

# Onderzoek burger- en overheidsparticipatie

Gemeente Hellendoorn

Joost Fledderus  
André Maaskant

Rekenkamer West Twente

Mevr. mr. M.C. van de Plasse  
Directeur

Woudenbergseweg 50  
3953 MH Maarsbergen

Kenmerk: RI 15178-1  
Datum: 16 november 2017

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke nota</b>	<b>3</b>
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>4</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>7</b>
<b>Reactie college van B&amp;W</b>	<b>10</b>
<b>Nawoord</b>	<b>13</b>
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>14</b>
<b>Beleid en uitvoering in perspectief</b>	<b>15</b>
1.1 / Ambities	15
1.2 / Instrumenten en werkwijze voor burger- en overheidsparticipatie	16
1.3 / Successen en uitdagingen bij inwonersparticipatie volgens raadsleden	18
<b>Casusselectie</b>	<b>19</b>
2.1 / Uitkomsten van de consultatie	19
2.2 / Definitieve selectie door de rekenkamer	20
<b>Casus 1: Parkzone de blokken</b>	<b>21</b>
3.1 / Beschrijving van de casus	21
3.2 / Ervaringen van intern betrokkenen	24
3.3 / Ervaringen extern betrokkenen	25
3.4 / Bevindingen	25
<b>Casus 2: Masterplan Centrum Nijverdal</b>	<b>27</b>
4.1 / Beschrijving van de casus	27
4.2 / Ervaringen van intern betrokkenen	29
4.3 / Ervaringen extern betrokkenen	30
4.4 / Bevindingen	31
<b>Bijlage bronnen</b>	<b>32</b>

# Bestuurlijke nota

# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

Burgerkracht en participatie zijn belangrijke pijlers in het coalitieakkoord 2014-2018. 'Meer dan ooit' zal het gemeentebestuur de samenwerking opzoeken met inwoners, organisaties en collega-gemeenten. Burgers zijn mondiger en vragen steeds meer van de gemeentelijke organisatie. Tegelijkertijd staat de gemeente voor grote opgaven die zij niet meer alleen kan en wil uitvoeren. Het coalitieakkoord benadrukt het belang van betrokkenheid van inwoners en (maatschappelijke) organisaties bij diverse beleidsterreinen. Wat betekent dit voor bewoners en bestuur? Hoe maakt de gemeente gebruik van de kennis en de kracht van bewoners en bedrijven, bijvoorbeeld in het ontwikkelen van beleid of het realiseren van plannen? Welke instrumenten zet de gemeente in om de aanwezige kracht te faciliteren? Wat werkt daarin en wat niet? Met dit onderzoek evalueert de rekenkamer het gevoerde beleid op burgerkracht en participatie en komt het met handvatten om als raad en college het samenspel met burgers, bedrijven en verenigingen te optimaliseren.

## Achtergrond

De rol van de gemeente verandert van initiatiefnemer naar ondersteuner. Er vindt met andere woorden een verschuiving plaats van de *burger die participeert*, naar de *lokale overheid die participeert*. Die verschuiving zal niet op alle terreinen volkomen plaatsvinden – de gemeente heeft immers *verschillende soorten taken* en *niet bij elke taak past een dergelijke verschuiving* – maar de trend is onmiskenbaar. Ook inwoners komen steeds vaker zelf, bottom-up, met ideeën om hun leefomgeving beter te maken. De rol van de gemeente verandert dan van initiatiefnemer naar ondersteuner. Er vindt, met andere woorden, een verschuiving plaats van de burger die participeert, naar de lokale overheid die participeert.<sup>1</sup>

Het signaleren van deze trend is de eerste stap. Het komt er uiteindelijk op aan om als gemeente invulling te geven aan de interactie met de samenleving. Dat vraagt om een andere manier van handelen. Het is nog niet zo gemakkelijk om grip te krijgen op dat veranderende samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Ted van de Wijdeven stelt in zijn proefschrift 'De Doe-democratie' dat burgerparticipatie inmiddels goed op het netvlies van gemeenten zit, maar dat veel gemeenten nog aan het zoeken zijn naar een passende wijze van het ondersteunen van burgerinitiatieven en activeren van bewoners.<sup>2</sup> Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat het betrekken van burgers bij beleid en publieke diensten juist kan leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente, als dit niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd.<sup>3</sup>

De grootste knelpunten en uitdagingen rond het ondersteunen en stimuleren van 'doe-democratie' bevinden zich volgens gemeentelijke respondenten binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Bij de ambtelijke organisatie (49%), maar meer nog bij college en raad (56%).<sup>4</sup> Het is een uitdaging om als raad een effectieve invulling te

---

<sup>1</sup> De beschreven verschuiving in deze alinea behelst een complexere aangelegenheid dan hier verwoord. Het voert te ver om in deze opzet een uiteenzetting op te nemen die voldoende recht doet aan het denken over en de trends in de rol van de overheid. Van belang is dat het gaat over de rol van de overheid, de verhouding tot de samenleving en de veranderingen die waarneembaar zijn.

<sup>2</sup> Van de Wijdeven, Ted (2014). *De Doe-democratie*. Proefschrift.

<sup>3</sup> Fledderus, Joost (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

<sup>4</sup> Kamerbrief met kabinetsstandpunt over doe-democratie, 9 juli 2013.

geven aan de kaderstellende en controlerende rol op thema's die in maatschappelijke zin een uitdaging zijn en waarin de gemeente het betrekken of betrokken houden van inwoners en/of maatschappelijke instellingen voorstaat. Voor de raad geldt dat bij overheidsparticipatie de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van burgers afwijken van beleidskaders. Om grip te houden als raad op participatieprocessen, zal kaderstelling zich daarom mogelijk meer moeten richten op het *proces* in plaats van op *inhoud*.

## Doelstelling en onderzoeksvragen

Een onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie aan de hand van concrete casussen biedt inzicht in het samenspel tussen burgers en de gemeente en mogelijkheden voor verbetering waar nodig. Onderdeel van dit onderzoek is daarom een casestudie waarin we de interactie tussen de gemeente en gemeenschap in twee projecten (casussen) analyseren. Hiermee krijgen we zicht op hoe burger- en overheidsparticipatie er in de praktijk van Hellendoorn uit ziet, en welke successen of dilemma's daarbij kunnen komen kijken. Dat betekent overigens niet dat de onderzochte projecten representatief zijn voor alle projecten binnen de gemeente Hellendoorn.

Wij formuleren de doelstelling als volgt:

*De gemeenteraad inzicht bieden in:*

*-de manier waarop de gemeente Hellendoorn invulling geeft aan burger- en overheidsparticipatie*

*-de effecten van deze invulling op de interactie tussen gemeente en gemeenschap*

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Op welke wijze geeft de gemeente Hellendoorn invulling aan de ambities voor burger- en/of overheidsparticipatie en welke handvatten zijn gewenst voor de rolinvulling van de gemeenteraad in het realiseren van deze ambities?*

De hoofdvraag is opgedeeld in zeven deelvragen. De eerste vier gaan over het in perspectief plaatsen van het gemeentelijk beleid en uitvoering, deelvragen 5 t/m 7 gaan over de ervaringen met participatie in de praktijk.

### Beleid en uitvoering in perspectief

- 1 Wat zijn de gemeentelijke ambities voor burger- en overheidsparticipatie?
- 2 Welke instrumenten en werkwijzen hanteert de gemeente voor burger- en overheidsparticipatie?
- 3 Welke kaders voor rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college kent de gemeente?
- 4 Welke uitdagingen en knelpunten ervaart de raad bij burger- en overheidsparticipatie?

### Ervaringen met participatietrajecten in de praktijk

- 5 Welke rollen vervullen raad, college, ambtelijke organisatie enerzijds en inwoners anderzijds in participatietrajecten?
- 6 Wat zijn de verwachtingen en ervaringen van burgers met participatietrajecten en hoe waarderen zij de resultaten van de trajecten?
- 7 Wat zijn de verwachtingen en ervaringen van college en ambtelijke organisatie met participatietrajecten en hoe waarderen zij de resultaten van de trajecten?

## Onderzoeksuitvoering

De onderzoekswerkzaamheden vonden plaats in de periode maart juli 2017. Het onderzoek is aangevangen met een startbijeenkomst op 30 maart 2017 met aansluitend een sessie met ambtelijk betrokken om voorbeelden van burger- en overheidsparticipatie op te halen. De opbrengst van deze sessie is in tabelvorm terug te vinden in de vorm van een kwadrant in Hoofdstuk 2, casusselectie. Uit de opgehaalde voorbeelden van burger- en

overheidsparticipatie zijn de cases Park de Blokken en Masterplan Nijverdal centrum geselecteerd voor nader onderzoek. Vervolgens is een analyse uitgevoerd op documenten die het beleid en de werkwijze van de gemeente wat betreft burger- en overheidsparticipatie beschrijven. Ook is er een enquête uitgezet onder raadsleden waarin zij bevroegd zijn op hun ervaring met burgerbetrokkenheid. In mei en juni 2017 zijn de casestudies uitgevoerd, wat inhoudt dat we voor beide casussen documenten hebben bestudeerd en interviews hebben afgenomen met ambtelijk betrokkenen en extern betrokkenen.

Op 27 juli is de Nota van Bevindingen aan de ambtelijke organisatie aangeboden ten behoeve van ambtelijk wederhoor. Op 8 september 2017 ontving de rekenkamer de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens is het rapport op 15 september 2017 aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Op 6 november 2017 ontving de rekenkamer de bestuurlijk reactie. Deze reactie is integraal opgenomen in het rapport. Op 16 november 2017 is het eindrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. In hoofdstuk 1 van de Nota van Bevindingen legt de rekenkamer verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek en in hoofdstuk 2 presenteert zij haar conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 geeft de bestuurlijke reactie van het college van B&W weer. De Nota van Bevindingen bestaat uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft de visie en het beleid van de gemeente Hellendoorn op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. Hoofdstuk 2 beschrijft hoe voorbeelden van burger- en overheidsparticipatie zijn opgehaald en op welke manier er tot een selectie is gekomen voor het casuonderzoek. Hoofdstuk 3 en 4 staan in het teken van de twee onderzochte cases Park de Blokken en Masterplan Nijverdal centrum.

Tot slot staat in de bijlage een overzicht van gebruikte documenten en de gesproken respondenten.

# Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer West Twente heeft met dit onderzoek in kaart gebracht hoe de gemeente Hellendoorn invulling geeft aan burger- en overheidsparticipatie. Met burgerparticipatie bedoelen we de interactie tussen de gemeente en de samenleving, waarbij het initiatief meer bij de gemeente ligt. Bij overheidsparticipatie gaat het juist om initiatieven die 'bottom-up', vanuit de samenleving, komen. Er vindt dan een verschuiving plaats van de *burger die participeert*, naar de *lokale overheid die participeert*. Op basis van dit onderzoek trekken wij de volgende conclusies:

## Conclusies

### 1 De gemeente Hellendoorn is actief bezig haar instrumenten en methoden voor burger- én overheidsparticipatie uit te breiden

Hellendoorn kent een lange traditie met burgerparticipatie, maar de afgelopen jaren heeft ook overheidsparticipatie steeds meer aandacht gekregen als kernwaarde en werkwijze. In Hellendoorn wordt niet alleen de vraag gesteld hoe inwoners het beste bij beleid betrokken kunnen worden; er wordt ook nagedacht over de vraag hoe de gemeente (steeds) beter kan aansluiten bij wat er in de samenleving gebeurt. Om dit goed te verankeren in de organisatie hebben medewerkers in 2012 een 'ambtelijk inburgeringstraject' van overheidsparticipatie gevolgd, en in 2013 en 2014 een uitgebreid train-de-trainerstraject doorlopen.

