



PBLQ

Buurt- en burgerparticipatie in Gooise Meren

rapport
project 7251
Versie 1.0
7 juli 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en opdracht	1
1.2	Werkwijze	2
1.3	Indeling rapport	2
2.	Het gemeentelijk beleid	3
2.1	Uitgangspunten van het beleid	3
2.2	De uitvoering van het beleid	4
2.3	Ervaringen vanuit de wijk- en buurtplatforms	7
2.4	Ervaringen vanuit de raad	10
2.5	Balans, de beantwoording van de relevante deelvragen	11
3.	Conclusies en aanbevelingen	14
3.1	Nadere analyse; wisselende verwachtingen	14
3.2	Beantwoording van de centrale probleemstelling	15
3.3	Aanbevelingen	16
Bijlage A	Geïnterviewde personen	18
Bijlage B	Groepssessies	18
Bijlage C	Bestudeerde documentatie	19

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht

De rekenkamercommissie Gooise Meren heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de ervaringen met burgerparticipatie in de buurten en kernen van de gemeente. Dit thema vormt een prominent onderdeel van het collegeprogramma. Aan het begin van 2021 is het onderwerp ook binnen de gemeenteraad verschillende malen aan de orde geweest.

De nadruk in het onderzoek ligt op de structurele participatie in buurten van de gemeente, door bewonersplatforms als de Buurtplatforms (Naarden), Buurtpreventieverenigingen (Bussum), de dorpsraad (Muiderberg) of de stadsraad (Muiden), en het daaraan gerelateerde beleid. Nu is burgerparticipatie in de praktijk breder en veelzijdiger dan louter deze 'structurele burgerparticipatie'. In het onderzoek is daarom wel kennisgenomen van de uitgangspunten van de gemeente rond burgerparticipatie in de brede zin van het woord. Het onderzoek naar praktijkervaringen heeft zich vervolgens weer beperkt tot de participatie in de diverse bewonersplatforms. De focus van het onderzoek ligt op 2019 en 2020.

Aan de basis van het onderzoek staat de volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag

Maakt de gemeente Gooise Meren de ambities rondom structurele burgerparticipatie waar?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen.

Deelvragen

Beleid:

1. Welke visie, ambities en doelstellingen zijn geformuleerd rondom burgerparticipatie? En hoe zit de financiering in elkaar?
2. Welke vormen van burgerparticipatie kent de gemeente?
3. In hoeverre heeft de raad invloed op de ambities rondom participatie en de inhoud en vormgeving daarvan? / Welke kaders zijn meegegeven?
4. Wat was (is) de invloed van burgers op de participatiesystematiek (spelregels)?

Praktijk:

5. Hoe ziet de uitvoering van structurele burgerparticipatie eruit?
6. Worden de Buurtplatforms (Naarden), Buurtpreventieverenigingen (Bussum), dorpsraad (Muiderberg) en stadsraad (Muiden) gelijkwaardig behandeld? Hoe functioneren deze organen?
7. Op welke manieren zijn raadsleden betrokken bij burgerparticipatie, zowel in algemene zin als de burgerparticipatie via buurtplatforms, dorpsraden e.d.? Worden ze geïnformeerd? Hoe nemen ze de uitkomsten van burgerparticipatie mee in de besluitvorming in de raad?
8. Wat zijn de ervaringen van de gemeente, raadsleden en burgers met de verschillende vormen van burgerparticipatie? Zijn ze tevreden en zien ze resultaat?
9. Wat leren we van gemeentelijke evaluaties over het onderwerp burgerparticipatie?

Deze onderzoeksvragen maken duidelijk dat de aandacht in het onderzoek is geconcentreerd op de participatie in de diverse bewonersplatforms.

1.2 Werkwijze

Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst waaraan de rekenkamercommissie, de onderzoekers van PBLQ en direct betrokkenen in de gemeentelijke organisatie¹ deel hebben genomen. Vervolgens is kennisgenomen van de relevante documenten. Aansluitend is in gesprekken met ambtenaren en portefeuillehouders allereerst ingegaan op het gemeentelijk beleid met betrekking tot structurele buurtparticipatie. Daarnaast is aandacht besteed aan de uitvoering van dit beleid en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan.

Om participatie ervaringen te kunnen beoordelen, zijn in overleg met de rekenkamercommissie in elk van de vier kernen bijeenkomsten belegd met bewonersplatforms. In het kader van het onderzoek is eveneens gesproken met bestuursleden van de Stichting De Limiten en Valkeveen. Weliswaar geldt een dergelijke stichting niet als een bewonersplatform, de stichting in kwestie beschouwt zichzelf wel als een belangenbehartiger van dit (grotendeels onbebouwde) gebied binnen de gemeente.

Om een beeld te verkrijgen van de opvattingen van de raadsleden is met hen eveneens een bijeenkomst belegd. In deze bijeenkomst is met de raadsleden gesproken over hun ambities met betrekking tot (buurt)participatie. Eveneens is aan de orde geweest hoe zij hun sturende en controlerende verantwoordelijkheden rond dit onderwerp invullen.

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst en waren kwalitatief van aard. In de rapportage worden de verschillende opgedane inzichten en de veelzijdigheid in opvattingen weergegeven.

In afsluiting zijn medewerkers van de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld om meer context te verschaffen naar aanleiding van enkele voorlopige bevindingen.

Het veldwerk voor dit onderzoek van de rekenkamercommissie is in januari 2021 afgesloten. Van eventuele ontwikkelingen en aanpassingen in het geldende beleid die nadien hebben plaatsgevonden, kan in deze rapportage niet altijd melding worden gemaakt.

1.3 Indeling rapport

In het volgende hoofdstuk worden, parallel aan de indeling van de deelvragen, de bevindingen beschreven. Allereerst wordt in dat hoofdstuk ingegaan op het gemeentelijk beleid, vervolgens wordt aandacht besteed aan de uitvoering van het beleid en de ervaringen van platforms en de raad. Het hoofdstuk sluit af met de beantwoording van de relevante deelvragen. In het derde hoofdstuk zijn vervolgens conclusies en aanbevelingen opgenomen.

¹ Als in deze rapportage gesproken wordt over 'de gemeentelijke organisatie' worden hier zowel de ambtelijke organisatie als het college van B&W bedoeld.

2. Het gemeentelijk beleid

2.1 Uitgangspunten van het beleid

Bij de voorbereidingen op de fusie waaruit de gemeente Gooise Meren is ontstaan, heeft een raads werkgroep zich beziggehouden met het opstellen van een visie op burgerparticipatie. In deze visie wordt nadrukkelijk gepleit voor:

“een nieuwe bestuurscultuur in Gooise Meren gebaseerd op samenwerken en samen leren. Het college is toegankelijk, zichtbaar en geïnformeerd, zowel bij de voorbereiding van processen, als bij de uitvoering. Ze communiceert helder en transparant over wat wel en niet kan, zodat belanghebbenden weten wat zij mogen verwachten. De gemeenteraad biedt ruimte in zijn kaderstelling en stelt zo nodig goed gemotiveerd zijn mening en kaders bij als het participatieproces daar aanleiding toe geeft. Gemeenteraad, College van Burgemeester en Wethouders (B&W), ambtenaren, bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties weten elkaar te vinden en maken optimaal gebruik van elkaars expertise, ervaring en talenten”

Deze visie is in eerste instantie in 2015 vastgelegd, nog voor het ontstaan van de gemeente Gooise Meren². In 2016 zijn enkele van de ambities uit deze visie opgenomen in een programma ‘DoeDemocratie in de gemeente Gooise Meren’. Tevens hebben de opvattingen van deze raads werkgroep weerklank gevonden in het coalitieakkoord dat aan de basis staat van het in 2018 aangetreden college van B&W. Daar is het volgende te lezen:

“Bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering worden bewoners nauw betrokken. Wij geven ruimte aan inwoners om hun stem te laten horen en met goede ideeën te komen. We geven meer duidelijkheid over de mogelijkheden tot meepraten en de verschillende manieren en niveaus waarop dit kan. Dit is essentieel om transparantie bij burgerparticipatie te realiseren. De vitaliteit van de lokale democratie vraagt om het blijven verkennen van nieuwe vormen. We gaan na hoe we meer actieve vormen van participatie kunnen beproeven, zoals co-creatie.”

