het Soesterkwartier een Wijkperspectief en uitvoeringsplan Vitale Wijken op te stellen in cocreatie met de wijk.
- Maart 2020 - juli 2021: verkenning cocreatie, start werk- en stuurgroep en vaststellen plan van aanpak.
- Juli 2021 - januari 2022: via onder meer enquêtes, mapping met kinderen, gesprekken jongeren, buurtbokstour, interviews, project- en themabijeenkomsten wordt informatie in de wijk opgehaald, geanalyseerd en geprioriteerd door de werkgroep. Het wijkperspectief en uitvoeringsplan worden gemaakt.
- Februari 2022: Wijkperspectief Soesterkwartier (en de Uitvoeringsagenda Vitale Wijken) ligt ter besluitvorming voor aan het college, met het doel deze te verankeren in de gebiedsgerichte uitwerking onder de Omgevingsvisie en de gebiedsgerichte uitvoering van overige beleidsafspraken en -documenten zoals het Deltaplan Wonen, Beleidskader Inclusieve Stad, Uitvoeringsprogramma Wonen en Zorg, Programma Duurzame Stad.
- Mei 2022: de raad besluit Wijkperspectief Soesterkwartier vast te stellen en college opdracht te geven om de ambities uit het Wijkperspectief Soesterkwartier en Uitvoeringsagenda Vitale Wijkaanpak als uitgangspunt te hanteren.

Leerpunten

Uit de ervaringen van inwoners, raadsleden, ambtelijk betrokkenen en externe samenwerkingspartners bij deze casestudy komen de volgende leer- en verbeterpunten naar voren:

- Als belangrijke succesfactor om mee te nemen naar toekomstige projecten noemen de betrokkenen de opzet met meerdere onderzoekslagen, waardoor niet alleen meer informatie is opgehaald, maar ook een meer diverse groep buurtbewoners is bereikt en meer diepgang is toegevoegd aan de opgehaalde data. In dit traject speelde mee dat door de gelijkwaardigheid met de inwoners het lastig was te kiezen tussen verschillende ideeën om de wijk te betrekken, waardoor uiteindelijk vrij zwaar is ingezet op verschillende methoden. De raad heeft de ambtelijke organisatie de ruimte gegeven de participatie zo uitgebreid vorm te geven. De ruimte in tijd en geld heeft de kans van slagen vergroot. Dit werd ook zichtbaar in de uitvoeringsfase die volgde op het traject om tot een wijkperspectief te komen. Er is onderschat welke capaciteit hiervoor nodig was, waardoor zaken onnodig lang stil zijn blijven liggen.
- Bij integrale (gebieds)aanpak is het noodzakelijk dat alle betrokken ambtenaren voldoende open staan voor de samenwerking en verbinding. In dit traject was het afstemmingsoverleg op vrijwillige basis, waardoor deze verbinding niet overal even goed tot stand kwam. Als dit niet van nature komt, is er behoefte aan duidelijker opdrachtgeverschap in de matrixorganisatie.
- Participanten constateren dat de ambtenaren die zij in het proces hebben gezien – die vooral gericht waren op beleidsontwikkeling - niet altijd de ambtenaren zijn die later met de

³⁵ Er is bewust voor gekozen om de twee trajecten in Liendert en het Soesterkwartier op een verschillende manier in te richten, om ervan te leren.

uitvoering van de projecten in de wijk bezig zijn. Deze ambtenaren hebben in de ogen van de participanten soms een minder responsieve houding, zijn minder gericht op participatie en geven in hun beleving minder prioriteit aan de projecten. Ambities vanuit de wijk staan ogenschijnlijk nog te veel los van de lijnorganisatie. Waar het wijkperspectief zou moeten dienen als duidelijke, samenhangende, integrale strategie met bijbehorende prioritering, wordt dit in de praktijk niet in de hele organisatie als zodanig ervaren.