Om aan de verschillende vormen en varianten van initiatieven tegemoet te kunnen komen, is Hellendoorn actief bezig haar handelingsrepertoire uit te breiden. Dat gebeurt doormiddel van het experimenteren met nieuwe werkwijzen. In de casestudie zagen we bijvoorbeeld dat een festival 'De Maak-je-eigen-park-dag' de kick-off voor de inrichting van Parkzone de Blokken vormde. En het co-creatietraject rond het Masterplan Nijverdal illustreert dat Hellendoorn experimenten met lef insteekt. In dit traject is er namelijk voor gekozen om alle gemeentelijke kaders los te laten - zelfs het coalitieakkoord - om zo tot een werkelijk open proces te komen.

### 2 De gemeente Hellendoorn schenkt te weinig aandacht voor evaluatie

Hoewel Hellendoorn experimenten niet schuwt, blijkt evaluatie geen standaardonderdeel van een participatietraject te zijn. Opvallend is bijvoorbeeld dat het project Masterplan Nijverdal, ondanks de unieke insteek, niet geëvalueerd is. Dit is een gemiste kans, want er ligt juist een uitdaging om de lessen uit dergelijke projecten te vertalen naar toekomstige projecten. Evaluatie van participatietrajecten is in Hellendoorn extra belangrijk, omdat er regelmatig externe procesbegeleiders worden ingehuurd voor de begeleiding van participatietrajecten. Deze werkwijze wordt positief beoordeeld door zowel intern betrokkenen (gemeente) als extern betrokkenen (samenleving), maar heeft ook het risico in zich dat specifieke kennis en ervaring wegvloeit. Een goede evaluatie, waarbij ook de externe procesbegeleiders worden betrokken, kan dit voorkomen.

### 3 Tijdens participatietrajecten vindt er een botsing plaats tussen de 'systeemwereld' en 'leefwereld'

De systeemwereld van de gemeente kan bij participatietrajecten in botsing komen met de leefwereld van inwoners. Waar gemeenten vaak vanuit een 'systeemlogica' met afgebakende projecten en fases handelen, is deze werkwijze in de leefwereld van inwoners niet per definitie logisch. In andere woorden: de gemeenschap 'denkt', zoals de gemeente dat wel doet, niet in projecten. Een participatietraject kent voor inwoners en ondernemers in feite geen eind. Hun betrokkenheid bij het 'gemeentelijk project' loopt door, ook als de gemeente zich daar lang niet altijd van bewust is. Zo wilden omwonenden van Parkzone de Blokken

ook graag na voltooiing van het park graag in gesprek blijven met de gemeente. Bij het Masterplan Nijverdal vormde juist de overgang van planfase naar uitvoeringsfase een uitdaging. Inwoners en ondernemers wilden na een intensieve samenwerking met de gemeente in de planfase, ook in de uitvoeringsfase actief blijven.

#### **4 De rol van de raad in participatietrajecten is niet altijd helder**

In dit onderzoek hebben we een beperkte rol van de raad in participatietrajecten gezien. Bij de onderzochte participatietrajecten zijn vooraf geen mijlpalen geïdentificeerd waarop de raad betrokken zou worden. Ook zijn er geen proceskaders vastgesteld door de raad. Natuurlijk is het goed dat raadsleden ruimte geven aan initiatiefnemers en los durven te laten. Tegelijkertijd blijft de raad - ook bij overheidsparticipatietrajecten - een rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur houden. Daarom is het van essentieel belang dat er bewuste keuzes worden gemaakt over de invulling van deze rollen. Ook is het van belang dat er goede afwegingen worden gemaakt voor de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij een specifiek project. Hellendoorn beschikt al over een instrument dat hier goed bij kan helpen, namelijk de Participatiecode die in december 2016 door raad en college gezamenlijk is opgesteld. In dit document staan uitgangspunten voor rolverdeling tussen raad en college. Ook staan er afspraken in over het vastleggen van de rol bij participatietrajecten. De toegevoegde waarde van de Participatiecode zal afhangen van het gemak waarmee de code kan worden toegepast, maar ook van de mate waarin college en raad elkaar blijven attenderen op de gemaakte afspraken.

## **Aanbevelingen**

Geredeneerd vanuit de bovenstaande conclusies, doen wij de volgende aanbevelingen:

Voor het college:

### **1 Blijf structureel capaciteit vrijmaken voor experimenten**

Het experimenteren met nieuwe participatievormen en -instrumenten kan tot waardevolle inzichten en werkwijzen leiden. Tegelijkertijd vragen experimenten veel van de ambtelijke organisatie, zeker als leerpunten vervolgens weer vertaald moeten worden naar andere projecten. Door structureel ambtelijke capaciteit vrij te maken om te kunnen experimenteren, wordt continuïteit geborgd en blijft burger- en overheidsparticipatie niet iets projectmatig. Ga op zoek naar een passende manier om dit vorm te geven. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een medewerker die structureel een aantal uur per week wordt vrijgemaakt om zo, als verbindende schakel, verschillende experimenten en lessen samen te brengen.

### **2 Maak evaluatie standaard-onderdeel van participatietrajecten**

Maak evaluatie een vast onderdeel van elk participatietraject. Evaluatie helpt om opgedane kennis en ervaringen in de organisatie te borgen. Vanzelfsprekend is het raadzaam om bij de evaluatie de inwoners niet te vergeten. Inwoners hechten aan terugkoppeling over hun rol en inbreng. Dergelijke communicatiemomenten bieden niet alleen mogelijkheid om de relatie met de inwoners in stand te houden, maar ook om de energie in het vervolg van het project vast te houden.

### **3 Besteed bij participatietrajecten extra aandacht aan de overgang van planfase naar uitvoeringsfase en de afronding**

De interactie met de gemeenschap kent verschillende dynamieken in de planfase, uitvoeringsfase en de afronding van een (participatie)traject. De uitdaging is om het verschil in dynamiek te herkennen, te markeren en de rollen te herijken. Wat houdt co-creatie in de uitvoeringsfase bijvoorbeeld in? Passende communicatie is hierbij van essentieel belang. Heb hierbij oog voor het verschil tussen de 'systeemwereld' van de gemeente en de 'leefwereld' van de gemeenschap.

Voor de raad:

### **4 Maak de Participatiecode toepasbaar bij overheidsparticipatie en gebruik de code consequent**

Op dit moment is de Participatiecode met name gericht op participatie waarbij het initiatief vanuit de gemeente komt (burgerparticipatie). Maak de code ook toepasbaar op projecten waarbij het initiatief meer bij inwoners ligt (overheidsparticipatie), en gebruik de Participatiecode vervolgens consequent. Het document helpt bij het vaststellen van rol en betrokkenheid van de raad bij een project. Ook biedt het document een afwegingskader op basis waarvan proceskaders opgesteld kunnen worden, waarin afspraken voor een goed participatieproces worden gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan criteria zoals mate van



inclusie (wie worden er benaderd en betrokken), budget, benodigde deskundigheid, momenten van participatie, enzovoorts. Het werken met proceskaders betekent dat na afloop van een proces de raad naast de inhoudelijke resultaten ook aan de hand van de proceskaders het participatieproces kan controleren.

## **5 Markeer bij het coalitieakkoord 2018-2022 een aantal participatiemijlpalen**

Wij bevelen de nieuwe raad aan om op basis van het coalitieakkoord 2018-2022 een aantal participatiemijlpalen te bepalen. Hiermee bedoelen we: markeer met behulp van de Participatiecode voor een aantal kernprojecten of beleidsspeerpunten rol en betrokkenheid. Op deze wijze is vooraf en dus op voorspelbare wijze duidelijk wat de rol van de raad zal zijn. Ook blijft de Participatiecode op deze wijze een levend en relevant document.

# Reactie college van B&W

Gemeente  
**Hellendoorn**



Rekenkamer West Twente  
T.a.v. Mevrouw mr. Van de Plasse  
Woudenbergsesweg 50  
3953 MH MAARSBERGEN

Uw brief/kenmerk:  
RI 15178-1

Ons kenmerk:  
17UIT05760

Doorkiesnr.:  
63 04 85

Typ./coll.  
EWR

Bijlagen:  
Evaluatie  
parkzone de  
Blokken

Onderwerp:  
**Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek**

Nijverdal,

- 3 NOV. 2017

Geachte mevrouw Van der Plasse,

Naar aanleiding van uw rapport van het onderzoek over burger- en overheidsparticipatie zenden wij u hierbij de bestuurlijke reactie. Wij gaan daarbij in op de centrale boodschap van het rapport waarin u vier conclusies en vijf aanbevelingen heeft gedaan. In deze brief geven wij u per conclusie en bijbehorende aanbeveling een reactie.

Los daarvan willen wij nogmaals opmerken dat we de onderzoekstechnische basis onder de bevindingen van de extern betrokkenen wankel vinden. We zijn dan ook blij dat u onze eerdere opmerkingen over de representativiteit van het onderzoek onder de extern betrokkenen inhoudelijk heeft overgenomen. Echter, omdat deze opmerking alleen summier in de inleiding staat (pagina 5 van het concept rapport), voor de gemiddelde lezer ver weg van de betreffende passages zelf, hechten wij er nadrukkelijk aan dat boven de passages over de extern betrokkenen (in de paragrafen 3.3 en 4.3 van het concept rapport) expliciet wordt vermeld dat deze is gebaseerd op gesprekken met slechts 2 respondenten en dat hiermee voor beide deelonderzoeken geen representatief beeld ontstaat.

**Conclusies en aanbeveling 1: De gemeente Hellendoorn is actief bezig haar instrumenten en methoden voor burger- én overheidsparticipatie uit te breiden.**

***Blijf structureel capaciteit vrijmaken voor experimenten***

Reactie: Wij zijn blij met de constatering dat alle energie die we als gemeente steken in burger- en overheidsparticipatie een positieve uitwerking heeft.

Deze aanbeveling wordt door ons van harte onderschreven en sluit aan bij het beleid dat we voeren met betrekking tot burger- en overheidsparticipatie.

**Conclusie en aanbeveling 2: De gemeente Hellendoorn schenkt te weinig aandacht voor evaluatie.**

***Maak evaluatie standaard-onderdeel van participatietrajecten***

Reactie: Projecten worden binnen de organisatie zeker geëvalueerd. Gedurende de looptijd van het project wordt voortdurend geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Daarnaast worden projecten waarbij participatie nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van het proces, ook met extern betrokkenen geëvalueerd. Dit is ook gebeurd bij Parkzone De Blokken.

Bij de huidige manier van werken worden projecten onder andere door middel van voortgangsrapportages besproken met portefeuillehouders en het directieteam. Projecten overlappen elkaar grotendeels in tijd en specialisaties en betrokkenen komen elkaar voortdurend tegen. Daarmee leren projecteigenaren, projectleiders en andere betrokkenen voortdurend van elkaar en elkaars projecten. Als bestuur en organisatie zitten we bovenop de projecten zodat er voortdurend leereffecten optreden als het gaat om projectmatig werken, inzicht creëren in het proces. Wanneer een project niet gelopen is zoals van te voren verwacht wordt een eindevaluatie gehouden om een duidelijk beeld te krijgen waar we zijn afgeweken van het van te voren uitgestippelde pad. Wat wij meenemen uit de aanbeveling is, om uit te zoeken of het standaardiseren van evaluatie een meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige manier van evalueren.