In dat coalitieakkoord wordt eveneens aangekondigd dat de gemeente meer ruimte wil bieden aan inwoners en hun initiatieven.

De gemeente maakt een onderscheid tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Onder burgerparticipatie worden initiatieven vanuit de gemeente verstaan waar inwoners en ondernemers bij worden betrokken. Vormen van burgerparticipatie kunnen variëren van informeren tot meebeslissen en zelf uitvoeren. Het kan ook gaan om het opstellen van beleid waar inwoners bij betrokken worden. Bij overheidsparticipatie gaat het om activiteiten waarbij het initiatief ligt in de lokale gemeenschap. De gemeente kan worden uitgenodigd om daaraan deel te nemen, maar is daarmee louter een van de deelnemende partijen.

Om de betrokkenheid van inwoners bij hun wijk of kern te bevorderen en bij te dragen aan actief burgerschap is het Wijk- en Kerngericht Werken opgezet. Goede samenwerking tussen de gemeentelijke organisatie en bewoners, bedrijven en instellingen vormt hier het uitgangspunt. De gemeente heeft een vastgestelde visie op Wijk- en Kerngericht Werken.

² Eind 2016 is de visie voornamelijk tekstueel aangepast en vastgesteld in de raadsvergadering van 21 december 2016. De aanpassingen waren vooral bedoeld om de tekst van de visie beter te laten aansluiten bij de nieuw ontstane gemeente Gooise Meren, daar waar in de tekst uit 2015 nog herhaaldelijk werd gerefereerd aan de oorspronkelijke gemeenten.

In 2018 publiceert de gemeente een Plan van Aanpak Wijk- en Kerngericht werken. Hierin wordt geconstateerd dat de samenleving vraagt om facilitering van initiatieven. Eveneens wordt geconstateerd dat de gemeente hiertoe nog niet altijd in staat is. Een belangrijke rol in wijk- en kerngericht werken spelen de twee wijkadviseurs, wijkcoördinatoren en de wijkwethouders. In dit Plan van Aanpak wordt geconstateerd dat de rollen van al deze functionarissen (nog) niet uitgekristalliseerd zijn:

“Onder andere de rol van de wijkadviseur ten opzichte van de wijkcoördinator is onduidelijk. Ook over de rol van de wijkadviseur t.o.v. de backoffice en de positie van de backoffice t.o.v. de medewerkers die direct contact onderhouden met bewoners bestaat onduidelijkheid. Onduidelijk is wie eigenaar is, wie welk probleem oplost en wie een antwoord formuleert op vragen, verzoeken en initiatieven die binnenkomen. De onduidelijkheid hierover leidt tot frictie.”

In het Plan van Aanpak worden de nodige verbeteracties onderscheiden. Onder meer wordt aangegeven dat in de periode tot 2020 wordt gewerkt aan het breed inbedden van wijk- en kerngericht werken in de organisatie, zodat alle afdelingen bekend zijn met de principes en de visie en werken volgens de uitgangspunten. Daarnaast wordt gesteld dat er een duidelijke rolverdeling moet zijn tussen de wijkcoördinatoren en de wijkadviseurs, én de samenwerking met de wijken moet in 2020 versterkt zijn.

In de ten behoeve van dit onderzoek ontvangen en bestudeerde documentatie is geen document aangetroffen waarin de opvolging van het Plan van Aanpak is gerealiseerd.

2.2 De uitvoering van het beleid

De ambtenaren werken vanuit de gemeentelijke visie op participatie. Gebleken is dat de visie en de daarin genoemde ambities louter in grote lijnen bekend zijn bij de medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Immers, in eerste instantie dateert de visie uit 2015, een jaar voordat de herindeling plaatsvond.³ Ambtenaren die nadien in dienst zijn getreden, hebben de voorbereiding en de vaststelling niet zelf meegemaakt. Het merendeel van de bij burgerparticipatie betrokken ambtenaren stelt te handelen in de geest van deze visie. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de visie niet nader is uitgewerkt in concrete beleidsplannen en werkinstructies⁴. Dat laat de medewerkers op zichzelf veel ruimte om zelf invulling te geven aan dit beleid; een gegeven dat zowel positieve als minder positieve consequenties kan hebben. Zo biedt het goede mogelijkheden voor creatieve participatietrajecten. Maar het laat aan betrokken ambtenaren ook de ruimte om de deelname vanuit de samenleving beperkt in te vullen. Ook impliceert de weinig uitgewerkte visie dat niet altijd duidelijk is hoe opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten van participatietrajecten.

Het huidige participatieproces binnen de gemeente wordt ervaren als informeel. Binnen de gemeentelijke organisatie is het initiatief genomen om een werkgroep in te stellen die gaat werken aan het nader structureren van participatieprocessen.

Zowel initiatieven vanuit inwoners en ondernemers (overheidsparticipatie) als initiatieven vanuit de gemeente (burgerparticipatie) kennen een grote variëteit aan onderwerpen. De gemeente betreft inwoners en geregeld ook ondernemers. Dit gebeurt vooral bij projecten in het ruimtelijke domein. Te denken valt aan herbestemming van een gebouw of herontwerp van een plein. In het ruimtelijk domein geeft het samenwerkingsverband ‘Samen Sneller Duurzaam’, waarvan de gemeente één van de

³ Als gezegd is eind 2016 de visie opnieuw vastgesteld. Dat betrof voornamelijk het doorvoeren van enkele tekstuele aanpassingen. Deze werden relevant geacht omdat in de oorspronkelijke tekst nog geregeld werd verwezen naar de drie afzonderlijke gemeenten waar Gooise Meren uit is ontstaan.

⁴ Er is een leidraad ‘projectmatig handelen’.

partners is, hier onder meer invulling aan. Daarnaast is de herinrichting van een voormalige locatie van de Koningin Emmaschool een veelgenoemde casus van burgerparticipatie:

“Er komt een nieuwe invulling voor de voormalige locaties van de Koningin Emmaschool aan de Fortlaan en de Slochterenlaan. Met de buurt stelt de gemeente vast wat nodig en wenselijk is. Het gaat over de hoeveelheid bebouwing, de doelgroep, type en uitstraling, invulling van groen, spelen en ontmoeten. Over het gezamenlijk gemaakte plan neemt de gemeenteraad een besluit.”

De initiatieven van inwoners variëren van ruimtelijk tot sociaal. Het kan gaan om het plaatsen van AED's, het geven van een nieuwe bestemming aan een braakliggend stuk land of aandacht vragen voor energiebesparing en opwek van duurzame energie. In de Omgevingswet die binnen afzienbare tijd in werking treedt, zijn initiatiefnemers van mogelijke aanpassingen van de openbare ruimte (dat zijn dan onder meer inwoners en bedrijven) en bouwinitiatieven verplicht invulling te geven aan participatie. Bij ingrepen in de ruimtelijke omgeving waar externe projectontwikkelaars bij betrokken zijn, verlangt de gemeente van deze ontwikkelaars dat zij zorgdragen voor het informeren en/ of betrekken van de omwonenden over de uitvoering. Daar waar sprake is van een grote impact op de leefomgeving spant de gemeente zich in om dit samen met de initiatiefnemer op te pakken.

