

Aan: Gemeenteraad van Arnhem
Van: Michiel Jonker (inwoner van Arnhem)
Datum: 25 maart 2023
Onderwerp: Zienswijze over Startnotitie participatie Duurzaam Mobiliteitsplan en parkeerbeleid

Burgerparticipatie of cliëntelisme?

Geachte raadsleden,

Met deze zienswijze wil ik u verzoeken om in uw komende besluitvormende vergadering over de *Startnotitie participatie Duurzaam Mobiliteitsplan en Parkeerbeleid*, deze notitie **niet** vast te stellen, maar van het College van B&W te verlangen dat die de notitie op verschillende punten aanpast.

De gemeente berichtte mij op 15 maart 2023 dat de besluitvorming hoogstwaarschijnlijk in uw vergadering van 29 maart 2022 zou plaatsvinden en dat de agenda van die vergadering op 24 maart 2023 zou worden gepubliceerd op de gemeentelijke website. Ik stuurde, ondanks tijdnood van mijn kant, de eerste versie van deze zienswijze op 23 maart 2023 in. De volgende dag, op 24 maart bleek dit onderwerp echter niet op de gepubliceerde agenda te staan.

Daarom stuur ik nu, op 25 maart, een gecompleteerde versie in. Deze bevat geen inhoudelijke wijzigingen, maar wel enkele verbeteringen van typefouten en enkele aanvullingen, met name paragraaf 2.4 ("Sociale drukmiddelen in het participatieproces"). Ook heb ik als bijlage mijn inspraaknotitie van 4 december 2017 toegevoegd, over het door de gemeente onmogelijk maken van participatie m.b.t. het toenmalige parkeerbeleid in de wijk Spijkerkwartier. Uit de thans voorliggende "*Startnotitie participatie Duurzaam Mobiliteitsplan en parkeerbeleid*" blijkt dat de gemeente in de tussenliggende vijf jaar helaas weinig heeft geleerd.

Voorzorgshalve stuur ik deze nieuwe versie van mijn zienswijze zowel naar de medewerker die uw betreffende raadsvergadering voorbereidt, als rechtstreeks naar uzelf en uw fractievolgers, met cc. aan de griffie.

Inhoudsopgave van deze zienswijze:

	Pag.
1 Inleiding	2
2 De Startnotitie participatie Duurzame Mobiliteit en Parkeerbeleid	3
2.1 Doelen van het beoogde participatieproces - een top-down-benadering	4
2.2 Procesbeschrijving - ingewikkeldheid gaat ten koste van transparantie	8
2.3 Het belang van gemeentelijke attitudes en micro-keuzes	22
2.4 Sociale drukmiddelen in het participatieproces	28
3 Conclusie	31
4 Overzicht wijzigingsvoorstellen voor de Startnotitie	32
Bijlage : Inspraak 4 december 2017: <i>Wat te doen met parkeervoorstel zonder participatie?</i>	35

1 Inleiding

Binnenkort staat uw besluitvormende vergadering gepland over de *Startnotitie participatie Duurzaam Mobiliteitsplan en Parkeerbeleid*. Hierover wil ik graag mijn zienswijze naar voren brengen - in het besef dat dit aan uw besluitvorming hoogstwaarschijnlijk niets gaat veranderen. "Informatieve" en "meningsvormende" rondes van uw raad hebben al eerder plaatsgevonden, onder andere op 25 januari 2023 (inspreekmogelijkheid voor burgers) en daarna.

Ik raakte als burger pas op 14 en 15 maart stapsgewijs op de hoogte van uw naderende besluitvorming over dit onderwerp. Dit ondanks het feit dat ik in de periode september 2022 t/m februari 2023 maar liefst zes gesprekken had met de wethouder Burgerparticipatie, Bob Roelofs, over participatie en parkeerbeleid in mijn eigen wijk. In al deze gesprekken, en in de daaromheen plaatsvindende schriftelijke communicatie, heeft de heer Roelofs kennelijk geen aanleiding gezien mij op de hoogte te stellen van deze komende startnotitie, ondanks de grote relevantie daarvan voor de onderwerpen waar wij over spraken.

Ik betreur dat. Op deze wijze voel ik mij als burger door de wethouder "burgerparticipatie" onvoldoende serieus genomen.

Ook andere wijkbewoners die probeerden te participeren in de totstandkoming van het parkeerbeleid van de gemeente met betrekking tot onze wijk, en die in dat kader ook contact hadden met de werkgroep Burgerparticipatie van uw gemeenteraad, waren niet op de hoogte dat er ondertussen een traject liep met betrekking tot deze startnotitie.

Een en ander wekt bij mij de indruk dat relevante gemeentelijke actoren (in het College en wellicht in delen van de gemeenteraad en het gemeentelijke ambtenarenapparaat):

- ofwel de totstandkoming van de Startnotitie participatie Duurzaam Mobiliteitsplan en parkeerbeleid het liefst wilden laten plaatsvinden **zonder** onze participatie, omdat wij als te kritisch en daarom als verstorend werden beschouwd voor het door College en raad gewenste inspraakproces (m.a.w: een **ontbrekende wil** tot bevordering van participatie);
- ofwel **niet** zelf op de gedachte kwamen dat de intensieve communicatie en pogingen tot participatie van wijkbewoners over parkeerbeleid in onze wijk iets te maken zouden kunnen hebben met... gemeentelijk parkeerbeleid en participatie (m.a.w: een **ontbrekende competentie** m.b.t. het bevorderen van participatie).
- ofwel een combinatie van beide factoren (m.a.w. ontbrekende wil en ontbrekende competentie).

Dit belooft natuurlijk weinig goeds voor de toekomstige, beoogde "participatie" die het onderwerp vormt van de Startnotitie waarover u op 29 maart gaat beslissen, die op haar beurt het onderwerp vormt van deze zienswijze. Mijn zienswijze kan daarom beschouwd worden als een attendering dat de gemeente bezig lijkt te zijn met het optuigen van (opnieuw) een proces van **schijnparticipatie**.

Ik heb zulke processen van schijnparticipatie beschreven en geanalyseerd in mijn notitie **Schijnparticipatie in Arnhem** (27 februari 2023), aan de hand van drie recente casussen in en rond de wijk Spijkerkwartier. De betreffende notitie is door een andere Arnhemse burger reeds voorgelegd aan uw **raadswerkgroep Burgerparticipatie**, in het kader van haar inspraak bij die

werkgroep op 8 maart jl. U kunt de notitie dus opvragen bij uw collega-raadsleden die hebben deelgenomen of nog steeds deelnemen aan die werkgroep. Ik twijfel er niet aan dat ook de wethouder Burgerparticipatie (de heer Roelofs) al bekend is met de inhoud van die notitie, die deels bestaat uit door mij aan hem toegestuurde verslaglegging en met hem gevoerde correspondentie.

In de thans voorliggende zienswijze hoop ik voor u inzichtelijk te kunnen maken waarom de aan de gemeenteraad voorgelegde Startnotitie:

- een groot risico met zich meebrengt dat zij misbruikt zal worden voor het organiseren van schijnparticipatie en cliëntelisme ten aanzien van duurzame mobiliteit en parkeerbeleid;
- geen waarborgen of zelfs maar adequate handvatten bevat om schijnparticipatie en cliëntelisme tegen te gaan.

Als de gemeenteraad instemt met deze Startnotitie, geeft de raad daarmee eigenlijk groen licht voor een uitgebreid en daardoor ook kostbaar proces van schijnparticipatie.

Ik wil de gemeente verzoeken om ***ofwel echte participatie te organiseren en te waarborgen, ofwel af te zien van een hoogstwaarschijnlijk disfunctioneel, geldverspillend traject*** dat vooral voor politici substantiële toegevoegde waarde heeft, namelijk cosmetische waarde, maar nauwelijks voor Arnhemse burgers zonder speciale connecties. Het gaat dan om zogeheten "***participatie-washing***" (analoog aan termen als "greenwashing"), m.a.w. schijnparticipatie.

In mijn bespreking van de Startnotitie zal ik ook (deels impliciet) een eerdere gemeentelijke notitie betrekken, namelijk het *Arnhems Stappenplan Participatie - leidraad voor het inrichten van burgerparticipatieprocessen bij beleid, plannen en projecten* (april 2022).

2 De Startnotitie participatie Duurzame Mobiliteit en Parkeerbeleid

De Startnotitie, gezien in samenhang met het Arnhems Stappenplan Participatie, behelst in de kern drie zaken:

- Een beschrijving van de doelen van het beoogde participatieproces;
- Een procesbeschrijving (in essentie een stroomschema van processtappen);
- Een beschrijving van de (open) houding die gemeentelijke functionarissen tijdens het proces zouden moeten aannemen - zoals verwoord in het Stappenplan van april 2022.

Ik zal deze drie elementen achtereenvolgens bespreken in paragrafen 2.1 t/m 2.3. Daarna zal ik in paragraaf 2.4 bespreken hoe deze aspecten samenkomen in de problematiek van sociale drukmiddelen die door de gemeente in het participatieproces kunnen, en ook zullen worden aangewend, tenzij de gemeente bewust kiest om dat niet te doen, en voor dat laatste ook waarborgen schept.

2.1 Doelen van het beoogde participatieproces - een top-down-benadering

De doelen van het participatieproces worden op pag. 5 van de Startnotitie als volgt omschreven:

3.1 Doel van de participatie

Het realiseren van de mobiliteitstransitie is een flinke opgave die veel van de stad vraagt. De transitie kan dan ook alleen worden gemaakt als het plan om er te komen met inbreng van alle betrokkenen tot stand komt. Met de participatie hebben we een aantal doelen voor ogen:

- Inzicht
- Bewustwording
- Kwaliteit
- Begrip

Inzicht

We willen graag inzicht in de belangen en wensen van betrokkenen; wat zijn de zaken waar we bij het opstellen van ons beleid rekening mee moeten houden?

Bewustwording

Door te communiceren en in gesprek te gaan worden bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden zich bewust van de wijziging in het duurzaam mobiliteitsplan en parkeerbeleid en de afwegingen die daarbij een rol spelen.

Kwaliteit

Met de inbreng van belanghebbenden wordt het duurzaam mobiliteitsplan en parkeerbeleid beter.

Begrip

Door samen in gesprek te gaan krijgen diverse groepen begrip voor elkaars belangen en voor de keuzes die gemaakt worden. Dat zorgt voor legitimiteit bij besluitvorming.

Wat hier opvalt, is dat in de doelbepaling van de participatie volledig is geredeneerd vanuit het perspectief van het Arnhemse gemeentebestuur zelf (het College van B&W), en niet vanuit het perspectief van Arnhemse burgers.

Het gaat hier om:

- Het vergroten van het "inzicht" van het Arnhemse gemeentebestuur (ophalen van info);
- "Bewustwording" (lees: "bewustmaking" of indoctrinatie) van burgers over een reeds door het gemeentebestuur besloten "wijziging", over de wensen en afwegingen van het Arnhemse gemeentebestuur en over welke afwegingen het Arnhemse gemeentebestuur daarbij als relevant wenst te beschouwen;
- Kwaliteitsverbetering, d.w.z. zoals beoordeeld door het Arnhemse gemeentebestuur;
- Legitimiteit bij besluitvorming door het kweken van "begrip" bij verschillende, soms cliëntelistische belangengroepen voor de keuzes van het Arnhemse gemeentebestuur.

Dit is een zeer patriarchale benadering van een participatieproces. Dat is des te opmerkelijker omdat een grote meerderheid van Arnhemse politieke partijen zegt *genderdiversiteit* belangrijk te vinden. Gaat het dan misschien om genderdiversiteit onder een patriarchaal opgestoken paraplu?