**Conclusie en aanbeveling 3: Tijdens participatietrajecten vindt er een botsing plaats tussen de 'systeemwereld' en 'leefwereld'.**

***Besteed bij participatietrajecten extra aandacht aan de overgang van planfase naar uitvoeringsfase en de afronding***

Reactie: Wij hebben de indruk dat deze conclusie vooral voortkomt uit het interview met de externe betrokkenen bij het project Parkzone de Blokken. Hiervoor geldt de nuancering dat voor dit project maar twee externe betrokkenen zijn geïnterviewd en dat geeft, zoals gezegd, geen representatief beeld van de samenwerking. Dit beeld komt ook niet uit de externe evaluatie die wij hebben uitgevoerd. Zie hiervoor de bijlage bij deze brief.

De afspraak is op verzoek van de Rekenkamer overdag ingepland, waardoor er te weinig mensen de mogelijkheid hebben gekregen om hun mening te geven over de samenwerking met de gemeente. Ons advies om de gesprekken 's avonds in te plannen, omdat er anders te weinig mensen kunnen, is niet overgenomen.

In algemene zin stellen wij dat het deels onvermijdelijk is dat ambtenaren vanuit een systeemwereld opereren: zij hebben zich nu eenmaal aan bepaalde kaders, regels en normen te houden. Om succesvol samen te werken met inwoners is het wel nodig dat ambtenaren zich daarvan bewust zijn en ook bereid zijn waar nodig en mogelijk los te laten. Om dat te bevorderen worden er intern ook trainingen gegeven, met name over houding en gedrag bij participatietrajecten.

Wat betreft de aanbeveling om extra aandacht te geven aan de overgangen kunnen wij zeggen dat participatie telkens opnieuw maatwerk is. Steeds moet er worden gezocht naar de juiste manier van werken en communiceren. In elk project wordt opnieuw gekeken hoe de gemeente dit het beste kan vormgeven en afstemmen op de behoeftes. Dit blijft een voortdurend (leer)proces waar wij zeker aandacht voor hebben.

**Conclusie 4: De rol van de raad in participatietrajecten is niet altijd helder**


Op het moment dat de projecten werden uitgevoerd was de participatiecode nog niet ingevoerd. Door het invoeren van de participatiecode in 2016 kan makkelijker van te voren worden aangegeven hoe en wanneer de raad wordt betrokken bij het proces.

Met betrekking tot de twee aanbevelingen die richting de gemeenteraad worden geformuleerd is het in eerste instantie aan de raad om te bepalen hoe hij hiermee omgaat.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hellendoorn,

de secretaris,

  
drs. R.J.P. Willemsen, wnd

de burgemeester,

  
mevr. A.H. Raven BA

# Nawoord

De Rekenkamer West-Twente dankt het college voor haar bestuurlijk reactie op het onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie. Wij zijn verheugd om te lezen dat het college het merendeel van de conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Ook danken wij het college voor haar nadere toelichting op een aantal punten.

In haar bestuurlijke reactie maakt het college een opmerking over de representativiteit van dit onderzoek. Graag willen we benadrukken dat in dit onderzoek bewust is gekozen voor een casestudie. Wij zijn er namelijk van overtuigd dat het bestuderen van de interactie tussen de gemeente en de samenleving in concrete projecten (casussen) de meest waardevolle inzichten oplevert. Het doel van de casestudie is niet om een representatief beeld te schetsen voor alle projecten binnen de gemeente Hellendoorn. Wel willen we met de casestudie inzicht bieden in hoe burger- en overheidsparticipatie er in de praktijk van Hellendoorn uit ziet, en welke successen of dilemma's daarbij kunnen komen kijken. We hebben dat gedaan door in de casestudie het project telkens vanuit het perspectief van enkele intern betrokkenen (gemeente) en enkele extern betrokkenen (samenleving) te beschrijven. Dit staat vermeld in de onderzoeksverantwoording en in de inleiding bij de betreffende hoofdstukken.

Tot slot: wij kijken uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

mr. M.C. (Marijke) van de Plasse  
*Directeur*

dr. J. (Joost) Fledderus  
*Plaatsvervangend directeur*

# Nota van bevindingen

# 1

## Beleid en uitvoering in perspectief

*Dit hoofdstuk beschrijft de ambities van de gemeente Hellendoorn voor burger- en overheidsparticipatie, zoals vastgelegd in verschillende visiestukken, beleidsstukken en evaluaties van de gemeente. Daarnaast komen de instrumenten en werkwijzen die de gemeente Hellendoorn hanteert voor burger- en overheidsparticipatie aan bod. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op deelvragen 1 tot en met 4.*

### 1.1 / Ambities

De gemeente Hellendoorn heeft haar ambities en beleid voor burgerparticipatie vastgelegd in het coalitieakkoord, het collegeprogramma, de programmabegroting en het communicatiebeleidsplan. Hierna worden deze ambities besproken, zoals beschreven in de verschillende documenten.

#### Burgerkracht en participatie in ontwikkeling

Het coalitieakkoord start met een hoofdstuk over burgerkracht en participatie waarin de gemeente aandacht heeft voor de veranderende rol van de overheid: *“de omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving beïnvloedt de relatie tussen overheid en samenleving. De samenleving is steeds vaker zelf aan zet”*<sup>5</sup>. Vandaar dat de gemeente Hellendoorn kiest om een overheid te willen zijn die invulling geeft aan burgerparticipatie door initiatiefnemers te faciliteren, stimuleren en te ondersteunen. Hellendoorn ziet voor zichzelf de rol het algemeen belang in het oog te houden en kwetsbare publieke belangen te beschermen. Niet alleen de relatie tussen samenleving en overheid verandert, de gemeente signaleert dat burgerparticipatie zelf ook steeds verder ontwikkelt. Steeds vaker wordt gezamenlijke verantwoordelijkheid en inzet gevraagd van inwoners en overheid (overheidsparticipatie)<sup>6</sup>.

Het coalitieakkoord en het collegeprogramma betreffen documenten op hoofdlijnen, de gemeente geeft aan te beseffen dat inwoners (lees voor inwoners: burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen, kerken, buurten en dorpen) heel goed zelf weten wat ze willen<sup>7</sup>. Beide documenten dragen niet voor niets de titel: ‘Samen aan zet’. Op basis van het coalitieakkoord is het collegeprogramma opgesteld, waarbij de inbreng van inwoners een nadrukkelijke rol heeft gespeeld<sup>8</sup>. De gemeente neemt niet de rol als kartrekker maar legt deze verantwoordelijkheid bij inwoners zelf en ondersteunt en stimuleert waar nodig.

#### Door kaderstellen ruimte geven aan inwoners

De ambities die voortvloeien uit coalitieakkoord en het collegeprogramma worden in de begroting verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Zo streeft de gemeente in 2017 naar een verdere inbedding van burger- en overheidsparticipatie in de gemeentelijke organisatie<sup>9</sup>. Door vooraf aan besluitvorming een kaderstellende positie in te nemen en vervolgens verantwoording over te dragen aan de samenleving wil de gemeente dichter

<sup>5</sup> Coalitieakkoord 2014-2018 – Samen aan Zet: P3 e.v.

<sup>6</sup> Programmabegroting 2017

<sup>7</sup> <https://www.hellendoorn.nl/politiek-gemeente/beleidsbibliotheek/collegeprogramma/>

<sup>8</sup> Collegeprogramma 2014-2018 – Samen aan Zet: P2 e.v.

<sup>9</sup> Programmabegroting 2017: P23e.v.

bij haar inwoners komen te staan. Daarnaast wordt gekeken of regelgeving kan worden vereenvoudigd en/of verminderd zodat initiatiefnemers meer ruimte en meer mogelijkheden krijgen. Hierna lichten we twee onderdelen uit de programmabegroting uit om een illustratie te geven van de ambities van de gemeente Hellendoorn:

#### / **Woon en leefomgeving**

De gemeente Hellendoorn besteedt uitgebreid aandacht aan het actief betrekken van inwoners bij het verbeteren van de eigen woon- en leefomgeving. Zo worden waar mogelijk inwoners gestimuleerd mee te denken en hun inbreng te leveren in het voorbereiden en mogelijk ook de uitvoering van plannen in hun directe woon- en leefomgeving. Als voorbeeld van een dergelijk initiatief wordt de herinrichting van de Grotestraat gegeven waar de gemeente samen met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden optrekt<sup>10</sup>. Ook op het gebied van duurzaamheid speelt burgerparticipatie een belangrijke rol. De gemeente erkent dat zij – om haar doelstellingen te behalen – in hoge mate afhankelijk is van initiatieven van derden. Vandaar dat duurzame initiatieven stimuleert en waar mogelijk faciliteert. Daarnaast worden inwoners, plaatselijke natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven actief betrokken bij het opstellen van een duurzaamheidsagenda<sup>11</sup>.

#### / **Cultuur, recreatie en sport**

De gemeente erkent dat inwoners en culturele instellingen zijn beter in staat invulling te geven aan kunst en cultuur dan de gemeente zelf. Daarom wordt samen met inwoners en culturele instellingen een cultuurbeleid opgesteld waarin een aantal belangrijke ambities zijn verankert<sup>12</sup>. De gemeente ondersteunt nieuwe initiatieven die bijdragen aan cultuuruitingen (zeker als er jongeren bij worden betrokken) en streeft er naar het huidige gevarieerde aanbod tegen betaalbare toegangsprijzen te behouden. Cultuurorganisatie ZINin speelt een nadrukkelijke rol in het cultuurbeleid van de gemeente. De gemeente faciliteert ZINin in haar rol van ondersteuner, activator en initiator in het amateur culturele (verenigings)leven en andere private initiatieven. Waar mogelijk worden eigen initiatieven van inwoners, cultuur- en kunstinstellingen gestimuleerd.

### **Communicatie: Meer verbinden, minder zenden**

Ook in het communicatieplan wordt uitgebreid stilgestaan bij burger- en overheidsparticipatie. In het communicatieplan staat dat het helder en begrijpelijk informeren een van de belangrijkste uitgangspunten is. Verder zet de gemeente *social media*, de eigen website en andere middelen in om inwoners actief bij projecten te betrekken<sup>13</sup>. Door rechtstreeks met inwoners te communiceren ontstaat er veel interactie; inwoners zien in dat de gemeente niet alle vragen kan oplossen en dat er ook verantwoordelijkheid bij hen zelf ligt. De afdeling communicatie ziet het waarborgen van participatie binnen projecten als een belangrijke taak: “... in haar (gevraagde en ongevroegde) adviezen en uitvoering voortdurend oog houden voor de eventuele noodzaak en/of (on)mogelijkheden van participatie en de consequenties daarvan”<sup>14</sup>.