Binnen de gemeente zijn twee wijkadviseurs werkzaam. Zij onderhouden contacten met de verschillende bewonersplatforms. Op deze wijze kunnen zij zowel de platforms vertegenwoordigen in de gemeente als de gemeente vertegenwoordigen bij de platforms. Er zijn zestien wijken, waarbinnen negen bewonersplatforms met de gemeente een convenant hebben afgesloten. Bij de wijken met een convenant zijn de wijkadviseurs maandelijks aanwezig bij bestuursvergaderingen. Daar worden vraagstukken die spelen in de wijken besproken. Ook worden de platforms gevraagd om mee te denken bij beleidsvoornemens van de gemeente die de desbetreffende wijk of kern betreffen. Er is elke drie maanden een overleg tussen de wijkwethouder, de wijkadviseurs en alle voorzitters van platforms. Daarnaast is er veel contact via de mail en telefoon. Doelstelling van de wijkadviseurs is om het gesprek tussen de mensen in de wijk en de gemeentelijke organisatie tot stand te brengen en te onderhouden.

Binnen de gemeente bestaat overzicht van alle in de gemeente actieve bewonersplatforms. Dit overzicht bevat ook kleinere platforms of verenigingen die - bijvoorbeeld - twee straten vertegenwoordigen. De gemeente streeft ernaar om de platforms op een gelijke manier te behandelen, maar de samenwerking verschilt doordat de platforms onderling erg verschillend zijn en ook andere verwachtingen hebben van de gemeente. Er zijn naast wijkadviseurs ook wijkcoördinatoren openbare ruimte. Wijkcoördinatoren zijn vaak aanspreekpunt voor initiatieven op het gebied van groen. Er is maandelijks overleg tussen wijkadviseurs en -coördinatoren, maar daarnaast wordt gewerkt aan een andere organisatie van de wijkcoördinatoren. Uit de gesprekken en documenten is niet gebleken dat er nu een duidelijke rolverdeling is.

Elke wethouder in het college heeft bijzondere aandacht voor wijken of kernen. Als wijkwethouder onderhoudt elke wethouder contacten met de wijk- of buurtverenigingen en - platforms. Er is ook geregeld contact tussen de wijkadviseurs en de 'wijkwethouder', waarbij de actiepunten en onderwerpen die in de wijken leven worden doorgenomen.

De gemeente heeft, ook naar eigen zeggen, nog geen duidelijk proces voor het omgaan met overheidsparticipatie. Initiatieven van inwoners komen op verschillende manieren bij de gemeente binnen, via de wijkadviseurs, de wijkcoördinatoren, uit het netwerk van Samen Sneller Duurzaam of via het klantcontactcentrum. De gemeente kent een Initiatieventafel waar initiatieven vanuit inwoners en ondernemers worden besproken. In theorie worden acties voor de gemeente intern doorgezet naar

afdelingen. Zoals ook gesteld wordt in het Plan van Aanpak uit 2018, is dat proces nog niet geborgd in de organisatie. Dergelijke initiatieven raken vaak verschillende thema's waardoor het lastig is voor wijkadviseurs en ambtenaren om de juiste afdelingen en mensen te vinden. Daarnaast krijgen indieners van initiatieven niet altijd een terugkoppeling op hun ingediende voorstel. Ambtenaren en de wethouder zijn zich hiervan bewust. Ambtenaren hopen dat het samenwerkingsdocument voor bewonersplatforms 'Samenspel' en de vernieuwde initiatieventafel hier verandering in gaan brengen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat dit ook verandering vergt van de inhoudelijke afdelingen waar de initiatieven al dan niet moeten landen. Vanuit het programma dienstverlening is daarom een nieuw en verbeterd proces beschreven, dat onlangs is geïmplementeerd, zodat initiatieven ook bewaakt kunnen worden via het zaakstelsel. Het samenwerkingsdocument 'Samenspel' schetst de beste manier waarop de gemeente nú denkt het samenspel tussen bewonersplatforms en de gemeente vorm te geven. Om zowel te vernieuwen (andere netwerken dan bewonersplatforms) als te waarderen (bewonersplatforms) op gebied van participatie.

De rol van de initiatieventafel en de besluitvorming rond het al dan niet faciliteren van een initiatief zijn onduidelijk. Er zijn geen kaders voor het toekennen van capaciteit en gelden. Ambtenaren geven bovendien aan dat voor ad hoc ingebrachte initiatieven geen tijd beschikbaar is naast de dagelijkse werkzaamheden. Het blijkt dat slechts initiatiefnemers die een lange adem hebben mogelijk hulp krijgen van de gemeente. Zo werd een voorbeeld gegeven van een inwoner die met hulp van de gemeente een veldje in zijn buurt wilde verbeteren tot een basketbalveld. Hoewel de gemeente enthousiast was over het plan, bleek het lastig om financiering te vinden. Er wordt in de begroting niet structureel rekening gehouden met dit soort initiatieven vanuit de lokale gemeenschap (overheidsparticipatie).

Bij burgerparticipatie, waarbij het initiatief ligt bij de gemeente, geven ambtenaren aan het participatieproces af te willen stemmen op het type project. Daarbij wil de gemeente toe naar het volgen van bestaande protocollen en wordt gewerkt aan een vertaling van de participatieleidraad voor initiatiefnemers. Bij projecten wordt de factor-C methodiek gevolgd en een communicatie- en participatieplan is onderdeel van projectmatig werken. Het is echter onduidelijk op basis van welke criteria participatie wordt ingezet bij een project. Dat betekent dat er ook geen vaste richtlijnen zijn waarmee bepaald kan worden welke mate van inbreng vanuit de gemeenschap in het project wordt nagestreefd (informerend, meedenkend, meebeslissend, uitvoerend et cetera). Dit impliceert dat de bij een project betrokken ambtenaren veel eigen ruimte hebben om invulling te geven aan participatie. Dit betekent weer dat bij aanvang van een project het voor de inwoners lastig is om inzicht te hebben in welke inbreng van hen kan worden verwacht, en hoe hun inbreng doorwerkt in de besluitvorming. De verwachtingen die de burger heeft van de gemeente en vice versa verschillen. Doordat verwachtingen onvoldoende expliciet worden gemaakt, kan er over en weer frustratie ontstaan.

Een belangrijke rol bij participatie is weggelegd voor bewonersplatforms. Enerzijds kunnen zij indien gewenst inwoners en ondernemers helpen hun weg te vinden richting of binnen de gemeente. Anderzijds kunnen zij inbreng doen bij projecten die de gemeente onderneemt in hun buurt. Of kunnen zij inwoners en ondernemers in de buurt op de hoogte brengen van projecten die de gemeente onderneemt in hun buurt. De gemeente vindt het belangrijk dat naast de bewonersplatforms ook ongeorganiseerde inwoners en ondernemers kunnen participeren omdat de platforms niet iedereen vertegenwoordigen.