Relatie tussen participatiedoelen en bestuurscultuur

De cultuurverandering die de partij GroenLinks in recente jaren heeft doorgemaakt, wordt hier ook zichtbaar. Ooit begonnen als een partij van idealistische, milieubewuste, op gelijkwaardigheid, "samen delen" en "vrijzinnigheid" gerichte mensen, heeft deze partij zich inmiddels, iets maar niet veel later dan D66, ontwikkeld tot een machtspartij die bepaalde milieu-oplossingen van bovenaf probeert op te leggen aan de bevolking. Maar voor wie zijn het "oplossingen"?

De manier waarop de doelen van het beoogde participatieproces in de Startnotitie zijn geformuleerd, doet vermoeden dat het gemeentebestuur het participatieproces vooral wil inzetten als een instrument om de meningsvorming van Arnhemse burgers te beïnvloeden, en niet als een manier om zich door Arnhemse burgers te **laten** beïnvloeden.

De tekst onder het vierde genoemde doel, "begrip", doet vermoeden dat het Arnhemse gemeentebestuur het participatieproces mede wil gebruiken om verschillende Arnhemse belangengroepen tegen elkaar uit te spelen, en wel **voorafgaand** aan de fase dat het Duurzame Mobiliteitsplan en het parkeerbeleid aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dat zou de democratische functie van de gemeenteraad verzwakken. Voor oppositiepartijen is het moeilijker om met actieve burgers tijdig, vrijelijk en effectief te overleggen als die ondertussen al in beslag worden genomen door een uitgebreid en ingewikkeld (gemaakt) participatieproces, dat door het gemeentebestuur wordt georganiseerd en gekanaliseerd. Zie ook paragr. 2.4 van deze zienswijze.

Begrijp me goed, ik ben me zeer bewust van de ernst van klimaatverandering en de milieusituatie, en ben ook voorstander van een snelle omschakeling naar meer duurzame mobiliteit. In die zin vind ik veel doelen van GroenLinks en andere milieubewuste politieke partijen lofwaardig. Maar dit mag in mijn ogen niet ten koste gaan van werkelijke, functionerende democratie, of ten koste van respect voor de grondrechten en daarmee ook de vrijheden van mensen, d.w.z. niet alleen grondrechten en vrijheden formeel op papier (in theorie), maar vooral ook in de praktijk.

Door de overheid georganiseerde "participatieprocessen" mogen niet worden misbruikt om democratische besluitvormingsprocessen "*pre-emptively*" te omzeilen of minder relevant te maken.

Dialoog als onontbeerlijk onderdeel van burgerparticipatie

Ik mis bij de in de Startnotitie genoemde doelstellingen enkele **cruciale doelen**, namelijk:

- Het voeren van een dialoog tussen gemeentebestuur en bewoners op voet van **gelijkwaardigheid**;
- Een dialoog tussen gemeentebestuur en bewoners over wat alle betrokkenen als "kwaliteit" ervaren en welke waarde zij hechten aan verschillende eigenschappen en functionaliteiten van de stad - m.a.w. een dialoog over **te eerbiedigen en na te streven waarden**;
- Een dialoog tussen gemeentebestuur en bewoners over de met het Duurzame Mobiliteitsbeleid en het parkeerbeleid **na te streven doelen, in het licht van zulke waarden**.

Het voeren van een dialoog is iets heel anders dan:

- het ophalen van informatie;
- het uitwisselen van standpunten of stellen van een kader ("alleen hierover praten wij"); of
- het doen van een emotioneel (en vaak manipulatief) beroep op bewoners om meer "begrip" te tonen voor plannen of maatregelen van het gemeentebestuur.

Een dialoog vereist dat het gemeentebestuur en het gemeentelijke apparaat, dat wil zeggen wethouders en ambtenaren, zich daadwerkelijk openen voor de gezichtspunten van bewoners. Dit vereist een heel andere houding dan die van een "procesmanager".

Het vereist een houding van intrinsieke belangstelling, niet van instrumentele belangstelling.

>>> In de Startnotitie zou een doel moeten worden toegevoegd aan de genoemde, met participatie na te streven doelen, namelijk het doel van een open dialoog tussen gemeentebestuur en andere deelnemers aan het participatieproces over de voor het mobiliteitsbeleid en parkeerbeleid relevante waarden, en de vanuit die waarden na te streven doelen.

Zonder open cultuur kan er geen echte dialoog zijn

Zijn gemeentefunctionarissen tot zo'n houding bereid en in staat? In mijn contacten met Arnhemse wethouders (ik herinner me er zes met wie ik gesprekken heb gevoerd) en ambtenaren gedurende de afgelopen twintig jaar, is mijn ervaring telkens geweest dat zij, zo gauw er sprake is van een (al dan niet vermeende) belangentegenstelling, niet bereid of in staat zijn tot een open dialoog. Zij nemen dan telkens ofwel een manipulatieve (soms charmerende), ofwel een defensieve, ofwel (in enkele gevallen) een dreigende of chanterende houding aan.

Dit lijkt diep in de Arnhemse bestuurlijke en ambtelijke cultuur te zitten. Het rapport-Frissen (2017) over de Arnhemse bestuurscultuur heeft daarin geen merkbare verandering gebracht. Ik lees bijvoorbeeld:

Bijna vier jaar na het verstrekken van de onderzoeksopdracht aan het NSOB is er weinig gedaan met de 'handreikingen' en aanbevelingen uit het rapport van Frissen. Volgens meerdere Arnhem-kenners is het structureel mis in de Arnhemse politiek. Eind februari 2021 konden twee wethouders ternauwernood voorkomen dat ze moesten aftreden nadat bleek dat de gemeente discrimineerde in het personeelsbeleid en ambtenaren besloten hadden het rapport hierover van de Universiteit van Tilburg jarenlang verborgen te houden.¹

Op het rapport-Frissen zal ik verderop nog terugkomen. Waar het me hier om gaat, is om aan te geven dat verbaal gestelde doelen die met een "participatieproces" worden nagestreefd, zoals die in de thans aan de orde zijnde *Startnotitie participatie Duurzame Mobiliteit en Parkeerbeleid*, in de praktijk zullen sneuvelen als de bestuurscultuur niet in overeenstemming is met die doelen.

Als er bijvoorbeeld sprake is van een bestuurlijke vechtcultuur, van een autoritaire bestuurscultuur of van een cliëntelistische cultuur, dan zal dat doorwerken in elk "participatieproces" dat door het betreffende bestuur in gang wordt gezet. De Startnotitie besteedt hier ten onrechte geen enkele aandacht aan.

Zelf heb ik meegemaakt dat een groep Arnhemse ambtenaren (bij Team Leefomgeving, de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de afdeling Juridische Zaken) in onderling overleg besloten om **niet meer met bewoners over een bepaalde zaak te communiceren**, nadat deze bewoners zich in een bemiddelingstraject kritisch bleven tonen over bepaalde zaken. **Dit besluit werd aan de bewoners niet verteld**. De betreffende ambtenaren hielden dit stilzwijgen jarenlang vol.² In een

¹ <https://arnhemspeil.nl/docs/2021-05-12-arnhemspeil-samenvatting-rapport-nsob-paul-frissen-patronen-van-politiek-de-arnhemse-bestuurscultuur-in-meervoud.pdf>

² Zie o.a. mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 2.

cultuur waarin iets dergelijks min of meer "normaal" wordt gevonden, en waarin aan zulk ambtelijk gedrag door de wethouder Burgerparticipatie geen enkele consequentie wordt verbonden, is er heel weinig ruimte voor echte dialoog of burgerparticipatie, ongeacht welke doelen er worden gesteld op papier. Papier is geduldig, met name ook in Arnhem.

2.2 Procesbeschrijving - ingewikkeldheid gaat ten koste van transparantie

In de Startnotitie wordt het gewenste participatieproces vanuit vier invalshoeken beschreven:

- Uitgangspunten bij de participatie (paragraaf 3.2 van de Startnotitie)
- Wie het gemeentebestuur bij het participatieproces wil "betrekken" (paragrafen 3.3 en 4)
- "Niveaus" van participatie, met verwijzing naar de "participatieladder" (paragraaf 3.4)
- Hoe het gemeentebestuur met de resultaten van het proces wil omgaan (paragraaf 3.5).

Ik zal deze vier onderdelen hieronder bespreken. Maar voordat ik daarmee begin, wil ik eerst opmerken dat er één onderdeel van het participatieproces op deze manier buiten beschouwing blijft, namelijk op welke wijze en door wie er **verslag wordt gedaan** van het proces.

Ontbrekende waarborgen op het gebied van verslaglegging

Verslaglegging is een zeer belangrijk onderdeel van elk serieus participatieproces. Bij de verslaglegging kunnen namelijk heel verschillende doelen worden nagestreefd:

- a) Het achteraf inzichtelijk maken van hoe het proces is verlopen;
- b) Tijdens het proces voor de deelnemers overzichtelijk maken waar men zich op enig moment in het proces bevindt (hulp bij oriëntatie);
- c) Het legitimeren (rechtvaardigen) achteraf van de resultaten van het proces;
- d) Het herschrijven van de geschiedenis van het procesverloop achteraf, ter ondersteuning van doel c), op een zodanige wijze dat dit de politieke positie van het gemeentebestuur versterkt ten opzichte van zowel burgers als raadsleden;
- e) Het manipuleren van deelnemers tijdens het proces om op die manier toe te werken naar een door het gemeentebestuur gewenste uitkomst.

Ik heb zelf tijdens beoogde participatieprocessen bij de gemeente Arnhem herhaaldelijk meegemaakt dat gemeentefunctionarissen belangrijke zaken uit verslaglegging weglieten en onaangenaam verrast reageerden als ik verzocht die zaken alsnog in een verslag op te nemen. Het ging dan om door de gemeente gegeven informatie, door de gemeente gedane toezeggingen en om inbreng die bewoners hadden gegeven.

Daarnaast was de formulering van dingen die wél waren gezegd, in de verslaglegging vaak deels onjuist, en dan altijd in het nadeel van bewoners. Gemeentelijke toezeggingen werden in verslagen vaak afgezwakt, terwijl inbreng van bewoners vaak ofwel heel vaag werd omschreven, ofwel in een verslag werd gepresenteerd als heel extreem of ongenueanceerd en daardoor onredelijk.

>>> Daarom zou er in de Startnotitie nadrukkelijk moeten worden genoemd dat er van de overleggen in het participatieproces verslag wordt gedaan door een onafhankelijke verslaglegger met wie alle deelnemers van te voren op goed geïnformeerde wijzen hebben kunnen instemmen. Daarnaast zou in de Startnotitie moeten worden opgenomen dat deelnemers aan overleggen het recht hebben om na afloop van elk overleg:

- meteen het (concept-)verslag daarvan toegestuurd te krijgen (proactief door de gemeente);
- daarover binnen een redelijke termijn opmerkingen in te sturen die als bijlage aangehecht worden aan het definitieve verslag (en opgenomen in elektronische documenten met het verslag, in hetzelfde pdf-document als het verslag);
- schriftelijk aan te geven of zij zich in het (definitieve) verslag kunnen vinden of niet, waarna dit eveneens in het uiteindelijke verslagdocument zelf wordt opgenomen.

Alleen zo kan in de praktijk enigszins gewaarborgd worden dat de gemeente niet sjoemelt met de verslaglegging. Dit zeg ik als ervaringsdeskundige en ik kan hiervan desgewenst concrete voorbeelden geven. Het maken van tendentieuze verslagen, vermoedelijk met het oog op de hierboven genoemde doelen d) en e), lijkt helaas een praktijk te zijn die diep is geworteld in de Arnhemse ambtelijke cultuur.³ Dit brengt grote risico's voor participatieprocessen met zich mee. Er staat in de Startnotitie nu alleen heel algemeen dat er dingen "worden vastgelegd".