## **1.2 / Instrumenten en werkwijze voor burger- en overheidsparticipatie**

### **Participatiecode: uitgangspunten en procesafspraken**

Om ervoor te zorgen dat participatie zo goed mogelijk verloopt, hebben raad en college gezamenlijk de ‘Participatiecode Hellendoorn v1.0’ opgesteld (vastgesteld in december 2016). Doel van dit document is uitgangspunten, participatievormen en afspraken over participatie vast te leggen. De code is voornamelijk bedoeld om projecten waarbij het initiatief komt vanuit de gemeente. Zowel collegeleden als raadsleden kunnen het initiatief nemen een participatietraject voor te stellen. Inwoners kunnen zelf ook het initiatief nemen door een participatievoorstel te doen of gebruik te maken van het burgerinitiatief<sup>15</sup>. In de participatiecode staan uitgangspunten die raad en college moeten helpen om een bewuste afgewogen keuze te maken om een mogelijk participatieproject te starten. Deze uitgangspunten worden als volgt beschreven:

/ **Maatwerk** *Participatie is maatwerk, afhankelijk van het onderwerp is een vorm van*

<sup>10</sup> Coalitieakkoord 2014-2018: P5 & Collegeprogramma 2014-2018: P16

<sup>11</sup> Coalitieakkoord 2014-2018: P10 & Collegeprogramma 2014-2018: P16

<sup>12</sup> Coalitieakkoord 2014-2018: P15 & Collegeprogramma 2014-2018: P12

<sup>13</sup> Programmabegroting 2017: P24 e.v.

<sup>14</sup> Communicatiebeleidsplan 2015-2018: P3 e.v.

<sup>15</sup> Participatiecode: P1 e.v.



*participatie meer of minder geschikt. De gemeente kijkt voorafgaand aan ieder participatieproject welke vorm van participatie van toepassing is.*

- / Iedereen mag meedoen Zowel individuele burgers als groepsvertegenwoordigers kunnen meedoen aan participatieprojecten (wel worden eerst concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop terugkoppeling plaatsvindt waarbij de gemeente faciliteert).*
- / Creativiteit Er wordt actief gestimuleerd creatief om te gaan met middelen om de participatie uit te voeren. Er is wordt gezocht naar manieren om inwoners zo actief mogelijk te betrekken.*
- / Inbreng inwoners De gemeente vraagt inwoners niet eerder om inbreng voordat duidelijk is waar die inbreng voor gebruikt kan worden. Na ieder participatietraject maakt de gemeente schriftelijk duidelijk wat er met de inbreng is gedaan.*
- / Duidelijkheid over grenzen en verwachtingen Communicatie naar inwoners geeft duidelijkheid. De gemeente maakt daarom expliciet duidelijk wat de mogelijkheden zijn en waar de grenzen liggen van participatieprojecten.*

Indien een project op basis van de uitgangspunten in aanmerking komt voor burgerparticipatie, bepalen raad en college gezamenlijk de nadere details en maken een beargumenteerde keuze voor een passende vorm van participatie. Hiervoor maakt de gemeentebestuur gebruik van de participatieladder. Na de keuze voor een participatievorm wordt de rol van de raad in het participatieproject besproken en vastgelegd. Vaak vervult het college een regiefunctie en rapporteert geregeld aan de raad over de voortgang van het participatieproject. Aan het einde van het participatieproject volgt een evaluatie met de betrokkenen om te leren van gemaakte fouten en om het participatieproces te verbeteren.

Tot slot staat in de participatiecode het voornemen van de raad om een participatiespiegel in te stellen. Dit is een klankbordgroep van diverse inwoners die actief zijn (geweest) in één of meerdere, verschillende participatietrajecten en die door de raad kan worden geconsulteerd over wat er goed en minder goed gaat bij participatietrajecten<sup>16</sup>.

### Organisatieontwikkeling en professionalisering

Het betrekken van inwoners bij beleid of projecten, vraagt om een andere manier van denken en handelen van de ambtelijke organisatie. Het is belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van hun rol en positie ten opzichte van inwoners en echt openstaan voor de inbreng van initiatiefnemers en meedenkers. Hellendoorn zet daarom in op organisatieontwikkeling en professionalisering.

In het communicatiebeleidsplan wordt gesteld dat burgerparticipatie binnen de gemeente inmiddels goed is ontwikkeld, maar dat dit nog in mindere mate geldt voor overheidsparticipatie. Overheidsparticipatie vraagt, zo wordt in het plan gesteld, nóg meer inleven, loslaten, creativiteit en lef dan burgerparticipatie. Om die reden wordt sinds 2013 een groep medewerkers specifiek getraind op overheidsparticipatie<sup>17</sup>. Dit programma heet 'Train de Trainer'. Deze intern opgeleide trainers hebben vervolgens groepen medewerkers getraind in overheidsparticipatie en ook aan andere groepen, binnen en buiten de gemeente hun kennis en ervaring uit- en overgedragen. De trainers zien zichzelf als 'TomTom' en 'Wegenwacht' voor de deelnemers aan de training. In vijf trainingdagen kwamen onderwerpen aan bod als 'overheidsparticipatie als werkwijze', 'de juiste houding', 'creativiteit en improvisatievermogen', 'netwerken' en 'werken aan een moedvriendelijke organisatie'.

### Ambities voor burgerparticipatie komen tot uiting in subsidiesystematiek

Met ingang van 2014 heeft de gemeente Hellendoorn de subsidiesystematiek veranderd waarmee vrijwilligersorganisaties activiteitensubsidie kunnen aanvragen. Was het eerst de gemeente die besloot welke sociaal-culturele en leefbaarheidsactiviteiten werden ondersteunt, nu ligt deze verantwoordelijkheid bij plaatselijke belangenorganisaties, zoals dorpsraad en Hellendoorn Samen<sup>18</sup>. Het dorpsbudget wordt eens per vier jaar aangevraagd, door het indienen van een plan. Dit plan wordt door het college getoetst waarbij er prestatieafspraken voor de komende periode worden gemaakt<sup>19</sup>. De kernen leggen jaarlijks verantwoording af aan hun eigen inwoners; deze verantwoording wordt daarna ook aan de gemeente gestuurd. Het dorpsbudget krijgt steeds meer bekendheid. Kernen merken dat er ook al aanvragen worden gedaan voor de ondersteuning

<sup>16</sup> Participatiecode Hellendoorn

<sup>17</sup> Communicatiebeleidsplan 2015-2018

<sup>18</sup> Nota: Voortgang dorpsbudgetten (uitvoering 2014) (30 juni 2015)

<sup>19</sup> Nota: Subsidiekader vrijwilligersorganisaties (28 mei 2013)

van activiteiten die voorheen geen gemeentelijke bijdrage kregen. De gemeente ziet het proces van invoering en de verantwoordelijkheid van de dorpen/kernen/buurtschappen voor de uitvoering van de dorpsbudgetten als een schoolvoorbeeld van overheidsparticipatie. Zij is betrokken bij initiatieven van de samenleving en faciliteert waar mogelijk zonder de verantwoordelijkheid over te nemen<sup>20</sup>.

### 1.3 / Successen en uitdagingen bij inwonersparticipatie volgens raadsleden

In het kader van dit onderzoek is een enquête uitgezet onder raadsleden. Deze enquête is 18 keer volledig ingevuld en gaf inzicht in de successen en knelpunten bij burgerparticipatie volgens raadsleden.

- / Allereerst valt op uit de enquête dat participatie leeft onder de raadsleden, vrijwel alle raadsleden (89%) geven aan betrokken te zijn geweest bij een of meerdere participatietrajecten. Deze betrokkenheid varieert van initiatiefnemer en indiener van raadsactiviteiten (zoals bijvoorbeeld het opstellen van de cultuurvisie) tot deelname aan werkgroepen in de projecten (bijvoorbeeld als belanghebbende in het Masterplan Nijverdal).
- / Alle raadsleden die de enquête hebben ingevuld geven aan bekend te zijn met de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van inwonersparticipatie. Het is daarom ook opmerkelijk dat slechts de helft van de raadsleden raadsvoorstellen toetst op het element participatie.
- / Raadsleden zijn over het algemeen positief over de ontwikkeling van burgerparticipatie in de gemeente Hellendoorn: raadsleden merken dat de gemeente open staat voor participatie en inwoners steeds actiever probeert te betrekken bij projecten. Volgens 67% van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld, hebben ambtenaren dan ook voldoende ruimte om op initiatieven van inwoners in te gaan.
- / De gemeenteraad signaleert ook kansen als het gaat om het betrekken van inwoners. Initiatieven van inwoners kunnen meer worden gestimuleerd. Het gaat dan voornamelijk – maar niet uitsluitend – over de houding van ambtenaren: 61% van de ondervraagden constateert dat hier ruimte is voor verbetering. Ook de houding van het college tegenover inwonerbetrokkenheid ziet 39% van de raadsleden graag veranderen, terwijl 28% de hand in eigen boezem steekt en hier kansen ziet voor zichzelf. Precies de helft van de raadsleden geeft aan dat een betere houding tegenover burgerbetrokkenheid onder meer kan worden bereikt door te investeren in het ontwikkelen van kennis en kunde in de omgang met inwoners. Ook goede communicatie speelt hierin een rol al verloopt die op dit moment niet altijd vlekkeloos aldus 56% van de ondervraagden. Het belangrijk dat men kan leren van elkaar door successen en leerpunten te delen, zo geeft 39% van de bevroegde raadsleden aan. Verder stelt een derde van de raadsleden dat participatieprocessen vaker moeten worden geëvalueerd.

---

<sup>20</sup> Voortgang dorpsbudgetten (30 juni 2015), p. 4

# 2

## Casusselectie

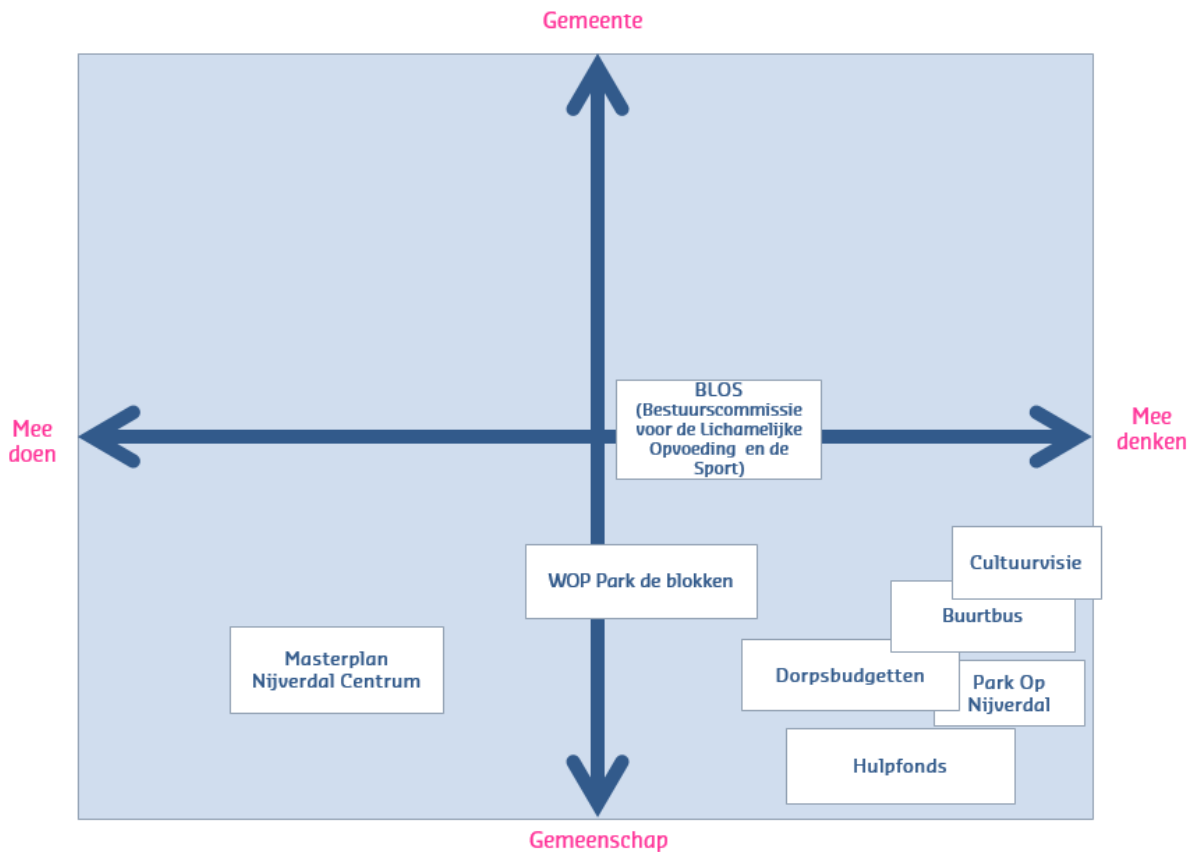
*Nu het beleid en de ambities van de gemeente Hellendoorn op het gebied van burger- en overheidsparticipatie in kaart zijn gebracht, bekijkt de rekenkamer hoe participatie in de praktijk wordt vormgegeven. Dat gebeurt aan de hand van twee cases. In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop deze cases voor dit onderzoek zijn geselecteerd verantwoord.*