De bewonersplatforms zijn onderling erg verschillend. De organisatie en ambities verschillen. Zij houden zich ook stuk voor stuk bezig met andere vraagstukken. Over het algemeen interesseren de bewonersplatforms zich met name voor ruimtelijke projecten vanuit de gemeente, overigens vormen

buurtpreventieverenigingen een uitzondering (zij richten zich voornamelijk op buurtveiligheid). Ook op dit punt lijken de verwachtingen tussen de platforms en de gemeente uiteen te lopen. Platforms vinden het belangrijk om mee te denken over ruimtelijke projecten en beschouwen de eerste trede op de participatieladder, namelijk geïnformeerd zijn, niet als participatie. Bovendien lijken veel platforms zich met name te richten op burgerparticipatie waar de gemeente het initiatief start en niet op overheidsparticipatie waar het initiatief ligt bij de burger. De gemeente daarentegen heeft een bredere focus dan alleen het ruimtelijke domein en initiatieven die worden gestart vanuit de gemeente. Daarnaast is het niet mogelijk om voor elk initiatief vanuit de gemeente een even zwaar participatietraject in te zetten. Zoals eerder geconstateerd leidt dit, bij gebrek aan vaste kaders, tot wisselende invulling van de participatie, iets dat verwarrend werkt voor de bewonersplatforms.

Eind 2020 is gewerkt aan het beleidsdocument 'Samenspel' dat op eenduidige wijze beschrijft waarop de gemeente en de verschillende platforms en verenigingen met elkaar zullen omgaan. Tijdens de ontwikkeling van dit document is overleg geweest met de platforms. Een deel van de betrokkenen bij de platforms is niet tevreden over het gevolgde proces. Zij hebben ervaren dat de doelstellingen van het document onduidelijk waren. Ook over de uitkomst bestaat veel ontevredenheid. Het beleidsdocument was aanvankelijk bedoeld ter vervanging van de convenanten tussen de gemeente en elk van de platforms, maar het biedt, naar mening van veel vertegenwoordigers van buurtplatforms, minder handvatten voor participatie dan de convenanten deden. Deze platforms missen in de nota de concrete afspraken over wat de gemeente en de platforms van elkaar mogen verwachten. Nu het proces om te komen tot 'Samenspel' is afgerond, is de gemeente zelf ook van mening dat 'Samenspel' niet kan functioneren als vervanging van de convenanten.

Bij initiatieven die worden gestart door de gemeente, waarbij sprake is van burgerparticipatie wordt niet of nauwelijks achteraf geëvalueerd of ervaringen gedeeld. Leer- en verbeterpunten worden niet breed gedeeld met de organisatie en evaluaties die plaatsvinden worden niet altijd vastgelegd. Ook met de platforms wordt niet periodiek geëvalueerd, er wordt wel gesproken over dingen die wel of niet goed gaan in de continue samenwerking. Er is ook recent een evaluatiesjabloon gemaakt voor de gemeente en met de raad worden jaarlijks twee projecten geëvalueerd.

Eerder is genoemd dat bij ruimtelijke projecten die uitgevoerd worden door externe ontwikkelaars, de verantwoordelijkheid voor het informeren en betrekken van omwonenden ook bij deze ontwikkelaar is belegd. Binnen de gemeente wordt erkend dat over het algemeen weinig zicht bestaat op de wijze waarop de projectontwikkelaars daar invulling aangeven.

2.3 Ervaringen vanuit de wijk- en buurtplatforms

Voorafgaand aan de fusie bestonden er in de toenmalige gemeenten verschillende vormen van buurt- en bewonersorganisaties. Deze hadden elk verschillende samenstellingen en andere organisatievormen. Maar ook andere wijzen van formeel en informeel contact met zowel de inwoners in de wijk of buurt als met hun gemeentebestuur. Na de fusie is deze variëteit blijven bestaan. Met een deel van deze organisaties (de platforms) heeft de gemeente convenanten gesloten waarin de samenwerking nader is vastgelegd. Platforms in kernen waar voor de herindeling een nauw contact was met de gemeente zijn over het algemeen minder tevreden over de samenwerking doordat zij nu een grotere afstand hebben tot de ambtenaren/de ambtelijke organisatie dan zij gewend waren. Wat ook tot onvrede over en weer kan leiden is het feit dat de gemeente in de afgelopen jaren pleit voor nieuwe vormen van participatie en daarmee een beweging richting overheidsparticipatie. Ook is er vanuit de gemeente aandacht voor het verbreden van de groep inwoners die inbreng heeft, waarbij

jongeren speciale aandacht krijgen. In dit verband benadrukt de gemeente dat de platforms wel speler zijn in het netwerk, maar dat communicatie met burgers niet slechts via hen loopt. Verondersteld kan worden dat het streven van de gemeente naar nieuwe vormen van participatie niet strookt met de meer traditioneel georganiseerde platforms die liever vasthouden aan bekende werkwijzen die zij al hanteren.

De zichtbaarheid van de wijkwethouder verschilt per platform. Sommigen geven aan niet bekend te zijn met de wijkwethouder, anderen geven aan dat zij de wijkwethouder kennen of met regelmaat spreken.

In de motie 'Beleidskader Wijkplatforms' van 23 januari 2019 heeft de gemeenteraad aan het college van B&W verzocht om een beleidskader te ontwikkelen voor de gemeentelijke ondersteuning van de wijkplatforms. In de motie is opgenomen dat er helderheid dient te komen over de voorwaarden waaronder een wijkplatform aanspraak kan maken op ondersteuning. Aan welke voorwaarden de organisatie van een bewonersplatform moet voldoen (statuten, bestuur, rooster van aftreden, verantwoording, etc.), hoe samenwerking met de gemeente tot stand komt en wordt beëindigd, en hoe een zekere mate van representativiteit van een wijkplatform voor de inwoners van de kern, wijk of buurt wordt gewaarborgd. De uitvoering van deze motie heeft geresulteerd in de door het college van B&W nota 'Het samenspel met bewonersplatforms'. Deze nota is het najaar van 2020 en begin 2021 verschillende malen besproken in de raad. Het document bevat de volgende spelregels voor de samenwerking met bewonersorganisaties (in al hun verschillende hoedanigheden):

1. *Gemeente en bewonersorganisaties brengen elkaar op de hoogte van de initiatieven die er zijn in een gebied;*
2. *De gemeente werkt samen met alle partners in een gebied. Samenwerking met bewonersplatforms sluit andere gesprekspartners vanuit de gemeente niet uit;*
3. *Een bewonersplatform is altijd onderdeel als een initiatief hun gebied aangaat, net als andere stakeholders;*
4. *De gemeente wil dat zoveel mogelijk bewoners kunnen meedenken en meebeslissen over actuele vragen en onderwerpen die hun aangaan;*
5. *Contact, onafhankelijkheid en ondersteuning ziet de gemeente als randvoorwaarden om te komen tot een evenwichtig samenspel. De gemeente ziet het als taak om dit met elkaar in te vullen en elkaar hierop aan te spreken.*

In nadere uitwerking wordt in dit document gesteld:

- ▶ Een belangrijk kenmerk is dat bewonersplatforms zich verenigen als een privaatrechtelijke samenwerkingsgemeenschap opgericht via een akte bij de notaris met leden en twee organen: het bestuur en de algemene vergadering. De algemene (leden)vergadering (ALV) is het hoogste orgaan. In de ALV worden besluiten genomen over het voortbestaan en de organisatie van het platform. Hieronder vallen bijvoorbeeld statutenwijzigingen, benoeming en ontslag van bestuur, toetreding en goedkeuring van begrotingen en jaarstukken.
- ▶ Wij hanteren de wijkindeling van Gooise Meren en één wijkplatform per wijknaam waarbinnen meerdere buurt(preventie)verenigingen actief kunnen zijn;⁵
- ▶ De gemeente ondersteunt onder meer door bestuurlijke- en ambtelijke aanspreekpunten voor een wijk aan te wijzen. Bestuurlijk is de wijkwethouder het aanspreekpunt. De wijkadviseur zorgt ervoor dat het bewonersplatform op de hoogte is van alle zaken binnen de gemeente die van belang zijn voor de wijk.