Uitgangspunten bij de participatie

In paragraaf 3.2 (pagina 5) van de Startnotitie noemt het gemeentebestuur zes procesmatige "uitgangspunten" bij de participatie, die ik hieronder zal bespreken:

3.2 Uitgangspunten bij de participatie

We gaan voor participatie en hanteren daarbij de volgende uitgangspunten:

- We volgen de participatieladder en geven expliciet aan op welke trede van de participatieladder we werken.
- We zijn eerlijk en duidelijk over de kaders waarbinnen de participatie mogelijk is: dus over datgene waar wel en geen invloed op mogelijk is.
- We zijn duidelijk over wat we gaan doen en gedaan hebben met de opbrengst van de participatie. Als we zaken niet kunnen overnemen koppelen we dat ook terug.

De participatie is wat ons betreft geslaagd als:

- De inwoners van en ondernemers en organisaties in Arnhem het proces goed hebben kunnen volgen.
- De deelnemers aangeven dat ze gezien en gehoord zijn.
- Er daadwerkelijk input is gekomen vanuit inwoners, ondernemers en organisaties.

Participatieladder - een moeilijk hanteerbaar stelsel van "treden" of "niveaus"

Het eerstgenoemde uitgangspunt betreft de "participatieladder". Deze wordt in de Startnotitie schematisch aangegeven (in paragraaf 3.4). In de begeleidende tekst wordt gesproken van "twee niveaus" waarop wordt geparticipeerd (namelijk "het raadplegen van belanghebbende participanten" en "Adviseren", waarbij het gemeentebestuur toelicht: *"Adviseren houdt in dat we in gesprek gaan met de belanghebbenden en kijken we of de aangedragen punten/oplossingen kunnen verwerken."*

Tegelijkertijd hanteert de gemeente ook een indeling in (vermoedelijk zes) "tredes" op de participatieladder, waartussen op grond van verschillende criteria heen en weer wordt gestapt. Het gaat dan om de tredes "faciliteren", "samenwerken", "(mee)beslissen", "adviseren", "raadplegen" en "informereren". Het lijkt erop dat er met "niveaus" hetzelfde bedoeld wordt als met "treden". De terminologie van de Startnotitie zou op dat punt om te beginnen eenduidig moeten worden.

³ Ik heb zelf beroepshalve ervaring met het opstellen en corrigeren van verschillende soorten verslagen, waaronder ook verslagen van politieke bijeenkomsten. Ik kan daarom goed inschatten of bepaalde omissies of tendentieuze formuleringen een (semi-)bewuste keuze zijn.

Uitsluiting van participatie op een goed niveau

Wat vervolgens opvalt, is het **lage niveau** (of: de lage trede) waarop de gemeente de participatie wil laten plaatsvinden. De gemeente kiest bijvoorbeeld *niet* voor het niveau/de trede van "samenwerken", die in het Stappenplan participatie (april 2022) als volgt wordt omschreven:

Deze participatievorm noemen wij *samenwerken*. Bij samenwerken ontwikkelen wij samen met inwoners een plan of zoeken wij samen naar oplossingen met inachtneming van vooraf meegegeven kaders. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven.

>>> In de Startnotitie wordt in het geheel ***niet gemotiveerd*** waarom het gemeentebestuur aan bewoners ***niet de mogelijkheid wil geven*** om op het niveau van "samenwerken" te participeren. Dat zou wel moeten.

Op deze manier lijkt de Startnotitie er vooral op gericht om participatie op een goed niveau juist bij voorbaat uit te sluiten en daarmee onmogelijk te maken. Dit valt samen met het door mij eerder genoemde ontbreken van "dialogoog" als participatiedoel (zie paragraaf 2.1 van deze zienswijze). Het lijkt of de gemeente de participanten eerst in een klein hok wil opsluiten, en vervolgens alleen met ze wil communiceren door een klein, getralied luikje in de deur, dat ze "raadplegen" of "adviseren" noemt.

Het criterium dat de gemeente in de "participatieladder" noemt voor "samenwerken" als geschikte participatievorm, is het volgende:

Kan je vanuit gelijkwaardigheid met participanten iets realiseren?

Kennelijk is het College van mening dat het Duurzaam Mobiliteitsbeleid en het parkeerbeleid van de gemeente niet op basis van "gelijkwaardigheid" met de burgers vorm kan krijgen. Nou, dan weten wij nu ook weer hoe het gemeentebestuur over ons als burgers denkt - namelijk als ***niet-gelijkwaardige*** deelnemers aan de meningsvorming over mobiliteit en parkeerbeleid. Er is bij het gemeentebestuur op dit punt dus sprake van een autoritaire en in essentie minachtende houding, niet van een democratische houding. Eerder gebruikte ik in dit verband al het woord "patriarchaal".

Let wel, het gaat hier om geheel nieuw beleid dat betrekking heeft op de hele stad. Een deugdelijk participatieproces zou beginnen met een openbare gedachtenwisseling op basis van volstrekte gelijkwaardigheid voor alle deelnemers. Met andere woorden: een echte dialoog. Pas daarna zou het gemeentebestuur op basis van de inbreng van burgers en andere betrokkenen, een eerste, gemotiveerde schets van een door het bestuur gesuggereerde of gewenste oplossingsrichting aangeven, met de mogelijkheid aan burgers om daar commentaar op te leveren.

Participatie over parkeerbeleid is op de huidige manier een lege huls

Als het gaat om het onderdeel "parkeerbeleid", wil het College van B&W zelfs het participatieniveau (de trede) "adviseren" **niet** toegankelijk maken voor deelnemers aan het participatieproces. Het criterium voor dit niveau is:

Kan je in gesprek met participanten? Kan je oplossingen horen met de intentie die te verwerken?

Kennelijk meent het gemeentebestuur **niet in gesprek te "kunnen"** met participanten over parkeerbeleid. Kennelijk heeft de gemeente **niet de intentie** om door bewoners in het komende participatieproces aangedragen oplossingen op dat onderdeel waar mogelijk te verwerken.

Hoe kan er in dat geval in hemelsnaam gesproken worden over "participatie" van burgers in het gemeentelijke plannings- en besluitvormingsproces? Dat is geen participatie. Als het gaat om parkeerbeleid, had de "Startnotitie" beter een "Stopnotitie", een "Zwijgnotitie", een "Njet-notitie" of een "Afsluitnotitie" genoemd kunnen worden.

Vroeger, in het Osmaanse Rijk of in het Chinese Keizerrijk, mochten burgers in beginsel petitie bij de overheid indienen, als ze dat heel eerbiedig deden, bijvoorbeeld door zich ter aarde te werpen en met hun hoofd de grond aan te raken terwijl ze smeekten om gehoord te worden. Vervolgens moesten ze afwachten of het een bevoegde ambtenaar of zelfs de Sultan of de Keizer wellicht behaagde om van zo'n petitie (of van een vermelding van het bestaan daarvan) kennis te nemen. Het hielp soms als er al bepaalde relaties gelegd waren met invloedrijke ambtenaren - en er waren verschillende manieren om dergelijke relaties te leggen. Je kunt van alles vinden van een dergelijke, cliëntelistische vorm van contact tussen overheid en onderdanen, maar één ding is zeker: **het was geen "burgerparticipatie"**.

>>> Als de gemeenteraad vindt dat burgers bij de planvorming over toekomstig, stadsbreed, langjarig parkeerbeleid **überhaupt moeten kunnen participeren**, dan zou de gemeenteraad van het College moeten eisen dat de "participatie" bij deze planvorming op zijn minst opgetild wordt naar het niveau van de trede "adviseren" op de participatieladder. Want dit is eerder nog niet gebeurd.

Maar zoals ik eerder al aangaf, zou er allereerst een open dialoog moeten plaatsvinden over waarden en doelen m.b.t. beide onderdelen ("duurzame mobiliteit" en "parkeerbeleid") voordat er op de participatieladder wordt afgedaald naar het beperkt gedefinieerde niveau "adviseren".

Een formele procesbeschrijving waarborgt geen daadwerkelijke participatie

Om drie redenen waarborgt deze formele procesbeschrijving zoals samengevat in de participatieladder geen daadwerkelijke participatie:

- (1) De ingewikkeldheid van de procesbeschrijving maakt het voor burgers moeilijker om te participeren, niet makkelijker, en maakt het voor bestuurders en ambtenaren makkelijker om te manipuleren, niet moeilijker;
- (2) De ingewikkeldheid van het proces bevordert cliëntelisme;
- (3) De focus op een formele structuur leidt de aandacht af van cruciale voorwaarden voor werkelijke participatie, namelijk: integriteit, een open houding, communicatieve vaardigheden.

Ad (1) In de participatieladder definieert het gemeentebestuur verschillende gradaties van haar eigen bereidheid tot het aangaan van contact met burgers. Met andere woorden, de participatieladder is in feite een verzameling definities die door de gemeente, die de leiding heeft over het proces, gebruikt kunnen worden als excuses om bepaalde gespreksonderwerpen op bepaalde tijdstippen eenzijdig taboe te verklaren.

Ik heb dat zelf meermalen meegemaakt, onder andere bij de totstandkoming van het parkeerbeleid (de invoering van een vergunningstelsel) voor de wijk Spijkerkwartier in 2017. Eerst werd er aan bewoners te kennen gegeven dat het nog te vroeg was voor bepaalde inbreng, en vervolgens werd er aangegeven dat ze al te laat waren met die inbreng, waarbij er door het College en verschillende raadsleden als argument werd aangevoerd dat er al "hard gewerkt was" door een select werkgroepje van bewoners in nauw overleg met gemeenteambtenaren.⁴ In 2022 gebeurde met betrekking tot participatie over parkeerbeleid in essentie weer hetzelfde. Later meer daarover.

Ad (2) Hoe ingewikkelder een proces is vormgegeven, hoe meer dat aan ingewijden, bijvoorbeeld burgers die al een relatie met gemeenteambtenaren hebben opgebouwd, een informatievoorsprong geeft op burgers die niet beschikken over dergelijk speciale relaties. De ingewikkeldheid van de formele structuur van het participatieproces **vermindert** de transparantie en overzichtelijkheid, en **bevordert** op die manier cliëntelisme.

Het hiervoor onder Ad (1) genoemde voorbeeld illustreert ook het risico van cliëntelisme. Een ander voorbeeld van de achterstelling van burgers met minder gemeentelijke connecties was de verwarring die ontstond in het participatieproces rond de herinrichting van Hendrikstraat Zuid (parkeren en groen), zoals beschreven in mijn eerder genoemde notitie "Schijnparticipatie in Arnhem".⁵

Ad (3) De focus op de beschrijving van een formele processtructuur levert het risico op dat een gemeentebestuur en raadsleden (met name die van coalitiepartijen) het doorlopen van die structuur opvatten als het gebeuren van participatie. Dat zijn echter twee geheel verschillende dingen. Kenmerkend hiervoor was de opmerking van de huidige wethouder Burgerparticipatie Bob Roelofs tegen mij op 29 november 2022 (bijeenkomst over de herinrichting van de Parkstraat) dat er voldoende participatie was geweest **omdat** het traject al in 2011 begonnen was - alsof de lengte in termen van kalenderjaren een waarborg vormde dat er in die jaren ook daadwerkelijk participatie had plaatsgevonden.⁶

De opdeling in "doelgroepen" verzwakt de positie van Arnhemse burgers

In paragraaf 4 van de Startnotitie presenteert het College een globale planning van het participatieproces. Hierbij valt op dat de gemeente de deelnemers aan het proces opdeelt in vier "doelgroepen", te weten: "samenwerkingspartners", "georganiseerde stakeholders", "individuele" en "raadsleden". Het zal bij u als gemeenteraadsleden misschien vreemd overkomen dat het College u behandelt als zijnde een "doelgroep", en niet als hoogste orgaan van de gemeente waaraan het College *verantwoording* moet afleggen. Dat zijn namelijk twee heel verschillende

⁴ Zoals beschreven in mijn inspraaknotitie voor uw raadsvergadering op 4 december 2017 (politieke maandag, informatieve ronde), getiteld: *Wat te doen met parkeerverstel zonder participatie?* Zie bijlage bij deze zienswijze.