### 2.1 / Uitkomsten van de consultatie

De rekenkamer heeft de startbijeenkomst benut om met een aantal sleutelfiguren uit de organisatie participatietrajecten te inventariseren die zich lenen voor verdiepend casusonderzoek. Bij de selectie van de trajecten is rekening gehouden met spreiding over de domeinen in gemeentelijke taken (fysiek domein, sociaal domein et cetera) en de mate waarin het initiatief voor een traject bij de gemeente lag of bij de gemeenschap (inwoners, ondernemers, instellingen). Daarbij is gebruikgemaakt van een kwadrant met de volgende assen:

- / De *gemeente* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedenken*;
- / De *gemeente* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedoen*;
- / De *gemeenschap* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedenken*;
- / De *gemeenschap* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedoen*.

Bij de inventarisatiesessie waren vier medewerkers van de gemeente aanwezig. Er zijn acht voorbeelden van burger- en overheidsparticipatie opgehaald en besproken. De cases zijn door de aanwezigen in het kwadrant geplaatst dat op de volgende pagina is weergegeven.



Bij de bespreking van de cases hebben de onderzoekers uitgevraagd wat de inhoud en procesgang was bij deze voorbeelden. Dit zorgde voor de bouwstenen om een aantal criteria te formuleren om cases te kunnen selecteren:

- / Spreiding over type participatie (zelfbeheer, participatie en beleidsvorming, maatschappelijke & buurtinitiatieven en maatschappelijke participatie & zelfredzaamheid);
- / Spreiding over fysiek en sociaal domein;
- / Spreiding over initiatief gemeente en initiatief gemeenschap;
- / Spreiding over meedoen en meedenken;
- / Spreiding over projecten met een voorspoedig en minder voorspoedig verloop;
- / Onderzoekbaarheid.

## 2.2 / Definitieve selectie door de rekenkamer

Aan de hand van de hiervoor besproken criteria zijn uit de door de organisatie en de rekenkamer aangedragen cases twee cases geselecteerd, namelijk:

- / Park de blokken
- / Masterplan Nijverdal centrum

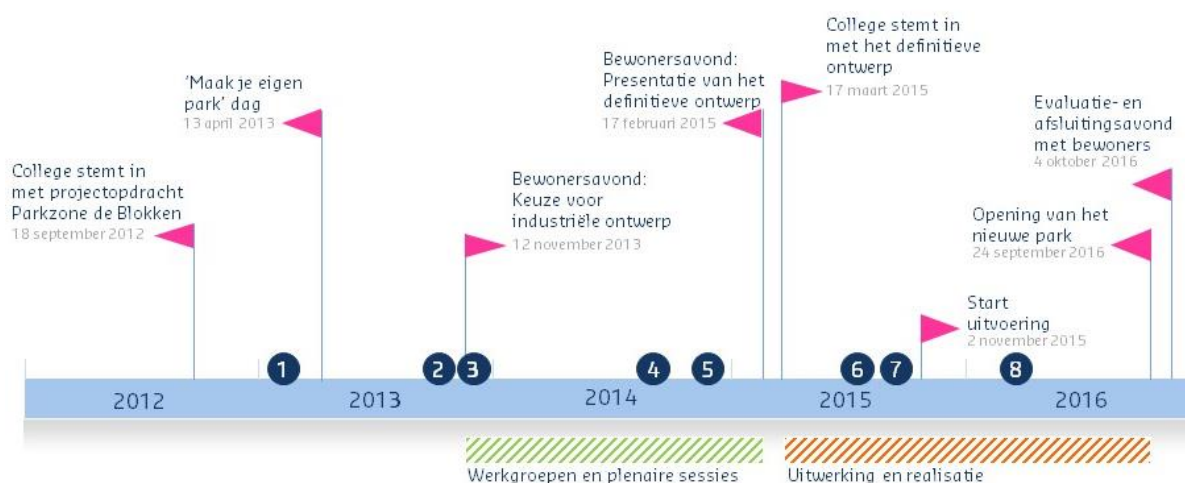
In de volgende twee hoofdstukken worden de cases beschreven en geanalyseerd.

# 3

## Casus 1: Parkzone de blokken

*In dit hoofdstuk (en het hoofdstuk erna) gaan we na wat de gemeente Hellendoorn doet op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. Aan de hand van casus Parkzone de blokken evalueren we de interactie tussen gemeente en gemeenschap. We hebben documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen; één groepsinterview met vier gemeentelijk betrokkenen en één duo-interview met twee extern betrokkenen. Parkzone de Blokken is een intensief participatietraject: er is een ontwerp voor een park gemaakt en uitgevoerd op basis van wensen van bewoners. In dit hoofdstuk gaan we na wie de participatie initieerde? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvragen 5 tot en met 7.*

### 3.1 / Beschrijving van de casus



x Verschijning 'Maak-je-eigen-park-krant' (zie tabel x.x)

#### Parkzone de Blokken, de laatste fase van een ambitieus project

Het Wijkontwikkelingsplan (WOP) de Blokken is een project dat al sinds 2002 loopt. De gemeente heeft in samenwerking met Woningstichting Hellendoorn woningen gesloopt, nieuwbouw gerealiseerd, woningen gerenoveerd en de openbare ruimte volledig heringericht. De laatste fase van dit project betreft de ontwikkeling

en herinrichting van Parkzone de Blokken<sup>21</sup>. Het betreft een zone van circa 3.5 hectare tussen wijk de Blokken en de Prinsessenwijk.

De laatste fase is van start gegaan op 18 september 2012 toen het college instemde met projectopdracht Parkzone WOP de Blokken en de onderliggende startnotitie (planontwikkeling), uitgangspuntennotitie (kaderstelling) en communicatieaanpak voor het project. De startnotitie is een gezamenlijk product van de gemeente en Woningstichting Hellendoorn waarin is aangegeven hoe het project aangepakt zal worden. De raad is niet geconsulteerd ten behoeve van de startnotitie en heeft het document ook niet vastgesteld. Al in de startnotitie is aandacht voor burgerparticipatie: er wordt gekozen voor een hoge mate van participatie omdat de ontwikkeling van de parkzone bij uitstek geschikt wordt geacht voor deze benadering<sup>22</sup>. Op initiatief van de gemeente en de woningstichting wordt besloten een ontwerpsessie te organiseren met inwoners en belanghebbenden.

### Het vaststellen van kaders: duidelijkheid scheppen door belemmeringen te benoemen

Voordat de ontwerpsessie kon plaatsvinden hebben de gemeente en de woningstichting ervoor gekozen eerst alle belangrijke kaders vast te leggen waarbinnen het project uitgevoerd diende te worden. De gemeente wilde hiermee duidelijkheid scheppen, zonder teveel belemmeringen op te werpen<sup>23</sup>. In de aanloopfase heeft de gemeente met een aantal geselecteerde stakeholders gesproken en is vastgesteld wat de mogelijkheden (en onmogelijkheden) zijn en waaraan het ontwerp dus dient te voldoen, het gaat dan onder meer over:

- / de omvang van het park;
- / de kosten;
- / de aanleg van een fietsverbinding door het park;
- / de opvang van regenwater in het park;
- / veiligheidsaspecten (zoals het vermijden van een kinderspeelvoorziening dicht bij het water);
- / het behoud van een aantal bomen die bewaard moeten blijven;
- / de beperkingen die de ondergrondse gasleiding die door het park loopt met zich meebrengt.

### Feestelijk van start met de 'Maak-je-eigen-park-dag'

Nadat de kaders zijn vastgesteld, wordt een speciaal voor het project in het leven geroepen krant verzonden naar bewoners. In de krant werden bewoners en andere belanghebbenden uitgenodigd voor de 'Maak-je-eigen-park-dag'. Naast een toelichting op het project stond de gemeente in de krant stil bij de vastgestelde kaders: 'Wat kan wel en wat kan niet?'. De 'Maak-je-eigen-park-dag' vond plaats op 13 april 2013. Zeker 300 á 400 belangstellenden werden getraakteerd op muziek en leuke activiteiten, waaronder het ontwerpen van een eigen park op basis van een lege kaart van het park waarin enkel de vastgestelde kaders in waren verwerkt. Het resulteerde in meer dan 100 ingediende ontwerpen.

Om het vervolgproces te begeleiden is Odin landschapsonwerpers als externe procesbegeleider aangesteld. De gemeente heeft gekozen voor Odin omdat deze partij in staat werd geacht om in relatief kort tijdsbestek tot een ontwerp voor het park te komen, waarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de wensen en ideeën van inwoners en andere belanghebbenden (gelet op de gestelde kaders)<sup>24</sup>. Odin heeft de ingediende onderwerpen verwerkt in een tweetal voorstellen: een landelijk en een industrieel ontwerp. Bewoners werden via een informatiekrant uitgenodigd om op 12 november 2013 een presentatie bij te wonen waarin beide ontwerpen werden toegelicht. Na afloop konden de bewoners hun stem uitbrengen om een van de twee ontwerpen.

### Onder begeleiding van externe deskundigen samenwerken aan het resultaat

Op basis van de uitkomsten van de stemming werd gekozen voor het industriële ontwerp. De uitwerking van het gekozen ontwerp gebeurde in samenwerking tussen gemeente, Odin, woningstichting en bewoners van de twee aanpalende wijken in de vorm van verschillende werkgroepen waarin onderdelen van het park werden uitgewerkt (werkgroep Blokkendoos e.o., werkgroep hertenkamp en werkgroep skatevoorziening). Aangezien er aan de start van het traject onenigheid ontstond tussen de gemeente/woningstichting en een groep inwoners is Odin

---

<sup>21</sup> Parkzone Wijkontwikkelingsplan (WOP) de Blokken (18 september 2012)

<sup>22</sup> Startnotitie Herontwikkelingsplan parkzone (augustus 2012): p. 6

<sup>23</sup> Uitgangspuntennotitie Parkzone WOP de Blokken (augustus 2012)

<sup>24</sup> Startnotitie Herontwikkelingsplan parkzone (augustus 2012): p. 6

gevraagd de werkgroepen verder te begeleiden. Ook zijn er gesprekken gevoerd met mensen die in de directe omgeving van het park wonen<sup>25</sup>. Tot slot is er een klankbordgroep opgericht die bestaat uit bewoners van de Blokken en Prinsessenwijk, en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties. Zij houden de grote lijnen van het project in de gaten en brengen de geluiden van hun achterban in<sup>26</sup>.