- In de procesbegeleiding kan in de toekomst duidelijker een gezamenlijke opdracht worden geformuleerd. Aanvankelijk was er veel ruimte voor de participanten zelf om richting te geven en bleef lang onduidelijk welke richting gekozen werd, wat bij een deel van de participanten irritatie opwekte. Zij verwachtten meer sturing. Later in het proces ging het soms 'te hard'. Er werd aangestuurd op conclusies waar nog niet alle inwoners uit de werkgroep klaar voor waren. Uiteindelijk hebben ambtenaren en inwoners samen de procesbegeleiding overtuigd om ruimte te geven voor meer analyse van de opgehaalde input, voordat er keuzes gemaakt werden.
- Mede door deze intensieve aanpak heeft het proces meer tijd gekost dan gepland. De druk van de beoogde planning vergde veel van de toch al aanzienlijke vrijwillige inzet van de participanten. Het aanvankelijk beoogde tijdspad was niet reëel. Onder meer de tijd die nodig was om de verschillen in kennis te overbruggen die een voorwaarde zijn voor cocreatie, zijn onderschat. Ook het in cocreatie vormgeven aan een gezamenlijke werkwijze en proces kost tijd.
- De werkwijze met de stuurgroep paste niet goed. Normaliter zitten in een stuurgroep bestuurders, maar dat was hier niet (uitsluitend) het geval. Het bleek in de praktijk ingewikkeld om een groep inwoners een hiërarchische rol te geven ten opzichte van een andere groep inwoners. Mede hierdoor ontstond er verwarring over taken en verantwoordelijkheden. Er was in de praktijk geen beslissende rol, eerder een reflecterende rol, waardoor de typologie klankbordgroep beter zou passen. Mede door de rolonduidelijkheid kon de procesbegeleider de stuurgroep niet goed inpassen in het traject, waardoor er een deuk in het vertrouwen ontstond. In de praktijk was de communicatie tussen de werk- en stuurgroep door de eerdergenoemde tijdsdruk op het proces niet optimaal.
- Uiteindelijk is er na bovenstaande vertrouwensbreuk een knop omgegaan waarna er duidelijker ('minder voorzichtig') gecommuniceerd werd vanuit de gemeente. Achteraf is dit een belangrijke succesfactor geweest in het proces, hoewel het niet kon voorkomen dat twee leden van de stuurgroep zijn opgestapt. Toch roepen ook de participanten op om vooral open en eerlijk te communiceren, ook wanneer de boodschap niet positief is.
- Een voordeel van de thematische breedte van het traject was dat er geen noodzaak was om duidelijke, gevoelige keuzes te maken. Dat heeft als positief gevolg dat er relatief veel draagvlak is voor het wijkperspectief, zowel in de wijk zelf als in het gemeentehuis. Kanttekening is dat sommigen teleurgesteld waren dat bepaalde beleidsmatige keuzes nog niet zijn gemaakt. Ook vanuit de participanten klinken signalen dat het wijkperspectief wellicht 'te breed en algemeen' was, en de stap naar de concretere uitvoeringsagenda daardoor te groot.

Renovatie Skatepark Vathorst

Achtergrond

Een skatepark is een sportgelegenheid in de openbare ruimte met een combinatie van professionele gebruikers, recreatieve skaters en kinderen die er spelen. Het skatepark in Vathorst was inmiddels sterk verouderd en onveilig geworden en voldeed niet meer aan de huidige wensen van de gebruikers. Er was binnen de reguliere begroting voor sportvoorzieningen een budget van € 300.000,- om het park op te knappen, maar dan zou er geen beton gebruikt kunnen worden, vanwege de te hoge kosten.

Tijdslijn

- Juni 2021: vaststellen participatie- en communicatieplan en projectplan door het college.
- 30 augustus 2021: start project. Nieuwsbericht, webpagina, socials, posters op scholen en skateparken, enquête onder gebruikers.
- 27 september 2021: startbijeenkomst in de Skatecentrale, skaters richten een stichting op.
- 2 oktober 2021: inloopbijeenkomst tent op het skatepark.
- 5 oktober 2021: uitnodiging via sociale media voor het live event.
- 7 oktober 2021: life event online.
- November 2021: gemeenteraad stelt na oproep van Skatestichting Amersfoort via Amendement 2021-132A een extra budget van € 350.000,- ter beschikking voor verduurzaming van het skatepark. Hierdoor is het gebruik van beton wel mogelijk, in verband met veiligheid en levensduur.
- 25 januari 2022: start denktank en start proces aanbesteding.
- Voorjaar 2022 - zomer 2022: aanbesteding ontwerp en bouw, input van het beoordelingsteam onderhandse aanbesteding met input vertegenwoordigers Skatestichting Amersfoort.
- September 2022: communicatie met omwonenden en online via de denktank.
- September 2022 - voorjaar 2023: ontwerpfase door Nineyards met input van de Denktank.
- 8 juni 2023: brief met informatie en uitnodiging bijeenkomst omwonenden en Belangenvereniging Hooglanderveen.
- 5 juli 2023: nieuwsbericht ontwerp definitief.
- 8 september 2023: brief omwonenden over start werkzaamheden.
- 13 september - eind 2023: aanleg skatepark. De denktank is betrokken bij het bouwteam.