⁵ Michiel Jonker, *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 4.

⁶ Zie: Michiel Jonker, *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 3.

dingen. Een doelgroep is een object dat men wil beïnvloeden met inzet van bepaalde middelen. Het College zou ten aanzien van uw raad niet een dergelijke, instrumentalistische benadering moeten volgen, maar meer intrinsiek respect voor u en uw functie moeten hebben.

Ook ten aanzien van burgers zou het College niet een dergelijke, instrumentalistische benadering moeten volgen. In dit verband vallen de volgende zaken op:

- (1) Het College onderscheidt een doelgroep "samenwerkingspartners", bestaande uit collega-overheden (andere gemeenten, stadsregio, provincie), vervoerbedrijven (bus en spoor) en "hulpdiensten" (ik neem aan: brandweer en ambulancediensten). Dit roept de vraag op of deze partners in het participatieproces in de praktijk werkelijk alleen mogen "adviseren" of worden "geraadpleegd", zoals in paragraaf 3 van de Startnotitie vermeld, of dat zij door de gemeente stiekem toch op een hogere trede van de "participatieladder" worden gezet, namelijk die van "Samenwerken" - alleen niet in bijzijn van andere "doelgroepen". Dat zou betekenen dat de gemeente de door haarzelf opgestelde systematiek van de Participatieladder niet consequent volgt, maar in plaats daarvan het credo hanteert: *"All animals are equal, but some animals are more equal than others"*⁷

>>> Als het College zo omgaat met de inbreng van "samenwerkingspartners", dan zou dit in de Startnotitie expliciet moeten worden benoemd. Immers, in paragraaf 3.2 van de notitie geeft het gemeentebestuur aan: *"We zijn eerlijk en duidelijk over de kaders waarbinnen de participatie mogelijk is: dus over datgene waar wel en geen invloed op mogelijk is."*

- (2) Wat ook opvalt, is sommige burgers een speciale behandeling krijgen, namelijk diegenen die zich verenigen als "georganiseerde stakeholders", bijvoorbeeld "bewonersplatformen" of "werkgroepen verkeer" (wij hebben zo'n werkgroep in het Spijkerkwartier, die is voortgekomen uit de werkgroep die een bevoorrechte behandeling kreeg bij de totstandkoming van het parkeerplan in 2017). Zulke burgers worden in aparte overleggen gehoord, terwijl de overige bewoners alleen in aanmerking komen voor overleg met de doelgroep "individuele".

Ook dit is weer een arrangement dat cliëntelisme in de hand werkt. In het Spijkerkwartier bestaan verschillende groepjes burgers die ik in mijn notitie *Schijnparticipatie in Arnhem* heb aangeduid als "wijkelitegroepjes". Bijvoorbeeld de Spijkerbrigade, de Werkgroep Verkeer en de werkgroep Spijkerenergie. Deze werkgroepen ontvangen en distribueren in sommige gevallen ook subsidie van de gemeente, waardoor zij niet geacht kunnen worden onafhankelijk te participeren. Kernleden van deze groepen hebben vaak al relaties opgebouwd met relevante ambtenaren in het gemeentelijke apparaat.

Dit wringt nog meer omdat sommige andere groepen die zich in de loop der tijd hebben georganiseerd, door de gemeente minder worden geraadpleegd. Denk bijvoorbeeld aan groepen zoals in de Parkstraat en Hendrikstraat, die in 2022 veel moeite moesten doen om door de gemeente überhaupt gehoord te worden, maar aan wie geen ruimte werd geboden voor adequate participatie over o.a. (de implementatie van) parkeerbeleid.⁸

⁷ Ontleend aan George Orwell, *Animal Farm*.

⁸ Zie mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, casussen beschreven in hoofdstukken 2, 3 en 4.

>>> De Startnotitie zou duidelijkheid moeten bieden wat voor soort georganiseerde groepen burgers toegang krijgen tot de overleggen met de "doelgroep georganiseerde stakeholders", en wat de criteria zijn voor toegang tot die overleggen. Dit zou kunnen stimuleren dat bewoners zich op straatniveau organiseren om meer doeltreffend te kunnen participeren.

>>> Ook zou het College helderheid en laagdrempelige openbaarheid moeten verschaffen over welke subsidiestromen er in de afgelopen vijf jaar van de gemeente of met medewerking van de gemeente naar alle bekende "georganiseerde stakeholders" zijn gevloeid, zodat burgers kunnen constateren of er in het participatieproces met betrekking tot duurzame mobiliteit en parkeerbeleid vormen van belangenverstrengeling dreigen op te treden.

Dit ter voorkoming van verhuld cliëntelisme.⁹ Cliëntelisme, en met name verhuld cliëntelisme, kunnen in veel gevallen worden gezien als een vorm van netwerkcorruptie.¹⁰

9 **[In het Engels:] Clientelism** involves an asymmetric relationship between groups of political actors described as *patrons, brokers, and clients*. In client politics, an organized minority or interest group benefits at the expense of the public. Client politics may have a strong interaction with the dynamics of identity politics. This is particularly common in a pluralist system, such as in the United States, where minorities can have considerable power shaping public policy. The opposite of client politics is 'entrepreneurial' politics, or conviction politics.

Although many definitions for clientelism have been proposed, according to the political scientist Allen Hicken, it is generally thought that there are four key elements of clientelistic relationships:

- Dyadic relationships: Simply, these are two-way relationships.
 - Contingency: Delivery of a service to a citizen by a politician or broker is *contingent* on the citizen's actions on behalf of the politician or party through which they are receiving services.
 - Hierarchy: The politician or party is in a higher position of power than the citizen.
 - Iteration: The relationship is not a one-off exchange, but rather, ongoing.
- Contingency and iteration are the two components shared across most definitions of clientelism.

Bron: <https://en.wikipedia.org/wiki/Clientelism>, gedownload 23 maart 2023.

[In het Nederlands:] De Nederlandse versie van Wikipedia bevat opmerkelijk genoeg geen trefwoord "cliëntelisme", maar alleen een trefwoord "**patronage**". Dit in tegenstelling tot Wikipedia in 25 andere talen, waaronder Engels, Frans, Duits, Italiaans, Noors, Fins, Catalaans, Chinees, Russisch, Hebreeuws en Koreaans.

De omschrijving van politieke "patronage" in de Nederlandse Wikipedia noemt geen Nederlandse voorbeelden, maar alleen een Engels voorbeeld. De tekst is als volgt:

In de politiek was en is de patronage een belangrijk instrument. Opvallend is de patronage van de Britse premier. Deze leider van de grootste partij in het Lagerhuis heeft de koninklijke patronage overgenomen. Tot in de 18e eeuw verbleef men aan het hof omdat daar de banen en eervolle titels zoals lidmaatschap van de ridderorden werden verdeeld. De Britse premier heeft deze rol overgenomen. Hij beschikt over honderden mogelijkheden voor patronage in de vorm van verheffing in het Hogerhuis, banen in de partij-organisatie, lucratieve contracten voor adviseurs en consultants, bevorderingen, ambten en onderscheidingen.

Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Patronage>, gedownload 23 maart 2023.

10 **Netwerkcorruptie** is een term geïntroduceerd door Willeke Slingerland in haar proefschrift *Network corruption: When social capital becomes corrupted* (2018). Het gaat om een vorm van corruptie waarbij een actor (het individu of de instelling) geen direct voordeel geniet, geldelijk of anderszins, maar andere actoren in het netwerk allicht wel, op lange termijn resulterend in indirecte voordelen voor de actor. Het is te onderscheiden van corrupte netwerken, waar willens en wetens directe voordelen worden genoten of gunsten worden geruild. (Bron: Wikipedia.)

Ontbrekende voorziening voor preventie van ontsparing van het participatieproces

Eerder heb ik het risico genoemd dat de indeling van de participatieladder in niveaus en de op papier gezette criteria voor aangaan of toestaan van participatie op die niveaus, door Arnhemse bestuurders en ambtenaren in de praktijk kunnen worden gebruikt om excuses te verzinnen om participatie op bepaalde onderwerpen juist onmogelijk te maken of taboe te verklaren.

Hier moet nog aan worden toegevoegd dat ik uit ervaring kan bevestigen dat Arnhemse ambtenaren soms ook kiezen om ***zichzelf niet aan vooraf aangekondigde spelregels te houden***. Hoe ingewikkelder die spelregels zijn, hoe groter de verleiding voor ambtenaren zal zijn om zich er in voorkomende gevallen niet aan te houden, als dat een kortere weg lijkt te zijn naar het realiseren van bestuurlijke of ambtelijke doelen. Bijvoorbeeld door op bijeenkomsten burgers het zwijgen op te leggen of hen met retorische middelen in een hoek te zetten - wat ik herhaaldelijk heb zien gebeuren. Of door kritiek op verslaglegging terzijde te schuiven.

In de Startnotitie wordt ten onrechte ***niets vermeld*** over hoe bewaakt gaat worden dat de ambtenaren die participatieprocessen leiden, zich werkelijk aan de participatieladder gaan houden. Bij wie kunnen burgers terecht als ambtenaren ervan afwijken - naar de letter of naar de geest?

Ook in het *Stappenplan participatie* (april 2022) vind ik hier niets over terug. In paragraaf 2.3 daarvan zegt de gemeente op zichzelf terecht:

2.3 Houding en gedrag van alle deelnemers

Voor een succesvol participatietraject heb je niet alleen een goed ontworpen proces nodig, met heldere kaders, maar participatie vraagt ook wat van houding en gedrag van alle deelnemers (samenleving, raad, college en organisatie). Inwoners geven bijvoorbeeld aan dat de gemeente niet echt luistert, hen niet als serieuze gesprekspartner benadert en geen terugkoppeling geeft. Daarom hebben we een aantal kaders opgesteld, geïnspireerd door de Edese participatie aanpak.

Een gelijkwaardig gesprekspodium: We bieden deelnemers in het participatietraject een gelijkwaardig gesprekspodium. Dat betekent dat belanghebbenden in gelijke mate de ruimte krijgen om hun input te geven en dat de inbreng van alle deelnemers wordt meegenomen. Denk aan: wanneer een deel van de belanghebbenden een rechtstreeks contact heeft met raad of bestuur, moeten ook andere belanghebbenden die mogelijkheid hebben.

Dat is mooi, maar wat kunnen burgers doen als ambtenaren ***tijdens het participatieproces*** niet (langer) een dergelijke houding aannemen, en hun gedrag bijvoorbeeld wijzigt naar aanleiding van belangentegenstellingen die tijdens het participatieproces aan het licht komen en die een hindernis lijken te vormen voor het realiseren van bepaalde bestuurlijke of ambtelijke doelen?

In het *Stappenplan participatie* (april 2022) wordt in alleen de mogelijkheid genoemd van een ***evaluatie achteraf***, in paragraaf 2.2 onder "Werkafspraken 5":

Evalueren

De laatste stap gaat in op de afronding van het participatieproces en de reflectie daarop met alle betrokkenen. Hoe vindt evaluatie van de burgerparticipatie plaats? Gebruik hiervoor het formulier evaluatie burgerparticipatie.