Het definitieve ontwerp is op 17 februari 2015 gepresenteerd door Odin Landschapsarchitecten tijdens een inloopavond. De nota Definitief ontwerp Parkzone de Blokken voor het college geeft aan dat er veel belangstelling was voor het ontwerp en dat de reacties over het algemeen positief waren<sup>27</sup>. Op 17 maart 2015 heeft het college ingestemd met het definitief ontwerp, waarna de voorbereidingen konden starten voor de uitvoering en aanbesteding daarvan.

### Van plan naar oplevering: een technische puzzel

Voordat de schop op 2 november 2015 voor het eerst de grond ingaat, heeft de gemeente het definitieve plan technisch verder uitgewerkt, doorgerkend en bijgeschaafd in samenspraak met de woningstichting en verschillende betrokkenen. Er werd geconstateerd dat het definitieve ontwerp niet binnen het taakstellende budget kon worden uitgevoerd. Op diverse onderdelen is daarom naar alternatieve opties gezocht met behoud van de uitstraling van het park<sup>28</sup>. Tijdens dit proces was een belangrijk uitgangspunt om zo dicht mogelijk bij het definitieve ontwerp te blijven. Het nieuwe park is op 24 september 2016 feestelijk geopend. Op 4 oktober 2016 volgde een afsluitende evaluatiebijeenkomst met betrokkenen.

### Participatieproject in hoge mate een communicatieproject

Aangezien al in de startfase het vermoeden bestond dat het een intensief project zou betreffen, heeft de gemeente een communicatieplan opgesteld met als doel mogelijke gebruikers van het park te verleiden 'tot een zo hoog mogelijke graad van participatie, van mee ontwerpen tot eventueel mee onderhouden'<sup>29</sup>. Gedurende het hele project zijn inwoners van de omliggende wijken op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en de stand van zaken door middel van een facebookpagina en de speciaal in het leven geroepen 'Maak-je-eigen-park-krant'. Een overzicht van data waarop deze krant verschijnt is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1: Uitgaven van de 'Maak-je-eigen-park-krant'.

#	Datum	Onderwerp
1	2013, maart	Uitnodiging & aankondiging van de Maak-je-eigen-park-dag met daarin onder andere een uitleg van het project en de gestelde kaders,
2	2013, oktober	Uitnodiging voor de bewonersavond waarop men presentaties kan bijwonen en kan stemmen op een industrieel of landelijk ontwerp
3	2013, december	Informereren over uitkomst van de stemming: Er is gekozen voor het industrieel ontwerp. Het ontwerp wordt kort en bondig beschreven.
4	2014, september	Planning in beeld. Een update van de huidige stand van zaken.
5	2014, december	Zo gaat het verder. Een update van de huidige stand van zaken.
6	2015, juli	We gaan aan de slag, het technische teken en rekenwerk zit erop. Presentatie van de voorlopige planning van de werkzaamheden.
7	2015, oktober	De schop gaat de grond in. Uitnodiging voor de start van de herinrichting en toelichting op wat buurtbewoners hiervan gaan merken.

<sup>25</sup> Nota: Definitief ontwerp Parkzone de Blokken (17 maart 2015): pp. 4-5

<sup>26</sup> Maak-je-eigen-park-krant (september 2014): p. 4

<sup>27</sup> Nota: Definitief ontwerp Parkzone de Blokken (17 maart 2015): p. 5

<sup>28</sup> Nota: Afronding project 'Parkzone de Blokken' (13 augustus 2016): pp. 1-2

<sup>29</sup> Communicatieaanpak Ontwerpfase Parkzone (augustus 2012)

8	2016, april	Aankondiging van de opening van het nieuwe park met een update van de huidige stand van zaken.
---	-------------	--

## 3.2 / Ervaringen van intern betrokkenen

### Intensieve communicatie heeft goed gewerkt, soms te grote periode tussen communicatiemomenten

De intern betrokkenen benadrukken het belang van goede communicatie voor het succes van een omvangrijk participatieproject als parkzone de Blokken. Hier is dan ook stevig op ingezet. Zo is er een intensieve campagne gevoerd om de 'Maak-je-eigen-park-dag' onder de aandacht te brengen bij omwonenden en andere belangstellenden. Voor het eerst heeft de gemeente hiervoor gebruik gemaakt van social media (onder andere Facebook). Dat is goed bevallen, blijkt uit de interviews. De gesprekspartners zijn trots op het resultaat: er waren meer dan 300 belangstellenden aanwezig van de feestelijke openingsdag.

Hoewel communicatie van essentieel belang werd geacht, zaten er soms lange periodes tussen twee communicatiemomenten. Zo is de 'Maak-je-eigen-park-krant' een aantal keer per jaar uitgebracht in de betrokken wijken, maar zat er soms een behoorlijke periode tussen de verschijning van twee kranten zonder dat het voor alle betrokkenen even duidelijk was daar dit precies aan lag. Dat kwam bijvoorbeeld doordat de periode die nodig was voor het technisch uitwerken en doorrekenen van het ontwerp veel tijd in beslag nam, maar weinig nieuwswaarde genereerde. In dat soort gevallen heeft de gemeente wel de werkgroep- en klankbordgroepleden per mail geïnformeerd, maar vanwege de beperkte nieuwswaarde kon dat niet eindeloos herhaald worden.

### Verschillende tempo's in werkgroepen waren complex

De intern betrokkenen geven aan dat het tempo tussen de verschillende werkgroepen verschilde en dat het niet altijd even duidelijk was waar de werkgroepen zich precies in het proces bevinden. Door dit verschil in tempo kwam het zelfs voor dat de ene werkgroep geen wijzigingen meer in het deelplan kon aanbrengen, terwijl een andere werkgroep – door onvoorziene omstandigheden – nog wel die mogelijkheid krijgt. De intern betrokkenen begrijpen dat deze werkwijze niet altijd op begrip kan rekenen.

### Verslaglegging van werkgroep-bijeenkomsten had anders gekund

Terugkijkend op het project concluderen de interne gesprekspartners dat de verslaglegging van de werkgroep-bijeenkomsten anders georganiseerd had kunnen worden. Er is gekozen om het proces met de werkgroepen informeel in te steken en de resultaten van de werkgroep-bijeenkomsten direct door procesbegeleider (Odin) te laten verwerken in het ontwerp. Hierdoor bleek het echter lastig te achterhalen welke besluiten er aan zo'n ontwerp ten grondslag liggen. Er is hierdoor zelfs onbedoeld wrijving ontstaan tussen de gemeente en de woningstichting enerzijds en de deelnemers aan de werkgroepen anderzijds.

### Interne participatie behoeft ook aandacht

Projecten zoals Parkzone de Blokken, waarbij inwoners en externe partijen een rol hebben in het meedenken en meebeslissen, vragen behoorlijk wat van de ambtelijke organisatie, zo geven de interne gesprekspartners aan. Projecten zijn minder voorspelbaar en dat vraagt om flexibiliteit. Door sommige gemeentelijke medewerkers wordt dat ervaren als het verliezen van grip. Ook kunnen gemeentelijke vak-expert zich miskend voelen in hun deskundigheid doordat inwoners inhoudelijk meebeslissen. De interne gesprekspartners stellen dat het daarom raadzaam kan zijn om bij projecten als Parkzone de Blokken, naast een startbijeenkomst voor bewoners en belangstellenden, ook een interne startbijeenkomst met gemeentelijke medewerkers plaats te laten vinden. Tijdens een dergelijke interne startbijeenkomst kan stil worden gestaan bij de bedoeling achter de aanpak van een project, hierdoor wordt ook intern draagvlak gecreëerd voor een project.



### 3.3 / Ervaringen extern betrokkenen

#### Maak-je-eigen-pak-dag positief ervaren, maar te weinig gedaan met de opbrengst

De feestelijke de 'Maak-je-eigen-park-dag' is positief ervaren door de externe gesprekspartners. Ze vonden het leuk om te zien dat er zo veel mensen op de been kwamen om na te denken over de inrichting van het park. De open houding van de gemeente en de deskundige begeleiding door Odin werden gewaardeerd.

Minder tevreden zijn de extern betrokkenen met wat er met de opbrengst uit de ontwerpdag is gedaan. Odin heeft de verschillende ontwerpen teruggebracht naar twee voorstellen, waartussen vervolgens gekozen kon worden. Bij de externe gesprekspartners heerst het gevoel dat er niets is gedaan met de ingediende ontwerpen; te veel van de ingebrachte voorstellen zijn weggeschoven onder het motto dat er niet voldoende budget beschikbaar is voor onderhoud.

#### Verwachtingen over mate en momenten van participatie liepen uiteen

De externe gesprekspartners geven aan dat hun idee van burgerparticipatie niet aansluit bij hoe de gemeente het project heeft ingestoken. De extern betrokkenen hadden bijvoorbeeld graag mee willen beslissen over welke partij de begeleiding van de verschillende werkgroepen op zich zou nemen, maar de gemeente heeft voor Odin Landschapsarchitecten gekozen zonder hen te consulteren en zonder duidelijk te maken wat de achterliggende beweegredenen waren. Daarnaast merken de extern betrokkenen op dat zij gedurende het proces niet of nauwelijks inzicht hebben gekregen in de financiële overwegingen die speelden. Cijfers kwamen eigenlijk nooit op tafel, aldus de gesprekspartners. Door deze zaken voelden de extern betrokkenen zich geen volwaardige gesprekspartner.

Op 4 oktober is het participatietraject gezamenlijk geëvalueerd. Tijdens de evaluatie konden de deelnemers op briefjes hun bevindingen schrijven en daar werd vervolgens over gesproken. Uit deze evaluatie bleek, zo geven de intern betrokkenen aan, een positiever beeld dan hierboven geschetst is.

#### Project is geëvalueerd, maar extern betrokkenen zijn kritisch over de manier waarop

Zoals gezegd heeft de gemeente op 4 oktober de ontwikkeling van de Parkzone de Blokken geëvalueerd met alle betrokken partijen. De gesprekspartners waarderen dat de gemeente een evaluatie heeft georganiseerd. Tegelijkertijd zijn ze kritisch over hoe de evaluatie was ingestoken. Ze hadden de indruk dat de gemeente de uitkomsten stuurde en doordat de verantwoordelijke portefeuillehouder aanwezig was bij de evaluatie, had niet iedereen het gevoel dat hij of zij openlijk kon spreken. De evaluatie had volgens de gesprekspartners beter in de eigen werkgroepen en zonder politieke lading plaats kunnen vinden.

De keuze om de wethouder aanwezig te laten zijn bij de evaluatie was een bewuste keuze, zo geven de intern betrokkenen aan. Dit om te leren van het project en het belang van het project te benadrukken. Bovendien is de wethouder op veel momenten in het project betrokken geweest, daarom was de verwachting dat zijn aanwezigheid niets met de open sfeer van de evaluatie zou doen.