⁵ In het oorspronkelijke voorstel luidde deze tekst: "Wij hanteren de CBS-wijkindeling en één wijkplatform per CBS-wijk waarbinnen meerdere buurt(preventie)verenigingen actief kunnen zijn." Voorafgaand aan de besluitvorming heeft het college van B&W de tekst aangepast. In de uiteindelijke besluitvorming is deze zin volledig geschrapt.

- ▶ Onze waardering uiten we onder meer door bepaalde kleine kosten van buurt(preventie)-verenigingen te vergoeden en wijkplatforms te voorzien van een basisbedrag en een activiteitenbudget. Tot en met 2021 sluiten we aan bij wat de platforms nu ontvangen, namelijk een vast werkbudget van € 2000,- en een normbedrag € 0,72 per inwoner.
- ▶ We versterken onze onderlinge dialoog door de tegemoetkoming van de wijkplatforms te laten verlopen via de Algemene subsidieverordening Gooise Meren (ASV).

Het college van B&W benadrukt dat de nota onder meer de intentie heeft om de relatie met bewonersplatforms niet te veel te willen formaliseren en institutionaliseren. Het met de nota nagestreefde doel is tweeledig:

- ▶ Een gedragen samenspel tussen gemeente en bewonersplatforms waarbij sprake is van wederzijds respect en bereidheid tot investeren in een goede relatie;
- ▶ Duidelijkheid over het speelveld tussen bewonersplatforms en gemeente in een dynamische samenleving.

In maart 2021 is de nota, met enkele amendementen, vastgesteld door de gemeenteraad van Gooise Meren. De amendementen hebben betrekking op:

- ▶ het mogelijk maken dat er meer dan één bewonersplatform, waaronder ook wijkpreventieverenigingen, actief zijn in een wijk;
- ▶ de systematiek van financieren van de bewonersplatforms; in de nota is sprake van eenmalige jaarlijkse subsidies, het amendement heeft dit gewijzigd in jaarlijkse structurele subsidies, om zo continuïteit in het functioneren van de bewonersplatforms te bestendigen;
- ▶ de wijze van overleg tussen gemeente en de bewonersplatforms;
- ▶ de verplichting om na twee jaar de nieuwe samenwerking te evalueren.

Bij verschillende buurtplatforms is sprake van onvrede over het nieuw voorgestelde beleid. Deze onvrede heeft zowel betrekking op het gevolgde proces (enkele platforms geven aan hun inbreng onvoldoende terug te zien) als op de inhoud van de voorstellen (sommigen willen geen verantwoording afleggen aan de gemeente over de inzet van budget). Zij voelen zich niet gewaardeerd, bijvoorbeeld doordat de gemeente stelt niet te verwachten dat de platforms representatief zijn terwijl zij daar zelf juist hard voor werken. Zo gaf een platform aan hard te werken aan verjonging, maar dat het in de praktijk lastig is omdat deze doelgroep vaak druk is in zowel privé- als werksfeer. Andere platforms zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente en zien geen probleem in het nieuwe beleidsdocument 'Samenspel'.

De gemeente geeft aan het belangrijk te vinden dat de platforms geen verlengstuk zijn van de gemeente, maar onafhankelijk en van de bewoners. De gemeente wil inwoners niet het gevoel geven dat zij alleen via de platforms bij de gemeente terecht kunnen en vice versa dat de gemeente niet slechts via de platforms inbreng van inwoners ophaalt. Mogelijk hebben de platforms door deze instelling het gevoel dat zij invloed verliezen. Zo geven verschillende platforms aan dat informeren, de eerste trede op de participatieladder, voor hen niet geldt als participatie. Vermoedelijk verwachten zij dat hun inbreng altijd invloed heeft op de richting waarheen het traject gaat.

De platforms die deelnamen aan het onderzoek zijn erg gepassioneerd om hun leefomgeving zo leefbaar mogelijk te maken en te houden. Zij noemen voorbeelden als gevaarlijke rotondes, het op tijd snoeien van bomen die anders wegen onbegaanbaar maken voor vrachtverkeer of herbestemming van panden. De platforms richten zich met name op veiligheid of leefbaarheid in het ruimtelijk domein.

Geregeld ervaren zij resultaten van hun inbreng, maar zij ervaren ook dat zij daarvoor vasthoudend moeten zijn en er hard voor moeten werken.

Al met al zijn de ervaringen met participatie wisselend. Het is voor inwoners vaak onduidelijk hoeveel en op welke manier zij invloed uit mogen oefenen in het participatieproces. Daarnaast worden inwoners bij initiatieven vanuit de gemeente zelden vanaf het begin tot het eind van het project betrokken. Vanuit de gemeente is er veel enthousiasme en energie voor participatie, dit komt echter (nog) niet goed over bij de buurten (en daarmee inwoners).

2.4 Ervaringen vanuit de raad

In Gooise Meren spelen gemeenteraadsleden een actieve rol spelen bij de ontwikkelingen in burgerparticipatie in de gemeente. Voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling heeft een raads werkgroep een visie opgesteld die nog steeds leidend is voor het beleid. Onderdelen van deze visie zijn opgenomen in het coalitieakkoord van het huidige college van B&W. In 2019 heeft de raad bij motie verzocht om beleidskaders rond burgerparticipatie uit te werken.

Voor een groot aansprekend burgerparticipatietraject, namelijk de her locatie van de Emmaschool, is een klankbordgroep opgesteld met raadsleden. De raadsleden zijn vanaf het begin en gedurende het traject geïnformeerd over het project en waren in de gelegenheid om hun mening te geven. Daarnaast worden er twee projecten per jaar geëvalueerd met de raad. De raad kiest ook een 'leerproject' waarbij raadsleden intensief betrokken worden bij de participatie in het traject.

De activiteit van de raad heeft zich daarmee vooral gericht op het formuleren van de visie. Als het gaat om de controlerende rol wordt de raad geïnformeerd over de inzet en resultaten van participatie bij concrete projecten.

In het kader van dit onderzoek zijn raadsleden ook geraadpleegd. Daarbij is onder meer ingegaan op de kaders en de wijze waarop raadsleden geïnformeerd worden over de uitvoering van participatie. Veel raadsleden noemen dat zij bekend zijn met de visie op participatie, een activiteit waarbij de (toenmalige) raad ook nauw betrokken is geweest. Tegelijk geven sommigen aan weinig zicht te hebben in hoeverre de door de raad ingebrachte ambities en doelstellingen in de praktijk door de gemeentelijke organisatie worden ingevuld. Sommige raadsleden bereiken signalen dat dit niet altijd optimaal plaatsvindt. Een deel van de 'teleurstelling' van deelnemende burgers wordt, zo vermoeden sommige raadsleden, veroorzaakt door het gegeven dat de gemeente niet altijd duidelijk is over de doelstelling van de participatie en daarmee over de mate van inbreng die deelnemers aan participatie hebben.

Een groot deel van de raadsleden vindt het belangrijk om goed geïnformeerd te worden over participatietrajecten en de opbrengsten daarvan. Daarbij maakt het wel een verschil of het gaat om (grote) projecten die veel impact hebben voor de wijk of gemeente, of meer kleinschalige projecten. In het laatste geval volstaat het voor veel raadsleden dat zij na afloop worden geïnformeerd over het verloop en de opgedane inzichten. Bij grote projecten worden raadsleden graag direct bij aanvang betrokken en geïnformeerd.