Evaluatie, feedback en terugkoppeling komen structureel aan bod, omdat de methodieken en processen voor participatie constant in ontwikkeling zijn. Dit sluit aan bij de motiveringsplicht van de Omgevingswet, die voorschrijft om aan te geven hoe er geparticipeerd is en wat met die uitkomsten is gedaan.

Samen willen we leren. Daarvoor vragen we dat je het evaluatieformulier in te vullen.

Maar het ***achteraf invullen van een formulier*** is niet hetzelfde als een werkelijke evaluatie, en het is al helemaal niet hetzelfde als het tijdig bijsturen van een participatieproces wanneer de ambtenaren die het proces leiden of begeleiden, de spelregels niet werkelijk volgen. Zulke formulieren hebben, zeker in de gemeente Arnhem, de neiging om in een diepe la terecht te komen. Ik spreek uit ervaring, omdat feedback over slecht verlopen processen die ik de gemeente wel eens heb aangeleverd, in zo'n diepe la terecht kwam.¹¹

>>> De Startnotitie zou daarom moeten voorzien in een mogelijkheid voor deelnemers om op elk moment tijdens het participatieproces te escaleren, desnoods tot op bestuurlijk niveau, als het proces huns inziens niet in overeenstemming met de spelregels verloopt.

Juist de onwenselijkheid dat bestuurders tijdens een participatieproces belast worden met onnodige perikelen, kan voor de ambtenaren die het proces leiden, een stimulans vormen om deelnemers aan participatieprocessen op een integere en intrinsiek-respectvolle manier te benaderen en te behandelen.

"Duidelijkheid" - maar waarover en wanneer?

Na het uitgangspunt dat de "participatieladder" zal worden gevolgd, noemt het College in de Startnotitie twee uitgangspunten met betrekking tot "duidelijkheid". Ten eerste "eerlijkheid en duidelijkheid" over zaken waar het bestuur van de gemeente Arnhem haar eigen burgers wel of ***juist geen invloed*** op geeft. Dit soort "duidelijkheid" doet mij onmiddellijk denken aan het stripalbum *De gemaskerde augurk*, waarin de augurk, nadat hij anderen niet heeft kunnen overhalen in te stemmen met zijn wensen, zichzelf herpositioneert als machthebber en op die

11 Ik heb bijvoorbeeld nooit antwoord gekregen op feedback en vragen die ik naar aanleiding van het jarenlang verdwijnen van een door mij ingediend bezwaarschrift had gesteld aan de Algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Arnhem - ook niet nadat de gemeente Arnhem mij mede als gevolg daarvan in 2022 een dwangsom van 15.000 euro moest betalen. De evaluatiebereidheid van de gemeente Arnhem is in de praktijk vaak zeer gering.

Deze geringe evaluatiebereidheid lijkt overigens een breder kenmerk te zijn van de Nederlandse bestuurscultuur. Denk bijvoorbeeld aan de weigering van de regering-Rutte om zelf de coronamaatregelen (2020-2022) adequaat te evalueren. Of aan het feit dat het bijna zeventig jaar duurde voordat de Nederlandse regering in 2017 opdracht gaf om de in 1945-1949 uitgevoerde "politieacties" van Nederland in Indonesië te evalueren (namelijk in een studie van het NIOD, KITLV en MIMH, gepubliceerd in 2022). Bronnen: <https://ind45-50.nl/resultaten>; <https://www.aup.nl/en/book/9789463726382/over-de-grens>

Op het onderwerp "bestuurscultuur" zal ik terugkomen in paragraaf 2.3 van deze zienswijze.

manier probeert om "duidelijkheid" te verschaffen. Hij zet een imponerende militaire pet op, gaat op een bordes staan en spreekt de anderen dreigend toe:

"Jullie willen vrijheid om te denken? Nou, denk dan! Dat is jullie recht. Denk zoveel je wilt! En nog meer! We zullen zelfs een universiteit oprichten zodat jullie fatsoenlijk leren denken. Het enige wat ik in ruil daarvoor vraag, is dat jullie een beetje warm water naar mijn bad pompen. Dus denk zo veel je wilt, maar **pomp!** Zo niet, en dat zeg ik heel eerlijk... dan wordt het een harde winter!"

De reactie van de anderen is dat ze tomaten in zijn gezicht gooien.¹²

In de gemeente Arnhem hebben we gezien hoe dergelijke autoritaire "duidelijkheid" werkte bij de door de gemeente in 2014 van bovenaf aan burgers opgelegde "afvalpas". Dit leidde na veel gedoe in 2021 tot een referendum (op initiatief van een partij die een gestileerde tomaat in haar logo heeft). In dit referendum stemde een duidelijke meerderheid van de bevolking tegen deze afvalpas. Inmiddels, nog geen twee jaar later, lijkt het gemeentebestuur de uitkomst van dit referendum echter alweer terzijde te willen schuiven. Dit is typerend voor de Arnhemse bestuurscultuur, waarin "duidelijkheid" vaak alleen duidelijk gevonden wordt is als het gaat om duidelijkheid die in lijn is met bestuurlijke wensen.

De tweede vorm van "duidelijkheid" die de gemeente als uitgangspunt noemt, is duidelijkheid over wat de gemeente wel en niet doet met de opbrengst van het participatieproces. Op zich is zulke duidelijkheid natuurlijk prima.

Maar als participatie door de gemeente in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt of achteraf inhoudelijk genegeerd, dan moet de "duidelijkheid" waarmee dat gebeurt, door de gemeente niet als excuus worden aangevoerd voor het terzijde schuiven van de wensen van bewoners - zoals de Arnhemse wethouder Burgerparticipatie recentelijk nog deed, op 29 november 2022 op een bijeenkomst over parkeerbeleid en groenbeleid in de Parkstraat.¹³

Een botte weigering om burgers serieus te nemen, maakt van schijnparticipatie nog geen "echte" participatie.

Het "kunnen volgen" van participatie vs. het "kunnen volgen" van formele processtappen

Het vierde uitgangspunt dat in de Startnotie wordt genoemd, is dat het gemeentebestuur de participatie als een succes beschouwd wanneer inwoners, ondernemers en organisaties "het proces goed hebben kunnen volgen".

De vraag is wat het College hier bedoeld met "het proces". In de Startnotitie worden summier enkele formele processtappen genoemd (de participatieladder). Maar wat inwoners natuurlijk willen, is het werkelijke proces kunnen volgen. Dat wordt moeilijk als je als inwoner wordt uitgesloten van bijeenkomsten met ten minste twee van de vier genoemde "doelgroepen" (namelijk: samenwerkingspartners en georganiseerde stakeholders), en wanneer je ook niet aanwezig bent in de wandelgangen van een derde doelgroep, die van de raadsleden.

¹² Mandryka, *Den maskerte Agurk - Hvordan blir man verdens hersker?*, Nordisk Forlag AS. Oorspronkelijke titel: *Le Concombre masqué*, Dargaud Editeur Paris, 1980, d'après Mandryka.

¹³ Zie mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 3.

De enige manier om dit te verhelpen, is door middel van het bieden van werkelijke transparantie. Maar daar is de gemeente Arnhem tot op heden juist uitermate slecht in. Er wordt weliswaar lippendienst bewezen aan transparantie, maar er is tot nu toe geen teken van een intrinsieke wil tot transparantie. Denk bijvoorbeeld aan de weigering van twee van de drie wethouders om met een groep burgers te communiceren die na een jarenlang proces waarin van alles was misgegaan, drie wethouders hadden aangeschreven. De enige wethouder die wel reageerde, was de wethouder Burgerparticipatie, maar die gaf meteen ook aan zelf nergens over te kunnen beslissen en niet in de *black box* van de andere wethouders te kunnen kijken die wél beslissingsbevoegd waren. Er was dus geen transparantie. Er waren wel door de gemeente gecreëerde voldongen feiten.¹⁴

Dit gebrek aan werkelijke transparantie heeft, opnieuw, te maken met de Arnhemse bestuurscultuur en ambtelijke cultuur, waarover meer in paragraaf 2.3 van deze zienswijze.

>>> De Startnotitie zou duidelijk moeten maken hoe het gemeentebestuur van Arnhem gaat werken aan haar eigen bestuurs- en ambtelijke cultuur om deze meer transparant en open te maken, als voorwaarde om te komen tot een adequate burgerparticipatie met betrekking tot duurzame mobiliteit en parkeerbeleid.

M.b.t. parkeerbeleid wisten we zelfs niet van eerdere, formele processtappen

Het gebrek aan echte "duidelijkheid" wordt nog duidelijker als we kijken naar hoe het gemeentebestuur wil omgaan met participatie ten aanzien van het nog te formuleren parkeerbeleid. In paragraaf 4 van de Startnotitie schrijft het College hierover:

Participatieaanpak en planning parkeerbeleid

Zoals vermeld loopt de participatie van het duurzame mobiliteitsplan en het parkeerbeleid grotendeels gelijk op. Een belangrijk verschil is de fase '1. Visievorming' uit de tabel hierboven. Die fase is voor het parkeerbeleid al doorlopen. Tijdens drie (digitale) bijeenkomsten met belanghebbenden opgehaald wat voor ideeën verschillende belanghebbenden in de stad hebben in het kader van parkeerbeleid. De drie bijeenkomsten waren met:

1. Binnenstad: ondernemers en bewoners
2. Ontwikkelaars & ondernemers
3. Bewoners

De opbrengst hiervan is zoals gezegd vastgelegd. Dat vormt dan ook mede input voor het beschrijven van de visie op het parkeren. Daarmee sluiten we aan bij de stap 2 van de participatieaanpak 'Vastlegging beleid'. In deze stap worden de resultaten de eerste stap vertaald naar beleidsvoorstellen. De beleidsvoorstellen worden vervolgens voorgelegd aan verschillende belanghebbenden tijdens een viertal momenten.

Maar toen ik najaar 2022 door bewoners van de Parkstraat en Hendrikstraat gevraagd werd om mee te kijken met hun pogingen tot participatie over parkeerbeleid in hun eigen straten, waren zij niet op de hoogte van die ene, onder 3. genoemde "digitale" bijeenkomst, waarvan nu in de Startnotitie gezegd wordt dat zij daaraan hadden kunnen deelnemen.

14 Zie mijn eerdergenoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 2.

Is één digitale bijeenkomst voldoende om adequaat te participeren in de planvorming over meerjarenbeleid voor de hele stad? Nee, dat is **geen** serieuze participatie.

Wanneer heeft deze ene digitale bijeenkomst plaatsgevonden? De Startnotitie vermeldt het **niet**.

Hoeveel inwoners van Arnhem hebben aan die bijeenkomst deelgenomen? De Startnotitie maakt dat **niet** duidelijk.

>>> Wat was het resultaat van die ene bijeenkomst? Waar valt het verslag daarvan te vinden? Ook dat maakt de Startnotitie **niet duidelijk**. Dat zou alsnog in de Startnotitie moeten worden vermeld.

Noch de wethouder burgerparticipatie, **noch** de ambtelijke projectleider heeft de bewoners van de Parkstraat en de Hendrikstraat tijdens de participatiebijeenkomsten in 2022 en januari 2023 geattendeerd op (het mogelijke belang van) die ene digitale bijeenkomst, de mogelijke relevantie van de uitkomst daarvan voor de manier waarop de gemeente met de Parkstraat en Hendrikstraat omging, of enige evaluatie van die bijeenkomst.