#### Geen structureel contact meer met inwoners na afloop proces

Gedurende de ontwikkeling van de Parkzone de Blokken was er veel contact tussen inwoners en gemeente. Na afronding van het project is er geen structureel contact meer tussen gemeente en de omwonenden. De extern betrokkenen geven aan dit jammer te vinden. Zij hadden graag gezien dat gemeente hen af en toe eens vroeg hoe het nu gaat. Ook had er bijvoorbeeld een jaar na dato een moment geprikt kunnen waarop alle betrokkenen samenkwamen om terug te kijken op het project en na te denken over de toekomst van het park.

### 3.4 / Bevindingen

De Parkzone de Blokken is een project waar inwoners op intensieve wijze mee konden denken (en beslissen) met de gemeente over de inrichting van een gebied. Er zijn verschillende feestelijke en druk bezochte bijeenkomsten georganiseerd, zoals de 'Maak-je-eigen-park-dag' en 'Einde park-dag'. De gemeente vond communicatie van essentieel belang in dit project en heeft daar ook naar gehandeld. Met verschillende informatiekranen en bijeenkomsten werden inwoners op de hoogte gehouden over de voortgang.

Tegelijkertijd laat deze casus ook zien dat de systeemwereld van de gemeente soms kan botsen met de belevingswereld van inwoners. Inwoners willen niet alleen op vooraf door de gemeente bepaalde momenten participeren: een logisch beslismoment voor de gemeente is niet per definitie een logisch beslismoment voor een inwoner. Ook denken inwoners minder in projecten met een kop en een staart. De casus Parkzone de Blokken liet zien dat inwoners ook graag betrokken willen worden en blijven na de oplevering van het park.

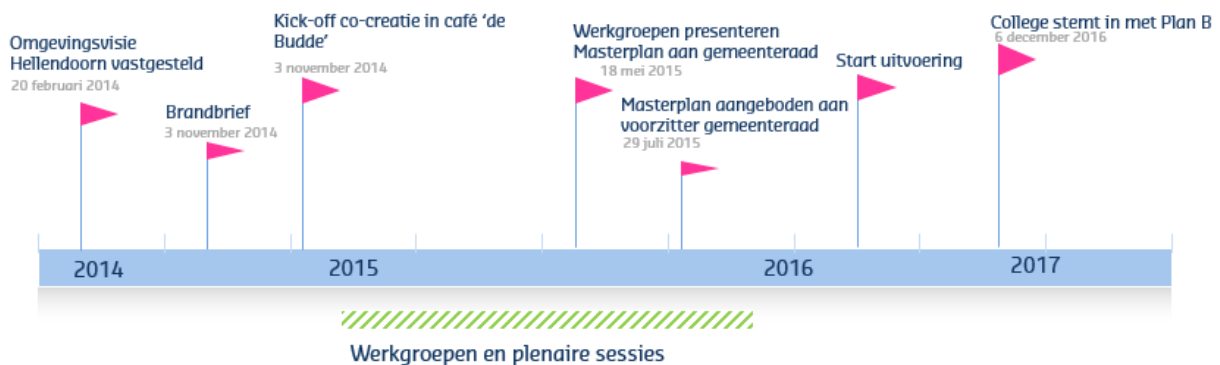
Iets anders dat opvalt aan deze casus is dat de rol van de raad beperkt lijkt. De raad is wel geïnformeerd, bijvoorbeeld over voortgang, maar is niet betrokken geweest bij het opstellen of vaststellen van de startnotitie. Uit de casestudie is niet duidelijk op te maken of er op voorhand nagedacht is over de rol van de raad in het traject.

# 4

## Casus 2: Masterplan Centrum Nijverdal

Net als in het vorige hoofdstuk, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de interactie tussen gemeente en gemeenschap in de praktijk, dit maal aan de hand van de casus Masterplan Centrum Nijverdal. We hebben documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen; één groepsinterview met drie gemeentelijk betrokkenen en één duo-interview met twee extern betrokkenen. In het project Masterplan Nijverdal hebben gemeente en verschillende stakeholders als winkeliers, vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en bewoners in een proces van co-creatie samengewerkt aan de ontwikkeling van een plan om tot een aantrekkelijk en goed functionerend winkelcentrum te komen. De gemeente had een faciliterende rol in het proces. In dit hoofdstuk gaan we na wie het project initieerde, welke doelen er waren en welke werkwijze is gehanteerd. Ook bespreken we de verwachtingen bij de verschillende partijen (intern en extern betrokkenen). Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten?

### 4.1 / Beschrijving van de casus



#### Brandbrief ondernemers directe aanleiding voor co-creatieproces Masterplan Centrum Nijverdal

In februari 2014 is de Omgevingsvisie Hellendoorn 'Natuurlijk avontuurlijk' vastgesteld. In deze kernvisie is het centrum van Nijverdal aangewezen als 'sterlocatie', een locatie die een bijzondere economische en maatschappelijke betekenis heeft voor de gemeente. Plannen voor het centrum waren onder meer de herinrichting van de Grotestraat, het creëren van een compacter winkelgebied en het verbinden van Nijverdal met natuurgebied de Sallandse Heuvelrug. In de Omgevingsvisie wordt ook de ambitie uitgesproken om deze plannen zoveel mogelijk via een proces van co-creatie op te pakken<sup>30</sup>. Op 3 november 2014 heeft een groep

<sup>30</sup> Toekomst Grotetsraat/Masterplan centrum Nijverdal: van co-creatie naar realisatie, 6 oktober 2015

Nijverdalse ondernemers, winkeliers en vastgoedeigenaren een brandbrief verstuurd naar de gemeente waarin de noodklok werd geluid over de stand van zaken in het centrum. Deze brief heeft ervoor gezorgd dat de plannen uit de Omgevingsvisie prioriteit kregen. Er is toen besloten om een actieplan te ontwikkelen in de vorm van een Masterplan<sup>31</sup>. Het doel was om te komen tot:

- / Een door gebruikers, bewoners en ondernemers gedragen herinrichting van de Grotestraat die bijdraagt aan de beleving en aantrekkelijkheid van het Nijverdalse centrum;
- / Een door ondernemers gedragen actieplan dat moet leiden tot een beter functioneren van het Nijverdalse koopcentrum en een hogere bezettingsgraad van panden in het kernwinkelgebied<sup>32</sup>.

In lijn met de Omgevingsvisie is besloten het Masterplan op te pakken middels co-creatie, waarbij vanuit een bottom-up benadering de gebruikers, bewoners en ondernemers wensen en prioriteiten in kunnen brengen die zij van belang achten. Vervolgens heeft de gemeente verschillende stakeholders benaderd om mee te denken over het Masterplan. Het co-creatieproces is gestart met een kick-off in Café de Budde waar 60-70 personen bij aanwezig waren. Gezamenlijk is nagedacht over de onderwerpen voor het Masterplan en er is gewerkt aan verschillende schetsen voor de Grotestraat.

### Co-creatieproces werd begeleid door externe procesbegeleiders

Naar aanleiding van de kick-off hebben dertig personen aangegeven actief te willen participeren in het vervolgtraject. Er zijn drie werkgroepen geformeerd rond de thema's 'Grotestraat', 'ondernemen' en 'parkeren'. De werkgroepen bestonden uit externe stakeholders en afgevaardigden van de gemeente. De groepen kwamen eens per 6-8 weken samen en gingen zelfstandig met hun thema's aan de slag. Daarnaast zijn er vier plenaire bijeenkomsten georganiseerd waarin 'kruisbestuiving' plaatsvond zodat de thema's elkaar uiteindelijk weer raakten. Voor de begeleiding van het co-creatieproces en de verschillende bijeenkomsten heeft de gemeente twee externe procesbegeleiders ingehuurd vanuit de bureaus BügelHajema en BroekhuisRijs. Hiervoor is gekozen omdat het om een relatief nieuw proces ging waarin grote belangen speelden, zo blijkt uit de interviews en projectplannen<sup>33</sup>.

### Co-creatie: zonder kaders vooraf gelijkwaardig samenwerken

In de verschillende projectplannen wordt de co-creatie bij het Masterplan Centrum Nijverdal omschreven als: *"Een ontwikkelingsproces, waarbij met verschillende partijen op basis van gelijkwaardigheid wordt samengewerkt. De uitkomst wordt gedragen door alle deelnemers<sup>34</sup>."* De gemeente had in de co-creatie een faciliterende rol. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk inhield dat waar deskundigheid gevraagd werd, de gemeente dat kon leveren. Een belangrijke voorwaarde bij co-creatie is volgens de gemeente dat het een open proces is en dat er op voorhand geen afspraken gemaakt zijn. Bij het Masterplan Centrum Nijverdal is er daarom zelfs voor gekozen om het coalitieprogramma niet op voorhand als kader in te brengen. Wat dit in de praktijk inhield, kwam naar voren toen ondernemers met de wens kwamen om het betaald parkeren in het centrum af te schaffen. Het afschaffen van betaald parkeren paste niet binnen het gemeentelijk beleid (coalitieakkoord), maar toch is het bespreekbaar gemaakt. Dit maakte het mogelijk om op een open wijze alternatieven (bijvoorbeeld blauwe zone) te verkennen, zo blijkt uit de interviews. Uiteindelijk is het betaald parkeren afgeschaft, maar onder de voorwaarde dat ondernemers en vastgoedeigenaren ook een verantwoordelijkheid nemen in financiële zin.

### Resultaat: een samenhangend totaalpakket dat vraagt om gezamenlijke (financiële) inspanning

In relatief korte tijd is in de werkgroepen een Masterplan opgeleverd voor het centrum van Nijverdal. Het plan is op 15 mei 2015 door werkgroepen aan de gemeenteraad gepresenteerd en vervolgens is het plan officieel aan de voorzitter van de raad aangeboden. Het betreft een samenhangend totaalpakket, waarin de volgende onderwerpen naar voren komen:

---

<sup>31</sup> Memo stand van zaken proces co-creatie "Toekomst van de Grotestraat" / Masterplan Centrum Nijverdal, 12 februari 2015

<sup>32</sup> Plan van aanpak Toekomst van de Grotestraat/Masterplan Centrum Nijverdal, 12 februari 2015.

<sup>33</sup> Toekomst Grotestraat/Masterplan centrum Nijverdal: van co-creatie naar realisatie, 6 oktober 2015

<sup>34</sup> Memo stand van zaken proces co-creatie "Toekomst van de Grotestraat" / Masterplan Centrum Nijverdal, 12 februari 2015

- / Concept voor de inrichting van de openbare ruimte;
- / Aanpak voor leegstand (tijdelijk en structureel);
- / Marketingstrategie;
- / Commerciële presentatie en profilering;
- / Vastgoedstrategie;
- / Afschaffing betaald parkeren/nieuw parkeerbeleid centrum.