Voorts geven verschillende raadsleden aan dat initiatieven vanuit de lokale gemeenschap 'in principe' altijd door de gemeente met waardering tegemoet moeten worden getreden, maar dat niet vanzelfsprekend is dat elk initiatief bij voorbaat altijd de volledige steun zou moeten krijgen.

De raad heeft gesteld de wijkplatforms te omarmen, maar de raad wil ook andere belanghebbenden horen. De platforms vertegenwoordigen betrokken burgers en zijn onderdeel van het netwerk.

Raadsleden worden niet vaak direct benaderd voor burgerparticipatie. Buurtverenigingen weten ze af en toe wel op thema te vinden maar kiezen eerder voor een route naar de ambtelijke organisatie of direct naar de wethouder.

Raadsleden en buurtverenigingen/platforms leven soms op gespannen voet. Er is discussie over de democratische legitimiteit van de platforms en in hoeverre hun positie moet worden geformaliseerd. Verschillende buurtplatforms zijn ontevreden over hun relatie met de raad.

2.5 Balans, de beantwoording van de relevante deelvragen

Al voor het ontstaan van de gemeente Gooise Meren is actief geïnvesteerd in het opstellen van een visie op burgerparticipatie. De algemeen geldende visie is in eerste instantie voorafgaand aan de herindeling, in 2015, vastgesteld. Eind 2016 zijn enkele kleine wijzigingen doorgevoerd. Daarmee vormt de visie nog steeds het uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid. Zowel voor ambtenaren die pas na het ontstaan van de heringedeelde gemeente Gooise Meren aldaar zijn werken als voor raadsleden die na de verkiezingen van 2018 zijn aangetreden, geldt dat die weinig bekend zijn met de visie.

Mede op initiatief van de raad zijn er verschillende deelvisies uitgewerkt, zoals een visie op 'DoeDemocratie' en recent een nota die de relatie en samenwerking met de grote variëteit aan bewonersplatforms binnen de gemeente meer moet structureren. Onder meer wordt in de recente plannen een voorstel gedaan voor de financiering van de platforms. Tevens worden een aantal voorwaarden genoemd waaraan de verschillende bewonersplatforms moeten voldoen.

Het is onduidelijk hoe de financiering geregeld is voor kansrijke initiatieven vanuit inwoners (overheidsparticipatie) los van de buurtplatforms. Ook is het onduidelijk wat de kaders zijn voor financiering van en inzet op participatie in (grote) projecten vanuit de gemeente (burgerparticipatie). Dit laat ambtenaren veel ruimte om een eigen invulling te geven aan concrete participatietrajecten.

Een en ander leidt tot de navolgende beantwoording van de deelvragen over het gemeentelijk beleid:

Deelvragen m.b.t. het gemeentelijk beleid

1. *Welke visie, ambities en doelstellingen zijn geformuleerd rondom burgerparticipatie? En hoe zit de financiering in elkaar?*

Antw. De gemeente heeft een visie op burgerparticipatie, deze is relatief lang geleden vastgelegd. In het algemeen is deze visie zowel binnen de organisatie als bij raadsleden bekend, maar het is geen 'levend document' voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het participatiebeleid.

Momenteel wordt het beleid met betrekking tot de samenwerking en interactie met bewonersplatforms heringericht. Met dit document wil de gemeente het beleid meer uniform maken en onder meer een stramien voor financiering van en verantwoording door bewonersplatforms vastleggen. Daarnaast richt de gemeente zich momenteel op ontwikkelen van handvatten voor het inzetten van participatie.

2. *Welke vormen van burgerparticipatie kent de gemeente?*

Antw. De gemeente maakt een onderscheid tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid, bij overheidsparticipatie ligt in het initiatief in de gemeenschap. Naast (burger-)participatietrajecten rond concrete (veelal ruimtelijke) projecten, bestaan er in de gemeente van oudsher georganiseerde wijk- en buurtorganisaties waarmee de gemeente diverse overlegstructuren onderhoudt.

3. *In hoeverre heeft de raad invloed op de ambities rondom participatie en de inhoud en vormgeving daarvan? / Welke kaders zijn meegegeven?*

Antw. De raad speelt, feitelijk al voor het ontstaan van de gemeente Gooise Meren, een actieve rol in het bepalen van de uitgangspunten voor burger- en overheidsparticipatie. In diverse visiedocumenten zijn de ambities verwoord. Het valt op dat de verschillende visiedocumenten niet tot nauwelijks zijn uitgewerkt in beleidskaders en werkinstructies. De gemeente signaleert dat hier behoefte aan is.

4. *Wat was (is) de invloed van burgers op de participatiesystematiek (spelregels)?*

Antw. Van invloed van afzonderlijke burgers op de spelregels is vooralsnog weinig gebleken. Procesmatig werkt de gemeente aan een beleidsdocument om de samenwerking met platforms vast te leggen. Platforms zijn hierover geïnformeerd en zij zijn gevraagd om hierover hun mening te geven.

Naast onderzoeksvragen die betrekking hebben op het beleid, zijn er ook vragen die ingaan op de ervaringen met participatie. De beantwoording van deze vragen is als volgt.

Deelvragen m.b.t. tot ervaringen met participatie

5. *Hoe ziet de uitvoering van structurele burgerparticipatie eruit?*

Antw. Er is sprake van wijkgericht werken. Er is een wijkadviseur, een wijkcoördinator en een wijkwethouder die in contact staat met de wijken. Het beleid geeft onvoldoende handvatten voor het dagelijks handelen.

6. *Worden de bewonersplatforms zoals Buurtplatforms (Naarden), Buurtpreventieverenigingen (Bussum), dorpsraad (Muidenberg) en stadsraad (Muiden) gelijkwaardig behandeld? Hoe functioneren deze organen?*

Antw. Binnen de gemeente bestaan dorpsraden, wijkraden, buurtplatforms en buurtpreventieverenigingen. Deze verschillen van elkaar als het gaat om organisatie, relatie met de achterban, ambities en functioneren. Daarmee is een gelijke relatie in de praktijk niet aan de orde, maar de gemeente streeft wel naar gelijkwaardige behandeling. Vanuit de gemeente wordt gezocht naar een nieuwe manier van samenwerken met de platforms. Hiertoe is het 'samenspel' opgesteld waarin alle platforms eenzelfde relatie met de gemeente krijgen.

7. *Op welke manieren zijn raadsleden betrokken bij burgerparticipatie, zowel in algemene zin als de burgerparticipatie via buurtplatforms, dorpsraden e.d.? Worden ze geïnformeerd? Hoe nemen ze de uitkomsten van burgerparticipatie mee in de besluitvorming in de raad?*

Antw. De raad heeft een visie op burgerparticipatie opgesteld en heeft de ambtelijke organisatie gevraagd om een beleidskader. Verder nemen enkele raadsleden deel aan een klankbordgroep burgerparticipatie rond de herbestemming van de Emmaschool. Raadsleden worden met name over burgerparticipatie geïnformeerd wanneer het college hen informeert over grote projecten van de gemeente waar participatie onderdeel van is. Raadsleden worden niet geïnformeerd over initiatieven die ontstaan vanuit structurele burgerparticipatie of overheidsparticipatie.