Wat de wethouder wèl deed, was het opvoeren van (aanvankelijk als "wettelijk" gepresenteerde, maar later lokaal-politiek gebleken) normen voor de grootte van parkeerplaatsen, **zonder** daarbij echter naar het bestuursakkoord of naar eerdere bewonersparticipatie te verwijzen. Pas in februari 2023 hoorde ik als burger via-via dat de toen reeds gepleegde besluitvorming mogelijk te maken had met het bestuursakkoord tussen coalitiepartijen, en dus niet primair met die adviesnormen.

Ziedaar een voorbeeld van Arnhemse bestuurlijke en ambtelijke "duidelijkheid", die in veel gevallen een eufemisme lijkt te zijn voor "misleiding".

Bovendien probeert het gemeentebestuur op deze manier in de Startnotitie te verhullen dat het gemeentebestuur op het gebied van parkeerbeleid:

- kennelijk voor vele inwoners **niet "duidelijk" heeft gecommuniceerd** over eerdere mogelijkheden tot participatie over dit stadsbrede beleid;
- in ieder geval **geen serieuze bewonersparticipatie wenst** over parkeerbeleid, maar zich ervan af wil maken met een onduidelijke verwijzing naar één enkele, obscure digitale bijeenkomst die ooit kennelijk is gehouden.

Dit is onaanvaardbaar.

>>> De Startnotitie zou op zijn minst zodanig gewijzigd moeten worden dat inwoners in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld om ook op het gebied van parkeerbeleid te participeren op het niveau "adviseren" van de participatieladder.

Wat betekent het als deelnemers "aangeven dat ze gezien en gehoord zijn"?

Op grond van het voorafgaande, kan ik als burger nu al aangeven dat als de Startnotitie in zijn huidige vorm door uw raad aangenomen wordt, ik me niet gezien of gehoord zal voelen voor wat betreft het onderwerp parkeerbeleid. Ik heb niet de mogelijkheid gekregen op dit punt serieus te participeren. Maar ja, dat is dan mosterd na de maaltijd die ik achteraf op een gemeentelijk evaluatieformulier mag invullen dat vervolgens in een archief wordt gestopt.

Dit gaat over het vijfde in de Startnotitie genoemde uitgangspunt bij de voorgenomen participatie. Dit uitgangspunt is dat de participatie als een succes beschouwd wordt als de deelnemers aangeven zich "gezien en gehoord" te voelen. Maar wat houdt dat in de praktijk in?

Verreweg de meeste inwoners van Arnhem zijn geen vergadertijgers. Zij volgen niet actief de bewegingen van het gemeentebestuur en de raad, zolang die geen concrete consequenties hebben voor hun directe woonomgeving (straat, eventueel buurt). En zelfs als het gaat om de toekomst van hun eigen straat, is het notoir moeilijk bewoners te mobiliseren - dat kan ik op basis van achttien jaar ervaring bevestigen met betrekking tot mijn eigen straat. Veel bewoners ervaren in hun dagelijkse leven al zorgen en een zware belasting. Ze zien op tegen een vaak stressvolle, pijnlijke en vermoeiende aanraking met de wereld van politiek, bestuur en ambtenarij. De houding van veel mensen is vaak: "Wat niet weet, wat niet deert. Ik leef vandaag. Morgen is er weer een dag en we zien wel wat er dan gebeurt."

Als de gemeente mensen niet te veel stress bezorgt, maar ze af en toe wel een beetje verwent met opgewekte, "positieve" berichtjes en geurige kopjes koffie op een gezellige bijeenkomst met een beetje peptalk, dan voelen veel mensen zich al gauw "gezien en gehoord".

Op die manier komt er echter geen serieuze burgerparticipatie tot stand over onderwerpen als "duurzame mobiliteit" of stadsbreed parkeerbeleid.

Het risico is groot dat veel bewoners zich pas bewust worden van de implicaties van het geformuleerde beleid wanneer dat beleid reeds geïmplementeerd wordt in hun eigen straat.

>>> In de Startnotitie ontbreekt enig plan hoe de gemeente haar eigen inwoners bij deze onderwerpen **daadwerkelijk en op tijd gaat betrekken**. Dit zou alsnog moeten worden opgenomen in de notitie, voordat die een geloofwaardige "startnotitie" kan zijn. Nu lijkt het in dit opzicht eerder op een *la-maar-waaien-we-gaan-uit-de-losse-pols-wel-wat-aanmodderen-notitie*.

Input is geen geschikt succescriterium als het gaat om echte participatie

Het zesde en laatste in de Startnotitie genoemde uitgangspunt is dat het voor de participatie een succescriterium is of "er daadwerkelijk input is gekomen vanuit inwoners, ondernemers en organisaties".

Dit is een dubieus criterium. Met betrekking tot de Parkstraat hebben we najaar 2022 bijvoorbeeld gezien dat een grote hoeveelheid input van bewoners door de gemeente vlot terzijde werd geschoven. Het zou volkomen onterecht zijn als de gemeente de hoeveelheid input achteraf zou presenteren als een indicatie dat de participatie succesvol zou zijn geweest.¹⁵ Iets dergelijks gebeurde toen het College in antwoord op vragen van de ChristenUnie over de gang van zaken bij de Statenlaan, te kennen gaf dat er een "mediatietraject was afgerond", terwijl er in werkelijkheid een mediatietraject plotseling was afgebroken na één enkele mediatiebijeenkomst, waarna de gemeente niet meer met de bewoners communiceerde.¹⁶

¹⁵ Zie mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 3.

¹⁶ Zie mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 2.

De mate van succes van participatie moet worden geëvalueerd aan hoeveel er met input is **gedaan**. Als er met weinig input veel is gedaan, is dat een groter succes dan als er met veel input weinig is gedaan.

Door de hoeveelheid input als zelfstandig succescriterium op te nemen, zegt de gemeente eigenlijk dat zij het als een succes beschouwt als zij bewoners **weet te verleiden** tot het geven van veel input. Dit is echter alleen een succesindicator wanneer je een participatietraject beschouwt als een soort toneelvoorstelling waar je het publiek uitnodigt om mee te doen op het podium (de "bühne"). Als dat lukt, is het een succes, los van wat er buiten de schouwburg wel of niet gebeurt.

De hoeveelheid input is daarmee als criterium geschikt om het **succes van schijnparticipatie** (d.w.z. een participatietoneelstuk) te meten, maar niet om het succes van echte participatie te meten.

Vergelijk het met een bedrijf dat beschikt over een afdeling research en productontwikkeling, een marketing-afdeling alsmede een afdeling klantonderzoek. Stel dat een creatieve visionair prachtige ideeën aan de research-afdeling voorlegt (**input**), maar de research-afdeling weet die niet om te zetten in aansprekende producten of diensten (**output**), dan heeft het bedrijf er weinig aan.

Stel dat de researchafdeling wél met aansprekende producten en diensten komt waarmee de marketing-afdeling aan de slag kan (**input**), maar de marketing-afdeling slaagt er niet in hiervoor een markt te vinden of te creëren (**output**), dan is er evenmin sprake van een succes.

Stel nu dat de afdeling klantonderzoek bij de bedrijfsleiding met een rapport komt dat er in de markt een grote vraag is naar een bepaald, nog te ontwikkelen product of dienst (**input**), maar de marketing-afdeling veegt dat rapport van tafel en wint het pleit bij de directie, waardoor het product of de dienst niet wordt gerealiseerd (**output**), dan is er ook geen sprake van een succes.

En stel nu, dat burgers bij de helpdesk van de klantenservice (die gekoppeld is aan de afdeling klantonderzoek) herhaaldelijk melden dat er behoefte is aan een bepaalde dienst (**input**), maar dat het bedrijf daar om welke reden dan ook niets mee doet (**output**), dan is er net zo min sprake van een succes.

Dit laat zien dat niet input, maar **output** het juiste criterium is om het succes van echte burgerparticipatie te evalueren.

>>> De Startnotitie zou daarom zodanig moeten worden aangepast, dat het succescriterium "input" wordt vervangen door het succescriterium "**output**" - met andere woorden: wat en hoeveel er door de gemeente wordt gedaan met de inbreng van burgers, ongeacht hoe omvangrijk die inbreng is. Dit strookt ook beter met de volgende tekst in paragraaf 3.5 van de Startnotitie:

3.5 Omgang met resultaten

We nemen de participatie rondom het duurzaam mobiliteitsplan en parkeerbeleid serieus. (...) Belangrijk is voortdurend helder te zijn in wat er met de resultaten wordt gedaan. We willen expliciet en duidelijk zijn over wat we met de inbreng van de resultaten doen. (...)

2.3 Het belang van gemeentelijke attitudes en micro-keuzes

In paragraaf 2.1 van deze zienswijze heb ik naar voren gebracht dat het College bij het formuleren van de doelen van de beoogde participatie een eenzijdige, deels verholde **top-down-benadering** volgt die de kans op succesvolle participatie vermindert.

In paragraaf 2.2 heb ik laten zien dat een **formele processtructuur** (bijvoorbeeld met een "participatieladder") geen waarborgen biedt dat er echte participatie zal plaatsvinden en ook, door de aandacht af te leiden, het risico vergroot dat de belangen van gewone burgers ondergesneeuwd raken in het participatieproces.

Nu, in paragraaf 2.3, wil ik kort ingaan op de samenhang daarvan met de bestuurlijke en ambtelijke cultuur bij de gemeente Arnhem. Een organisatiecultuur heeft invloed op de houdingen die individuele medewerkers (bestuurders en ambtenaren) aannemen, op de micro-keuzes die zij op talloze momenten maken met betrekking tot hun professionele handelen, en op de groepsdynamieken die mede als gevolg daarvan binnen de organisatie ontstaan.

Het Stappenplan participatie - een januskop

Om te beginnen moet erop worden gewezen dat in het Stappenplan participatie (april 2022, opgesteld onder verantwoordelijkheid van wethouder Burgerparticipatie Bob Roelofs) in zoverre aandacht wordt besteed aan deze problematiek, dat het belang van houding en gedrag in ieder geval als zodanig wordt benoemd:

2.3 Houding en gedrag van alle deelnemers

Voor een succesvol participatietraject heb je niet alleen een goed ontworpen proces nodig, met heldere kaders, maar participatie vraagt ook wat van houding en gedrag van alle deelnemers (samenleving, raad, college en organisatie). Inwoners geven bijvoorbeeld aan dat de gemeente niet echt luistert, hen niet als serieuze gesprekspartner benadert en geen terugkoppeling geeft. Daarom hebben we een aantal kaders opgesteld, geïnspireerd door de Edese participatie aanpak.

Een gelijkwaardig gesprekspodium:

We bieden deelnemers in het participatietraject een gelijkwaardig gesprekspodium. Dat betekent dat belanghebbenden in gelijke mate de ruimte krijgen om hun input te geven en dat de inbreng van alle deelnemers wordt meegenomen. Denk aan: wanneer een deel van de belanghebbenden een rechtstreeks contact heeft met raad of bestuur, moeten ook andere belanghebbenden die mogelijkheid hebben.

Rolvastheid:

We hebben elk onze eigen rol, lichten deze toe en zijn er op aanspreekbaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer we verantwoordelijkheid nemen voor het proces van participatie (vaak is dat de gemeente, maar dat kan ook een initiatiefnemer zijn, zie kernvraag c) op blz. 10) we ook aanspreekbaar zijn op de kwaliteit van dat proces. Of wanneer een bewonersgroep aangeeft te kunnen adviseren over deelnemers aan een participatieproces, zij aanspreekbaar zijn op dat advies.