Leerpunten

- Het gekozen participatieniveau (een tussenvorm tussen adviseren en co-creëren) is niet vastgelegd in het beleid. Onduidelijk is was dit betekent voor de rollen van de betrokkenen.
- De gemeente is afhankelijk van de gebruikers die zich aanmelden en tijd willen steken in het proces. De verschillende gebruikersgroepen (naar leeftijd, ervaring en type sport) hebben verschillende wensen. De skaters hebben zich verenigd in een stichting om deel te kunnen nemen aan de denktank. Er is vooraf door het college geen kader meegegeven over welke typen gebruikers of welke voorzieningen prioriteit zouden moeten hebben. Dit beperkt de ruimte voor het college om een nadere afweging te maken in de besluitvorming.
- Het is belangrijk bij wijzigingen van de kaders (in dit project: verandering in budget en voorwaarden door het amendement), dat er opnieuw naar de kaders en het niveau van participatie gekeken wordt. Door het extra budget was het geen beheerproject meer, maar een ontwikkelproject. Het college heeft toen niet opnieuw gekeken naar het participatieniveau, naar welke wethouder verantwoordelijk is voor de besluitvorming en of er inhoudelijke kaders meegegeven zouden moeten worden. Dit leidde bij de besluitvorming in het college over het advies van de Denktank tot discussies.

BIJLAGE 6 LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Tabel 1 Geïnterviewden

	Organisatie	Functie
1	Gemeente Amersfoort	Wethouder Participatie
2	Gemeente Amersfoort	Wethouder Ruimtelijke ordening
3	Gemeente Amersfoort	Senior beleidsadviseur communicatie
4	Gemeente Amersfoort	Communicatieadviseur betrokken bij Skatepark
5	Gemeente Amersfoort	Adviseur inrichting openbare ruimte / Projectleider renovatie Skatepark
6	Participant	Lid Denktank Skatepark vanuit de skatestichting
7	Gemeente Amersfoort	Projectmanager AH Leusderweg
8	Gemeente Amersfoort	Communicatieadviseur AH Leusderweg
9	Participant	Participant AH Leusderweg, tevens omwonende
10	Gemeente Amersfoort	projectleider wijkperspectief Soesterkwartier
11	Gemeente Amersfoort	gebiedsmanager Soesterkwartier
12	Participant	vertegenwoordiger van de werkgroep, tevens wijkbewoner
13	Participant	vertegenwoordiger van de werkgroep, tevens wijkbewoner
14	Participant	vertegenwoordiger van de werkgroep, tevens wijkbewoner
15	Gemeente Amersfoort	Communicatieadviseur en woordvoerder Skaeve Huse
16	Participant	Participant Skaeve Huse, tevens lid klankbordgroep
17	Gemeente Amersfoort	Communicatieadviseur omgevingsvisie
18	Gemeente Amersfoort	Projectleider Zevenhuizerstraat

Aanwezigen raadsgesprek 30 november 2023

Thomas van der Eerden (Amersfoort 2014)

Jan de van der Schueren (CDA)

Rob Smulders (PvdA)

Wytse Dassen (D66)

Jeroen Bulthuis (GroenLinks)

Judith van Zon (SP)

Maarten Flikkema (VVD)

Leden klankbordgroep

Jeroen Bulthuis (GroenLinks)

Marcel Koning (ChristenUnie)

Marjolein Perdok (D66)