8. *Wat zijn de ervaringen van de gemeente, raadsleden en burgers met de verschillende vormen van burgerparticipatie? Zijn ze tevreden en zien ze resultaat?*

Antw. Inwoners zouden graag meer terugkoppeling zien vanuit de gemeente over uitkomsten van participatie(processen). Buurten zien resultaten van hun participatie maar moeten er hard voor werken.

9. *Wat leren we van gemeentelijke evaluaties over het onderwerp burgerparticipatie?*

Antw. Nu worden vooral losse projecten geëvalueerd (met de raad). De structurele buurtparticipatie en overheidsparticipatie wordt niet expliciet geëvalueerd. Tijdens gesprekken met wijkadviseurs en buurtplatforms gaat het wel over wat er wel en niet goed gaat. Maar deze lessen worden niet expliciet meegenomen en gaan niet structureel terug de organisatie/beleid in.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Nadere analyse; wisselende verwachtingen

De gemeente Gooise Meren heeft de ambitie om aan inwoners een grote rol toe te bedelen in participatie. De gemeente heeft een visie en beleid opgesteld. Door middel van convenanten zijn afspraken gemaakt met de verschillende platforms over hun rol en samenwerking met de gemeente.

Recent heeft de gemeente afspraken gemaakt voor een nieuw document, waarin de samenwerking met de gemeente met alle platforms wordt beschreven, namelijk 'Samenspel'. In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten en doelstellingen daarvan beschreven. Daarmee heeft de gemeente een andere insteek voor ogen dan het geval was met de convenanten. De gemeente ziet participatie als meer dan inspraak over het ruimtelijk domein. De gemeente wil ook initiatieven van individuele bewoners faciliteren die bijdragen aan de sociale omgeving. Bewonersplatforms, wijk- en dorpsverenigingen kunnen naar mening van de gemeente een goede rol spelen in bijvoorbeeld het bevorderen van de sociale cohesie in hun buurt.

Dat is echter niet de voornaamste rol die de platforms voor zichzelf zien. De meeste platforms willen graag betrokken worden bij gemeentelijke initiatieven op ruimtelijk gebied, waarbij deze platforms hun eigen expertise over de buurt inbrengen. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt dit gezien als (traditionele) burgerparticipatie. De gemeente wil hiernaast ook meer belang hechten aan overheidsparticipatie; oftewel, aan eigen initiatieven vanuit de gemeenschap waarbij de overheid eventueel een faciliterende rol kan spelen.

Met het 'Samenspel' wordt gepoogd overheidsparticipatie meer te faciliteren en ook (meer) mogelijkheden voor participatie naast de platforms te creëren. Het mogelijk maken van participatie 'buiten de platforms om', is door sommige betrokkenen bij bewonersplatforms ervaren als een gebrek aan vertrouwen bij de gemeente in de meerwaarde van de platforms.

Met de nota 'Samenspel' wil de gemeente ook de praktijk van participatie meer stroomlijnen, door een vaste set aan uitgangspunten en procedures te hanteren. Verschillende vertegenwoordigers van buurtparticipatie ervaren dit als een toename van verantwoordingslasten. Overigens zijn er ook buurtplatforms die weinig tot geen problemen hebben met het 'Samenspel' omdat het voor hen een bevestiging van de (ervaren) praktijk is.

Daarnaast heeft de gemeente vooralsnog onvoldoende kaders gegeven voor de uitvoering van de visie op burger- en overheidsparticipatie. Bij initiatieven vanuit de gemeente is onduidelijk wat criteria zijn om participatie in te zetten bij een project (middelen zijn schaars, voor welke projecten is participatie gewenst of zelfs noodzakelijk?). Bij initiatieven vanuit inwoners of ondernemers is onduidelijk wie, wanneer en hoe faciliteert en onder welke voorwaarden. Via de initiatieventafel vinden projecten maar moeizaam hun weg naar uitwerking in de rest van de organisatie. In veel gevallen is er geen budget om bij te dragen aan kansrijke initiatieven.

Bij gebrek aan een uitgewerkte structuur worden ervaringen met participatie binnen de gemeentelijke organisatie niet structureel vastgelegd. Daarmee ontbreekt een goed uitgangspunt voor leren van die ervaringen.

3.2 Beantwoording van de centrale probleemstelling

In hoofdstuk 2 zijn de deelonderzoeksvragen beantwoord. Zoals gebruikelijk voor de rekenkamercommissie, is in dit onderzoek ook een normenkader gehanteerd. Dat normenkader dient ertoe om de bevindingen te waarderen. Over de toetsing en waardering van de gehanteerde normen wordt in bijlage D verslag gedaan. Samenvattend ontstaat een wisselend resultaat van deze toetsing en waardering. Daar waar het gaat om de uitgangspunten van het beleid en de wijze waarop deze leidend zijn voor het beleid van de gemeente, is het oordeel overwegend positief. Immers, er bestaat een door de raad vastgestelde visie en het vigerende beleid van de gemeente sluit daarop aan. Tegelijkertijd zijn er veel aspecten waar het oordeel neutraal tot negatief is. Zo is geconstateerd dat de visie momenteel geen levend document is. Er bestaat binnen de organisatie veel 'onwetendheid' over het beleid, waardoor de verhoudingen niet altijd duidelijk zijn. Er is veel ruimte om invulling te geven aan participatie. Hierdoor wordt de relatie met de gemeenschap wisselend ingevuld. De wederzijdse verwachtingen tussen de gemeente en platforms, dorpsraden en wijk- en buurtverenigingen lopen uiteen. De 'misverstanden' die daarvan het gevolg zijn, leiden geregeld bij alle partijen, inclusief de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur, tot ontevredenheid.

Al deze informatie legt de basis onder de beantwoording van de centrale probleemstelling, die als volgt is geformuleerd:

Maakt de gemeente Gooise Meren de ambities rondom structurele burgerparticipatie waar?

Het antwoord moet zijn dat de gemeente deze ambities gedeeltelijk waarmaakt. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht kent de gemeente al van voor het ontstaan de nodige ambities. Deze ambities vinden in de praktijk navolging, maar hebben te kampen met diverse onduidelijkheden en soms onvolkomenheden. Enkele daarvan zijn al in 2018 binnen de organisatie geïnterviewd en beschreven.⁶

Binnen wijk- en buurtplatforms wordt de relatie met de gemeente verschillend beoordeeld. Sommige vertegenwoordigers van wijk- en buurtplatforms zijn van mening dat de relatie met de gemeente voldoet. Anderen stellen dat deze relatie moeizaam verloopt en dat het veel energie en vasthoudendheid vereist om gehoor te vinden binnen de gemeentelijke organisatie.

In 2019 heeft de raad aangedrongen op het structureren van de samenwerking met wijk- en buurtplatforms. Het daarbij gevolgde proces en de uiteindelijk gedane voorstellen hebben de relatie met sommige van de wijk- en buurtplatforms beschadigd. Zij voelen zich onvoldoende meegenomen en gehoord in het proces en ervaren de voorstellen als een miskennis van hun positie en meerwaarde.