Uitvoering van de plannen vraagt een gezamenlijke inspanning van ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente. Om dit juridisch te borgen hebben de gemeente en ondernemersvereniging Op Naar Nijverdal een convenant gesloten. De gezamenlijkheid komt ook naar voren in de gekozen financiële constructie. De gemeente heeft een centrumfonds opgericht, waar de ondernemers en vastgoedeigenaren leveren gedurende vijf jaar een financiële bijdrage aan leveren ter versterking van de projecten het centrum. In het convenant tussen Op naar Nijverdal (ONN) en de gemeente, is afgesproken dat ondernemers en vastgoedeigenaren voor de periode 2017-2021 een totaal bedrag van €1.250.000,- bijdragen. In eerste instantie was het idee de bijdrage te innen middels een combinatie van reclamebelasting en een Bedrijveninvesteringszone (BIZ). Echter, de formele draagvlakmeting in het kader van de BIZ was negatief uitgevallen<sup>35</sup>. Daarop heeft ONN een Plan B opgesteld, waarbij uitgegaan wordt van een lager totaalbedrag een termijn van 10 jaar in plaats van 5 jaar. De gemeente doet een extra bijdrage van €365.00,-

## 4.2 / Ervaringen van intern betrokkenen

### Loslaten van kaders vraagt om lef, maar met positief effect

Zoals hiervoor beschreven, is er bij het Masterplan Centrum Nijverdal bewust voor gekozen om alle kaders los te laten, om zo werkelijk tot een open co-creatieproces te komen. Dit vraagt volgens de intern betrokkenen om lef van de gemeente, maar heeft in het geval van het Masterplan ‘verrassend goed’ gewerkt. Zo heeft het ervoor gezorgd dat er door de gemeente niet in onmogelijkheden werd gedacht, maar juist vanuit een idee en daarmee in wat er wel kan. Alle partijen kwamen in de meedenkstand terecht.

De intern betrokkenen geven aan een ‘omslag’ te hebben gezien bij de deelnemers aan het project. Waar de gemeente in eerste instantie werd gezien als de partij om problemen op te lossen, ontstond gedurende het project bij externe partijen steeds meer het besef dat zij daar ook zelf een aandeel in hebben. Daarnaast ontstond er meer begrip voor de taak en werkwijze van de gemeente. Het essentiële kantelpunt in het proces was het moment dat duidelijk werd dat de gemeente echt aan de slag ging met de input uit de werkgroepen, dus bijvoorbeeld ook met het afschaffen van betaald parkeren. Doordat de kaders losgelaten werden, en ook werkelijk iets gedaan kon worden met de input van betrokkenen, ontstond wederzijds vertrouwen.

### Keuze voor externe procesbegeleiders positief ervaren

De externe procesbegeleiding door bureaus BügelHajema en BroekhuisRijs is zeer positief ervaren door de intern betrokkenen. Allereerst heeft het er volgens hen voor gezorgd dat het Masterplan echt een feestje van de samenleving kon zijn, zonder dat de gemeente direct als trekker gezien werd. De externe procesbegeleiders bleken in staat om het vertrouwen van alle deelnemers te winnen en vast te houden, en ze wisten vanuit de vele standpunten en belangen telkens een gemene deler te formuleren, zo blijkt uit de interviews en terugblik op het co-creatieproces in een collegevoorstel<sup>36</sup>.

### Rol van de gemeenteraad was beperkt

De raad had bij het Masterplan Centrum Nijverdal een beperkte rol, zo geven intern betrokkenen aan. Alleen waar het mandaat bij de raad lag, zoals bij het besluit over het afschaffen van het betaald parkeren en de financiële bijdrage van ONN en de vastgoedeigenaren, is de raad betrokken. Wel is het Masterplan aan het einde van het proces door de verschillende werkgroepen gepresenteerd aan de raad. En ook heeft de raad, nadat het Masterplan er was, op 2 februari 2016 unaniem een motie aangenomen die het college verzoekt bij de

<sup>35</sup> Brief ONN over plan B, 26 september 2016.

<sup>36</sup> Toekomst Grotestraat/Masterplan Centrum Nijverdal: van co-creatie naar realisatie

uitwerking van het Masterplan het thema “toegankelijkheid voor mensen met een beperking” structureel in te brengen en het gehandicaptenplatform hier actief bij te betrekken.

De interne gesprekspartners stellen dat de rollen tussen raad, college en ambtelijke organisatie voorafgaand aan het project duidelijker geschetst hadden kunnen worden. Meer algemeen stellen de intern betrokkenen dat de rol van de raad in een co-creatieproces complex is. Als er in co-creatie tussen gemeentelijke medewerkers, winkeliers, vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars en bewoners ideeën ontwikkeld worden, welke ruimte is er dan nog voor de raad om daar iets van te vinden? Het antwoord op deze vraag is volgens de intern betrokkenen nog een zoektocht.

#### **Gemeente positief over het enthousiasme van de werkgroepen, uitdaging om energie vast te houden**

De intern betrokkenen hebben ervaren dat de werkgroepen vanaf het begin enthousiast aan de gang zijn gegaan. Ze vinden dat dit een groot compliment verdient. Door als gemeente en gemeenschap samen op te trekken in een werkgroep, kwamen alle partijen in de meedenkstand te staan. Het vraagt echter wel aandacht om de ontstane energie in het project vast te houden. Daarom is er bijvoorbeeld voor gekozen om direct na afloop van werkgroepen of plenaire bijeenkomsten een vervolgbijeenkomst te plannen. Toch had volgens de interne gesprekspartners op momenten actiever gecommuniceerd kunnen worden over de voortgang, om zo de energie vast te houden. Dit was met name het geval in de periode waarin het project overging van de planfase naar de uitvoeringsfase.

#### **Masterplan Centrum Nijverdal relatief snel tot stand gekomen, vraagt om capaciteit**

Het Masterplan Centrum Nijverdal is in relatief korte tijd tot stand gekomen (november 2014-juli 2015). Een co-creatieproces in een dergelijke tijdspanne vraagt veel van de ambtelijke organisatie in termen van tijd en capaciteit. Zo was het nodig om zowel intern (naar andere afdelingen) als extern (samenwerkingspartners) draagvlak voor het project te creëren, dit kost tijd en energie. De interne gesprekspartners geven aan hier en daar een klem tussen de gevraagde inzet en de beschikbare capaciteit ervaren te hebben.

## **4.3 / Ervaringen extern betrokkenen**

#### **Rol en houding van de gemeente is positief ervaren**

De externe gesprekspartners hebben de samenwerking met de gemeente positief ervaren. Bij het Masterplan Centrum Nijverdal werd op een compleet nieuwe wijze samengewerkt, de gemeente heeft haar nek durven uitsteken om deze omslag te maken. De externe gesprekspartners waarderen het dat de gemeente het heeft aangedurfd met een open blik het stuur uit handen te geven. Het gevolg hiervan was dat alle relevante partijen bij het proces betrokken waren en dat iedereen op gelijkwaardig niveau meedeed. Binnen de werkgroepen was de rolverdeling over het algemeen ook helder. Wel geven de externe gesprekspartners aan dat het voor de gemeente soms zoeken was: het is niet altijd eenvoudig om de regie los te laten.

#### **Samenvattende beelden werkten goed**

In het kader van het Masterplan Centrum Nijverdal zijn verschillende bijeenkomsten geweest. De kick-off, werkgroepbijeenkomsten en plenaire sessies werden afgesloten met een tekening waarin dat wat besproken was werd samengevat. De externe gesprekspartners hebben dit als een prettige werkwijze ervaren. Het werkte inspirerend en het zorgde ervoor dat er op een open en herkenbare manier naar het Masterplan toegewerkt werd.

#### **Communicatie in de uitvoeringsfase wordt gemist**

De externe gesprekspartners zijn positief over de samenwerking met de gemeente in de planfase, maar merken dat nu het plan is aangeboden aan de raad er minder gecommuniceerd wordt. Dat roept bij hen de vraag op of er in de uitvoeringsfase nog wel sprake is van co-creatie. De extern betrokkenen geven aan ook graag in de uitvoeringsfase mee te willen denken met de gemeente, maar hebben het gevoel dat de deur dicht is bij de gemeente. Dit had volgens hen voorkomen kunnen worden door de gemeente door in contact te blijven. De externe partners zijn nu bijvoorbeeld niet op de hoogte van de fase waarin de uitvoering zich nu bevindt en welke onderdelen wanneer afgerond worden.

### Evaluatie wordt gemist

Hoewel het Masterplan Centrum Nijverdal een uniek co-creatieproces betreft, is het project niet geëvalueerd. De externe gesprekspartners geven aan dit te missen. Ze hadden graag laten weten hoe zij het proces hebben ervaren.

## 4.4 / Bevindingen

Het Masterplan Centrum Nijverdal was een intensief co-creatieproces dat volgens de verschillende betrokkenen goed verlopen is. Er is veel energie losgekomen bij zowel gemeente als gemeenschap, en het proces heeft bijgedragen aan openheid en wederzijds vertrouwen. Tegelijkertijd zijn er ook leerpunten uit het proces te halen, bijvoorbeeld waar het gaat om het betrekken van de raad en het vasthouden van energie, ook in de uitvoeringsfase. Opvallend is dat het project, ondanks de unieke insteek, niet geëvalueerd is. Dit is een gemiste kans, want er ligt juist een uitdaging om de lessen uit dit project te vertalen naar toekomstige projecten. De betrokkenheid en rolneming van de raad zouden specifieke punten in de evaluatie kunnen zijn. Hoewel ieder co-creatietraject uniek is, zouden er toch Hellendoornse lessen of aandachtspunten ontwikkeld kunnen worden. Op deze wijze hoeft niet in ieder co-creatieproces of intensief participatieproces het wiel opnieuw uitgevonden te worden. Vanzelfsprekend is het raadzaam om bij de evaluatie de inwoners niet te vergeten. Inwoners hechten aan terugkoppeling over hun rol en inbreng. Dergelijke communicatiemomenten bieden niet alleen mogelijkheden om de relatie met de inwoners in stand te houden, maar ook om de energie op het vervolg van het project vast te houden

# Bijlage bronnen

## Startbijeenkomst

Bij de startbijeenkomst (waar ook de inventarisatie van de casussen plaatsvond) waren de gemeentesecretaris en het voltallige MT aanwezig.

## Interviews

Naam	Intern / extern	Functie	Casus	Datum
Mevrouw Zomer	Intern	Griffier	N.v.t.	12-04-2017
De heer Coes	Intern	Wethouder Samenleving, Zorg & Sport	N.v.t.	14-04-2017
De heer Rodijk	Intern	Teamhoofd Ruimtelijke ontwikkeling	Masterplan Nijverdal	29-06-2017
De heer Beukenkamp	Intern	Medewerker Financiën & Control	Masterplan Nijverdal	29-06-2017
De heer Reinders	Intern	Beleidsmedewerker Economische zaken	Masterplan Nijverdal	29-06-2017
De heer Feddema	Extern	Lid Ondernemersvereniging	Masterplan Nijverdal	29-06-2017
De heer Scheppink	Extern	Lid Ondernemersvereniging	Masterplan Nijverdal	29-06-2017
De heer Beintema	Intern	Projectwethouder	Parkzone de Blokken	29-06-2017
Mevrouw van Crujningen	Intern	Projectleider	Parkzone de Blokken	29-06-2017
Mevrouw Wermink	Intern	Projectleider	Parkzone de Blokken	29-06-2017
Mevrouw Dorren	Intern	Communicatieadviseur	Parkzone de Blokken	29-06-2017
Mevrouw Velnaar	Extern	Beheerder hertenkamp	Parkzone de Blokken	29-06-2017
De heer Kruithof	Extern	Voorzitter leefbaarheidsgroep	Parkzone de Blokken	29-06-2017

## Documenten

Voor de schriftelijke bronnen die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft aangehaald, verwijzen wij graag naar de voetnoten in de Nota van Bevindingen.