Jan de van der Schueren (CDA)

BIJLAGE 7 OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN

Algemeen

- Arnstein, S.R. (1967). A ladder of participation.
- Berenschot en VNG (2023, 1 juni). Aan de slag met participatie.
- Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. en Lucas, T. (2023, 13 januari). Burgerparticipatie op nationaal niveau: Een juridische en empirische verkenning. Berenschot.
- Citisens (z.d.). De staat van Participatie: Wat gemeenten doen om participatie naar het volgende niveau te krijgen.
- Gemeente Arnhem (2023, 19 april). Voortgang onderzoek Opkomst gemeenteraadsverkiezingen 2022 in Arnhem.
- Informatiepunt Leefomgeving (z.d.). Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet.
- Leyenaar, M. (2009, mei). De burger aanzet: Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie. Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2020, 30 september). Wet versterking participatie op decentraal niveau.
- Rekenkamer Utrecht (2022, 20 december). Een onderzoek naar de ervaringen met en resultaten van inwonersparticipatie in de gemeente Utrecht.
- Van den Bongaardt, T. (2018, mei). Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. ProDemos.
- Verloo, N. (2021, 14 april). Van Participatie tot Conflict: Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel.
- Verloo, N. (2021, 7 september). Beleidskamer Participatie.
- Gemeente Amsterdam (2024): VTH fysieke leefomgeving
- Gemeente Amsterdam (2021) Beleidskader Participatie - openresearch.amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2022) Handreiking Participatie - openresearch.amsterdam
- Nieuwe participatieverordening - Gemeente Amsterdam (nog niet vastgesteld)
- WRR (2023, 17 november). Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.

Gemeente Amersfoort

- College gemeente Amersfoort (2017, 26 januari). Raadsinformatiebrief: Doorontwikkelen burgerparticipatie
- College gemeente Amersfoort (2017, 4 juli). Raadsinformatiebrief: Aan de slag met de resultaten van de pilots gebiedsgericht werken.
- College gemeente Amersfoort (2017, 4 juli). Raadsinformatiebrief: Aan de slag met de resultaten van de pilots gebiedsgericht werken.
- College gemeente Amersfoort (2019, 16 juli). Raadsinformatiebrief 2019-064: Participatiegids ruimtelijke ontwikkelingen.
College gemeente Amersfoort (2022, 29 maart). Collegebericht aan de raad 2022-057.
- Friedel-de Bruin, W., Visser, M. en de Bruijn, D. (2017, juli). Evaluatie Groenvisie: Wat leren we van dit proces? Onderzoek en Statistiek, gemeente Amersfoort.
- Van de Burgwal, B. (2021, maart). Monitor leefbaarheid en veiligheid 2021. Onderzoek en statistiek, gemeente Amersfoort.
- Gemeente Amersfoort (2009, maart). Participatie en inspraak in Amersfoort: uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium.
- Gemeente Amersfoort (2017, 30 mei). Evaluatie Belgenmonument met projectgroep.
- Gemeente Amersfoort (2018, 18 januari). Echt leren van evalueren.

- Gemeente Amersfoort (2020, 16 juli). Participatiegids Amersfoort: In gesprek voor betere plannen.
- Gemeente Amersfoort (2022, 30 juni). Kwaliteitsaspecten van participatie: wanneer doen we het goed?
- Gemeente Amersfoort (2023, 20 april). Evaluatie participatieprojecten.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). De rode draden en high lights uit evaluaties van zeven samenwerkingsprojecten.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Evaluatie proces groenzone Van Randwijcklaan.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Evalueren van samenwerkingsprojecten.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Participatie bij de Reconstructie van de Hogeweg Binnen.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Peilpunten verbeteren werken met de Participatiegids.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Puntenlijst groepsinterview 'Evaluatie project opvang en huisvesting vluchtelingen' (projectgroep 1 en 2).
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Samenvatting: Bestuurlijke ontwikkeling.
- Gemeente Amersfoort (z.d.). Werken met Netwerken.

Per casus

Projectplan, participatienota, bewonersbrieven, nieuwsberichten, social media berichten, projectwebsites, participatieverslagen en kaderstellende notities (voor zover relevant en aanwezig).