Open over proces en verwachtingsmanagement:

We zijn open naar elkaar over het proces en wat we van elkaar verwachten. Dat betekent dat we met elkaar delen welke stappen we in het participatieproces zetten, met wie en wanneer

(bijvoorbeeld wie uiteindelijk besluit en wat we met de inbreng van inwoners gaan doen). We spreken uit wat we van elkaar verwachten, zodat we ook verwachtingen aan elkaar kunnen bijstellen als dat nodig is. Kortom, we zeggen wat we doen en we doen wat we zeggen. Deelnemers in een traject informeren elkaar over hun eigen acties (bijvoorbeeld wanneer zij actief medestanders gaan werven) maar ook dat we ons houden aan de afspraken die we binnen het participatietraject met elkaar maken (bijvoorbeeld de afspraak dat deelnemers - en dus ook gemeente - elkaar informeren voordat ze naar de media gaan).

Wat aan deze tekst om te beginnen opvalt, is dat hij wel een probleemstelling bevat, alsmede een handreiking in termen van kaders en rollen, maar geen handreiking ten aanzien van bewustwording over de eigen houding of het eigen gedrag waar het verder gaat dan het zich schijnbaar conformeren aan die kaders en rollen.

Met andere woorden, in deze tekst wordt er stilzwijgend vanuitgegaan dat het met "houding en gedrag" wel goed zal komen als men zich uitwendig aan de kaders en rollen houdt.

Mijn jarenlange ervaring met Arnhemse bestuurders en ambtenaren heeft echter aangetoond dat dat niet het geval is. De bestuurs- en organisatiecultuur lijkt zodanig te zijn, dat sociaal onveilig en niet-integer gedrag in de richting van burgers door een flink aantal ambtenaren en bestuurders niet eens wordt opgemerkt, omdat het als vanzelfsprekend en "professioneel" wordt ervaren.

Ik heb ambtenaren hier vele malen op geattendeerd, maar dat werd mij niet in dank afgenomen. In één gesprek, op 2 december 2022 in bijzijn van wethouder Roelofs en een ambtenaar, ontstond er een kleine opening. Bepaald ambtelijk gedrag was weliswaar nog niet echt bespreekbaar, maar werd wel achteraf summier benoembaar - mits er niet over werd doorgepraat. De ambtenaar benoemde een feit en zei tegen mij: *"Ik zeg niet dat het goed is, maar zo is het gegaan."*

Dat dit door een enkele ambtenaar in aanwezigheid van de wethouder werd benoemd, was op zichzelf een stap vooruit, en had een positief effect op de sfeer van het gesprek. Maar zo'n kleine, individuele, incidentele stap is volstrekt onvoldoende om uitzicht te bieden op een goede ambtelijke omgang met een stadsbreed participatieproces.

Het eerst benoemen van het thema "houding en gedrag", zoals in de tekst van het Stappenplan participatie gebeurt, maar het vervolgens alleen uitwerken aan de hand van "kaders en rollen", brengt het risico met zich mee dat de illusie wordt gewekt dat het op papier zetten van die kaders en rollen voldoende zou zijn om een goede houding en goed gedrag te bewerkstelligen. Dat zou een misvatting zijn. Om die reden noem ik het Stappenplan participatie een "januskop". Het wijst twee richtingen tegelijk uit: (1) erkenning van het belang van houding en gedrag en dat hier mogelijk sprake is van een probleem; (2) de onjuiste suggestie dat dit probleem zonder indringend traject van zelfontwikkeling en organisatie-ontwikkeling kan worden opgelost.

Cultuur en taakopvatting in relatie tot individuele houding

In het eerder genoemde, in 2017 uitgebracht rapport-Frissen over de Arnhemse bestuurscultuur, wordt in de samenvatting iets geschreven dat laat zien hoe verweven een organisatiecultuur is met taakopvattingen en individuele houdingen:

7. De stad als project

Vele gemeentebesturen vatten de stad, de gemeente op als hun project. Op basis van een collegeakkoord, berustend op een coalitie, wordt via stevige afspraken en de daarvoor benodigde coalitie- en fractiediscipline getracht een agenda van projecten te realiseren in het belang van de stad. Niet langer zijn collegeakkoorden de verbinding van ideologische verschillen, maar veeleer de verdeling van plannen en projecten over de samenwerkende partijen in een coalitie. Het besturen van steden is tegenwoordig vooral het maken van plannen en het realiseren van projecten.

Dit patroon bestaat erin dat bestuurders bij toenemende weerstand niet kiezen voor stoppen, maar voor doorgaan. In het belang van de stad fietsen ze tegen de wind in, nemen ze weerstand, kritieken en verwijten op de koop toe en blijven ze zich inzetten voor realisatie van het project. Ze zien de alternatieven, horen de tegenwerpingen en gaan toch door. In het belang van de stad. Risico's worden van beheersingsmaatregelen voorzien en (politieke) tegenstanders met toezeggingen meegenomen. Tegelijkertijd vragen tegenstanders zich af waarom de bestuurder niet wil luisteren, zien ze een bestuurder die welhaast 'autistisch' doorgaat of een bestuurder die de stijl van een 'straatvechter' hanteert. Er is onbegrip over het dogmatisch karakter van gedrag: de bestuurder die alle argumenten behalve de zijne direct van tafel veegt en eigenlijk het gesprek niet meer echt wil voeren.¹⁷

Wat deze tekst goed laat zien, is hoe een cultuur kan leiden tot een individuele houding die echte burgerparticipatie bijna onmogelijk maakt. Immers, bestuurders die de stad opvatten als een project, vatten ook burgerparticipatie op als een project, dat gemanaged moet worden. Kritische burgers worden dan, als ze bezwaren uiten, al snel als een belemmering ervaren voor het behalen van de doelen van het project. Samen met hun ambtenaren zoeken bestuurders dan naar middelen om die belemmeringen weg te nemen.

Linksom of rechtsom. Het beoogde resultaat wordt belangrijker gevonden dan de weg ernaartoe.

Dit is wat ook wel een "instrumentalistische" houding wordt genoemd, leidend tot gedrag waarbij burgers ofwel als middelen (instrumenten), ofwel als obstakels worden opgevat. Het is in de kern dus een dehumaniserende houding.

Effect van de relatie tussen bestuurders en ambtenaren

Het is mij niet precies duidelijk wat het oorzakelijke verband is tussen de houdingen die ik in de loop der jaren bij Arnhemse bestuurders en bij Arnhemse ambtenaren heb ervaren. Bestuurders beïnvloeden hun ambtenaren, maar bestuurders kunnen niet functioneren zonder steun van hun ambtenaren. In het rapport-Frissen is de aandacht vooral gericht op de bestuurscultuur van Arnhem, maar er wordt voorzichtig ook iets gezegd over de invloed daarvan op het ambtelijke apparaat:

17 <https://arnhemspeil.nl/docs/2021-05-12-arnhemspeil-samenvatting-rapport-nsob-paul-frissen-patronen-van-politiek-de-arnhemse-bestuurscultuur-in-meervoud.pdf>

10. Ambtelijk apparaat

De dominantie van het college uit zich ook in relatie tot het ambtelijk apparaat. Uit onze gesprekken komt naar voren dat ambtenaren in de beleidsuitvoering veel vrijheid genieten en zich kunnen verheugen over een college dat op afstand betrokken is, maar dat het college in de beleidsvoorbereiding zeer bepalend is. Onafhankelijk ambtelijk advies wordt gewaardeerd zolang dat uiteindelijk maar past bij de besluiten in het college. Wij hebben gehoord over ambtenaren, die in niet mis te verstane bewoordingen is opgedragen een advies aan te passen, die in het college spreekwoordelijk in de hoek werden gezet, zelfs door wethouders die in de voorbereiding betrokken waren en het betreffende stuk in het college hadden ingebracht.¹⁸

Mijn eigen ervaringen met Arnhemse ambtenaren doen me vermoeden dat zij bestuurders indirect laten merken dat als die bepaalde ambtelijke gewoontes proberen te doorbreken, dit risico's zou meebrengen voor de mate van ambtelijke steun die ze kunnen verwachten. Ik heb dit van een Arnhemse *ex-bestuurder* ook wel eens expliciet gehoord.

Er is dus sprake van een delicaat machtsverevenwicht tussen enerzijds bestuurders en anderzijds ambtenaren vanaf ongeveer het niveau van beleidsadviseur, senior-jurist of senior-handhaver. Maar dit straalt uit naar de hele organisatie en de hele organisatiecultuur. Want ambtenaren werken met elkaar samen en zijn van elkaar afhankelijk.

Toch zal het, om adequate burgerparticipatie te realiseren, nodig zijn om bepaalde gewoontes van een substantieel aantal Arnhemse ambtenaren te doorbreken. Als het College daar serieuze pogingen toe onderneemt, zou de gemeenteraad het College daarbij moeten steunen in het belang van de stad. En wel op een manier die boven partijpolitiek uitstijgt. Anders gaat het namelijk niet lukken.

Gewoontes van Arnhemse ambtenaren - micro-keuzes

Burgers maken kennis met ambtenaren via contacten over specifieke zaken, waarover overleg gepleegd moeten worden. Zoals in elke menselijke communicatie, worden er in die contacten over en weer ook heel veel non-verbale boodschappen gegeven. Dit kan via mimiek, maar ook via het zwijgen over bepaalde zaken. In de communicatie vinden voortdurend *micro-keuzes* plaats: wat zeg ik wel, wat zeg ik niet, en hoe zeg ik het? Toon ik begrip en probeer ik de ander zo mee te krijgen, of toon ik onvrede om de ander onder druk te zetten?

Ook buiten de communicatie vinden dat soort keuzes plaats. Een ambtenaar kan kiezen: ga ik deze toezegging op tijd nakomen, of wacht ik nog even, of ga ik er maar even niet aan denken, tenzij de burger piept?

Ik zal een recente voorbeeld geven van micro-keuzes die een ambtenaar ten aanzien van mij als burger maakte. Het speelt zich af begin dit jaar en betreft een emailwisseling over mijn komende bezoek aan een hoorzitting van de Arnhemse bezwarencommissie. Dat ging zo:

18 Ibid.

Geachte heer Jonker,

Uw aanvullend bezwaar is voorgelegd aan de secretaris van de bezwaarschriftencommissie.

Kunt u mij informeren of u ter zitting aanwezig zult zijn?

Met vriendelijke groet,
[naam ambtenaar]

Geachte heer [naam ambtenaar],

Ja, ik ben voornemens ter zitting aanwezig te zijn.

Kunt u mij informeren wie er van de kant van de gemeente (in haar hoedanigheid van het zich verwerende bestuursorgaan) aanwezig zullen zijn?

Met vriendelijke groet,
Michiel Jonker

Geachte heer Jonker,

U ontvangt hierover tijdig bericht.

Met vriendelijke groet,
[naam ambtenaar]

Geachte heer [naam ambtenaar],

Morgenochtend is de zitting.

Dus dit is wat u "tijdig" noemt. U bedoelt gewoon dat ik helemaal geen bericht krijg, en dat vindt u "tijdig" genoeg.

Waarom zou ik uw berichten nog snel en adequaat beantwoorden, als u dat omgekeerd kennelijk niet de moeite waard vindt?

Omdat u op dat ambtelijke pluche zit?

Typisch ambtenarengedrag. Ik zie u waarschijnlijk morgenochtend.
Welterusten en tot dan.

Michiel Jonker

De volgende ochtend bleek de gemeente zich alleen te laten vertegenwoordigen door juist deze ambtenaar - een academisch gestudeerde jurist. Hij liet mij mondeling blijken dat hij zich door mij zeer onheus bejegend voelde. Anderzijds vond hij dat er op zijn eigen gedrag niets viel aan te merken. We zien hier twee dingen: micro-keuzes in de omgang, voortkomend uit een houding.¹⁹

¹⁹ Zie m.b.t. micro-keuzes ook mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 5.