De rekenkamercommissie stelt vast dat veel van de goede bedoelingen zoals die binnen de gemeentelijke organisatie bestaan niet of onvoldoende uit de verf zijn gekomen. De verklaringen daarvoor zijn veelzijdig. Zoals elke gemeente die ontstaan is na een herindeling, vergt het de nodige tijd voordat nieuwe interne samenwerkingsstructuren goed functioneren. Verschillende initiatieven om bestaande procedures te verbeteren en te versterken zijn niet of onvoldoende uitgevoerd. Voor menige heringedeelde gemeente geldt ook dat het de nodige tijd en gewinning kost om de relatie met de nieuwe lokale gemeenschap te herstellen en te versterken. Voor de herindeling bestonden erin verschillende van toenmalige gemeenten betrekkelijk korte lijnen tussen de buurt-, wijk-, of dorpsvereniging en het gemeentebestuur. Verschillende verenigingen ervaren dat met de

⁶ In het Plan van Aanpak Wijk- en Kerngericht werken.

nieuwe gemeente niet alleen de fysieke afstand naar het gemeentehuis is toegenomen, maar ook de mentale afstand. Zij menen dat de bestuurders minder goed bereikbaar en toegankelijk zijn geworden.

De Corona-pandemie van begin 2020 is natuurlijk evenmin bevorderlijk geweest voor het intensiveren van de externe contacten.

Maar los van deze op zichzelf begrijpelijke en in menig opzicht te billijken omstandigheden, signaleert de rekenkamercommissie toch als tekortkoming dat er binnen de organisatie al langere tijd het inzicht bestaat dat, na het vaststellen van de visie, er weinig structuur in het beleid is aangebracht. Er bestaan bij allerlei functionarissen (goede) voornemens om het beleid zowel verder uit te werken als ook om het beleid te moderniseren. In sommige gevallen worden de voornemens in de praktijk gebracht. Maar daardoor wordt de praktijk wederom veelzijdiger, in die zin dat inrichting van participatietrajecten en de mate van inbreng die aan participanten worden toegekend tussen projecten uiteen kan gaan lopen. Daardoor weten inwoners en organisaties in de lokale gemeenschap bij aanvang niet wat ze kunnen verwachten.

3.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het College van B&W

De rekenkamercommissie doet op basis van het participatieonderzoek de volgende aanbevelingen aan het college met betrekking tot de omgang met participatie:

- Over de buurtplatforms

- ▶ Omarm de verscheidenheid aan buurtplatforms en hun diversiteit.
- ▶ Koester de platforms als een belangrijk kanaal om inwoners te betrekken bij initiatieven van de gemeente.
- ▶ Accepteer daarbij dat de focus van het merendeel van de platforms ligt op de ruimtelijke omgeving en veiligheid. Deze focus wordt met de invoering van de omgevingswet nog relevanter.

- Over de participatieprocessen van de gemeente

- ▶ Werk de interne processen en uitvoeringskaders ten opzichte van participatie verder uit. Een heldere uitwerking van processen en kaders voor het al dan niet inzetten van participatie en het niveau van participatie schept duidelijkheid binnen de gemeente en geeft ambtenaren, waaronder wijkadviseurs, handvatten.
- ▶ Als het intern duidelijk is wat de werkwijzen, ambities en daarmee het handelingsperspectief is, kunnen ook verwachtingen met betrekking tot de inbreng van en samenwerking met de partners in de lokale gemeenschap beter aangegeven worden. Het is dan voor inwoners, ondernemers en platforms duidelijk waarom burgerparticipatie al dan niet in een project zit en waarom is gekozen voor een specifieke invulling van de participatie (variërend van informeren tot meebeslissen). Bij initiatieven vanuit inwoners (overheidsparticipatie) is duidelijk wanneer zij welke vorm van hulp kunnen verwachten van de gemeente (door een goed functionerende initiatieventafel, een participatiepotje etc.).
- ▶ Communiceer beter over participatie en het participatieproces. Koppel aan de achterkant terug aan inwoners wat er met hun inbreng is gebeurd.

- ▶ Stel met het oog op de Omgevingswet een duidelijk kader op voor door projectontwikkelaars uit te voeren participatieprocessen. De gemeente mag meer sturen en controleren of de uitvoering past bij de gemeentelijke visie en ambitie.
- ▶ Zorg dat geleerd wordt van participatietrajecten door een vorm van evaluatie in te voeren (niet alleen voor burgerparticipatie, maar ook voor overheidsparticipatie waarbij het initiatief bij de burger lag).

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

De rekenkamercommissie heeft de volgende aanbeveling aan de gemeenteraad:

- ▶ Bespreek in de eigen fractie de onderlinge rol van raad en platforms; waar kunnen zij elkaar aanvullen en waar ligt de scheiding. De gemeenteraad kan voor haar volksvertegenwoordigende rol meer gebruik maken van signalen vanuit de platforms. De signalen vanuit platforms over wensen en zorgen van inwoners en ondernemers zijn waardevol, ook als de signalen niet iedereen vertegenwoordigen. Een diversiteit aan signalen helpt de raad om tot een eigen beredeneerde afweging te komen.

Aanbevelingen aan de buurtplatforms

De rekenkamercommissie heeft de volgende aanbevelingen aan de buurtplatforms:

- ▶ Blijf werken aan de samenwerking met de gemeente en kijk hoe je er samen uit kunt komen. Het zal de samenwerking ten goede komen om te handelen vanuit vertrouwen. De gemeente is deels zoekende op het gebied van participatie, maar heeft de intentie om het goed(e) te doen en platforms gelijkwaardig te behandelen.
- ▶ De gemeente kan participatie op verschillende manieren faciliteren. Het is van belang om te beseffen dat participatie geen synoniem is voor inspraak, zo is informeren bijvoorbeeld ook een vorm van participatie. De platforms vervullen verschillende rollen in hun samenwerking met de gemeente. Samenwerking tussen platforms en de gemeente kan worden verbeterd als platforms explicieter zijn over de eigen rol en thema's.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Naam	Rol/Organisatie
Annemarie van Embden	Wijkadviseur
Ard Bolks	Projectleider team Projecten Ruimtelijke Ontwikkeling
Heleen Pel	Beleidsadviseur Mens en Omgeving
Sandrijn Sas	Adviseur participatie en co-creatie mens en omgeving
Gerard Verweij	Beleidsadviseur Duurzaamheid en Participatie
Margriet van Schaik	Directeur/Plaatsvervangend gemeentesecretaris
Geert Jan Hendriks	Wethouder (o.a. coördinerend wethouder Burgerparticipatie)
Corrie Wiegmans	Wijkadviseur
Antoinette Soede	Strategisch projectleider team Projecten Ruimtelijke Ontwikkeling
Pieter Lensselink	Afdelingshoofd Mens en Omgeving (tot 1 januari 2021)

Bijlage B Groepssessies

Datum	Deelnemers
17/11/2020	Bussum
19/11/2020	Muiden
23/11/2020	Muidenberg
03/12/2020	Naarden
12/01/2021	Raadssessie
19/01/2021	Convergentiesessie met betrokken ambtenaren
28/01/2021	Stichting De Limiten en Valkeveen

Bijlage C Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Rol gemeente in participatieproces Project Jan ter Gouwweg	29/05/2020
VVD Beantwoording schriftelijke vragen art 33 - Burgerparticipatie initiatief Groningen	26/08/2020
Plan van Aanpak Wijk- en Kerngericht Werken	11/2018
Burgerparticipatie in de gemeente Gooise Meren	
Doe-democratie in Gooise Meren	12/04/2016
Collegevoorstel: Samenwerkingsovereenkomst Vrienden van Bredius	11/04/2019
Collegevoorstel: Vroegtijdige burgerparticipatie bij complexe bouwopgaven	13/11/2019
Coalitieakkoord 2018-2022	
Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Gooise Meren en Vereniging buurtplatform Rembrandtpark-Componisten kwartier	19/12/2016
Doe Democratie (in progress)	08/2017
Inspraakverordening Gooise Meren 2016	
Koersplan Gooise Meren	03/2018
Leidraad Projectmatig werken	08/2017