Als ambtenaren zich tijdens een participatieproces zo opstellen, dat wil zeggen: in hun houding en gedrag dergelijke micro-keuzes maken, dan kunnen burgers twee dingen doen. Ze kunnen zich erin schikken en, om er zo min mogelijk last van te hebben, het min of meer "normaal" vinden dat ze door ambtenaren suboptimaal worden bejegend. Er ontstaat dan een verticale relatie tussen burger en ambtenaar, met de ambtenaar in een hiërarchisch gezien hogere positie. Of burgers kunnen voor zichzelf opkomen en (non-verbaal en verbaal) gaan staan voor een verhouding van gelijkwaardigheid.

Ik kies meestal (maar niet altijd) voor dat laatste, omdat ik gemerkt heb dat het eerste er niet toe leidt dat ik coulant of zelfs maar fair behandeld wordt. Wel vriendelijker, maar inhoudelijk niet coulanter of redelijker. Terwijl ik als burger wel inhoudelijke doelen nastreef. Ik ben niet primair uit op schouderklopjes van ambtenaren.

Dit wordt door sommige Arnhemse ambtenaren als confronterend en ongewenst ervaren. Zij wensen een minder kritische, meer gedweë burger. Het emotioneert hen als ze niet in staat zijn het contact met een burger naar hun hand te zetten. Zij ervaren dat als unfair.

Er is dus bij sommige Arnhemse ambtenaren in relatie tot gewone burgers sprake van iets wat de Amerikanen "*entitlement*" noemen. De betreffende ambtenaren voelen zich bijvoorbeeld vrij burgers met schijnbaar duidelijke, maar uiteindelijk toch vage toezeggingen of vergezichten te manipuleren, of om te doen voorkomen alsof politieke keuzes wettelijke regels zijn, of nog een hele reeks andere truken uit de grote trukendoos.

Deze truken zijn waarschijnlijk heel geschikt om schijnparticipatie (participatie-toneelstukken) te realiseren, maar ze zijn schadelijk voor echte participatie - en al helemaal als burgers in de gaten krijgen wat er (elke keer weer) gebeurt, en daardoor hun vertrouwen in de gemeente als overheid verliezen.

Dat er dan bepaalde op papier vastgelegde processtappen formeel gevolgd worden, of dat er achteraf d.m.v. gemeentelijke verslaglegging een indruk wordt gewekt dat deze processtappen correct gevolgd zijn, zal het vertrouwen van burgers in het proces dan niet kunnen terugbrengen.

Hoe te komen tot cultuurverandering bij de gemeente?

Participatie wordt pas spannend als er sprake is van belangentegenstellingen. Hoe daarmee wordt omgegaan, is de echte toets of er sprake is van kwalitatief goede participatie.

Om tot echte, functionele participatie te komen, is er bij de gemeente een cultuurverandering nodig, op bestuurlijk maar zeker ook op ambtelijk niveau. In mijn ogen valt zo'n cultuurverandering alleen te bereiken door middel van oefenen in de praktijk, maar wel met feedback van trainers die begrijpen wat er nodig is en die ambtenaren zowel kunnen inspireren als uitdagen.

>>> Daarom zou in de Startnotitie moeten worden opgenomen dat er training wordt georganiseerd voor de ambtenaren die betrokken zijn bij het beoogde participatietraject. Ik ben bereid met de gemeente na te denken over de invulling van zulke training - tegen een bescheiden vergoeding per uur. Deze zienswijze krijgt u van mij gratis, bij wijze van kennismaking.

2.4 Sociale drukmiddelen tijdens het participatieproces

Ik heb in het voorafgaande mijn zorg uitgesproken dat de in de Startnotitie summier geschetste stappen en randvoorwaarden om tot participatie te komen, in de praktijk aan ambtenaren en bestuurders ruimte bieden voor het organiseren van schijnparticipatie, en dat zij deze ruimte, mede gezien de heersende bestuurs- en ambtelijke cultuur, ook daarvoor zullen gebruiken. In paragraaf 2.1 van deze zienswijze heb ik gewezen op de verholde top-down-benadering die het College hanteert. In paragraaf 2.2. heb ik gewezen op een aantal procesmatige aspecten. En in paragraaf 2.3 ben ik ingegaan op het aspect m.b.t. bestuurlijke en ambtelijke cultuur.

Hier wil ingaan op een procesmatig risico dat in de Startnotitie niet wordt genoemd, maar dat bij goede lezing van het Stappenplan participatie (april 2022) blijkt. In paragraaf 2.3 van dat Stappenplan staat onder andere het volgende vermeld:

Open over proces en verwachttingsmanagement:

We zijn open naar elkaar over het proces en wat we van elkaar verwachten. Dat betekent dat we met elkaar delen welke stappen we in het participatieproces zetten, met wie en wanneer (bijvoorbeeld wie uiteindelijk besluit en wat we met de inbreng van inwoners gaan doen). We spreken uit wat we van elkaar verwachten, zodat we ook verwachtingen aan elkaar kunnen bijstellen als dat nodig is. Kortom, we zeggen wat we doen en we doen wat we zeggen.

Deelnemers in een traject informeren elkaar over hun eigen acties (bijvoorbeeld wanneer zij actief medestanders gaan werven) maar ook dat we ons houden aan de afspraken die we binnen het participatietraject met elkaar maken (bijvoorbeeld de afspraak dat deelnemers - en dus ook gemeente - elkaar informeren voordat ze naar de media gaan).

Het kan bijdragen aan het onderling vertrouwen in een participatietraject om samen met deelnemers spelregels op te stellen. Bovenstaande kaders kunnen dan als inspiratie dienen.

Op het eerste gezicht lijkt dit een onschuldige tekst, maar dat is het niet, om twee redenen:

- (1) Het creëert een risico dat de uitingsvrijheid en communicatievrijheid van deelnemers aan het participatieproces hun in de praktijk ontnomen wordt;
- (2) Het creëert een risico dat de deelnemers aan het participatieproces op subtiele wijze afgesplitst raken van andere burgers en door de gemeente worden gecoöpteerd als een nieuw "wijkelitegroepje".

Ad (1): Beperking uitingsvrijheid van deelnemers aan een participatieproces

Aan het begin van een participatietraject dat door de gemeente op een verholde wijze op een top-down, patriarchale wijze wordt ingestoken, kan de ambtelijke gespreksleider van een bijeenkomst (of een digitaal overleg) gebruik maken van zijn of haar positie en het daaraan ontleende overwicht om vriendelijk maar ook met een uitstraling van ervaring en gezag aan te geven dat het *"natuurlijk belangrijk is om met elkaar in een sfeer van vertrouwen te kunnen praten, en dat het daarom nuttig is om met elkaar bepaalde spelregels af te spreken"*. Er kan dan tijdens de

bijeenkomst sociale druk ontstaan op de deelnemers om zich te conformeren aan de ideeën van de gemeentelijke gespreksleider daarover.

Onder het mom van het creëren van onderling vertrouwen kan op deze manier de utingsvrijheid van de deelnemers worden beperkt. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken, precies zoals in de tekst van het Stappenplan Participatie wordt vermeld, dat ze andere deelnemers op de hoogte **moeten** stellen voordat ze naar de media stappen, of zelfs voordat ze met andere invloedrijke personen praten. Dit kan voor burgers een drempelverhogende werking hebben.

Stel bijvoorbeeld dat ambtenaren of bestuurders zich tijdens het participatietraject niet aan bepaalde afspraken of gewekte verwachtingen houden, of deze gewekte verwachtingen tijdens de rit anders gaan "interpreteren" zonder te willen toegeven dat hun interpretatie is veranderd, dan kunnen dergelijke informele *non-disclosure agreements* (NDA's) druk op burgers leggen om zich zulke praktijken zwijgend te laten welgevalen, ten koste van de behartiging van hun legitieme belangen.

Ik heb zelf in dergelijke processen herhaaldelijk meegemaakt dat gemeentefunctionarissen zich op dergelijke manieren gedroegen. In één van die gevallen, waarin de betreffende gemeente-functionaris een wethouder was, werd ik vervolgens benaderd door dagblad De Gelderlander, omdat journalisten bij De Gelderlander dankzij eerdere communicatie van mijn kant **wisten** dat ik een centrale figuur was geweest, en misschien nog steeds was, in het contact tussen bewoners en gemeente. Het daaropvolgende nieuwsberichtje in De Gelderlander vergrootte de druk op de wethouder in kwestie om contact met mij als vertegenwoordiger van bewoners daarna niet langer af te houden.

In de praktijk behelzen participatietrajecten altijd ook een element van onderhandeling. Daarom is het belangrijk, vooral ook gezien de zeer scheve machtsverhouding tussen gemeente-functionarissen en inwoners, dat de deelnemende inwoners hun communicatieve handelingsvrijheid tijdens het participatieproces behouden - niet alleen formeel, maar vooral ook informeel.

De in het Stappenplan Participatie gegeven "inspiratie voor spelregels" kan, via de interventies van dominante ambtelijke of bestuurlijke gespreksleiders, ook leiden tot het informeel (sociaal) buitensluiten van mondige deelnemers die de moed hebben om openlijk te zeggen dat ze niet akkoord gaan met dergelijke afspraken. Het kan daarbij zowel gaan om uitsluiting van de groep met wie gemeenteambtenaren bereid zijn welwillend te overleggen,²⁰ als om uitsluiting uit de sociale groep van participerende inwoners. Er kan geprobeerd worden om degene die de moed heeft om zich te verzetten tegen dergelijke, beperkende afspraken, te framen als "lastig" of "onredelijke", waarbij wordt ingespeeld op het verlangen van andere deelnemers naar een goede, harmonische, minder stressvolle sfeer - ook als dat indirect ten koste van hun eigen inhoudelijke belangen gaat.

Met andere woorden, het gemeentebestuur kan dergelijke "spelregels" misbruiken om inwoners tegen elkaar uit te spelen. Dat moet worden voorkomen.

Een extra risico dat wordt veroorzaakt door (informele of formele) inperking van de communicatieve vrijheid van bewoners die deelnemen aan het beoogde participatieproces, is dat zij zich minder vrij gaan voelen om buiten het participatieproces om met leden van de gemeenteraad te

20 Voor een voorbeeld hiervan, zie mijn eerder genoemde notitie *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 2.

communiceren. Dit kan ertoe leiden dat leden van uw raad die ten tijde van het participatieproces tot de oppositie behoren, minder goed worden geïnformeerd dan raadsleden die tot de coalitiepartijen behoren. Op die manier zou de controlerende functie van de gemeenteraad worden verzwakt - zoals ik in paragraaf 2.1 van deze zienswijze al opmerkte.

>>> Daarom zou in de Startnotitie expliciet moeten worden vermeld dat het bewoners die deelnemen aan het participatieproces, te allen tijde vrij staat om met wie dan ook over zowel het proces als de inhoudelijke problematiek te communiceren.

Ad (2): Risico van sociale splitsing en elitevorming

In paragraaf 2.2 van deze zienswijze heb ik onder het kopje '*De opdeling in "doelgroepen" verzwakt de positie van Arnhemse burgers*' al gewezen op het ontstaan van speciale, met het gemeentebestuur vernetwerkte groepjes burgers die ik "wijkelitegroepjes" noemde. In de bijlage bij deze zienswijze komt dit ook naar voren in de context van de invoering van nieuw parkeerbeleid voor de wijk Spijkerkwartier in 2017. Ook in mijn notitie *Schijnparticipatie in Arnhem* heb ik hierop gewezen.²¹

Een participatieproces is voor de deelnemers altijd ook een sociaal proces. De deelnemende bewoners socialiseren met vertegenwoordigers van de gemeente. Daar is op zichzelf niets mis mee, sterker nog, het is een essentiële karakteristiek van participatie. Juist door elkaar beter te leren kennen, te leren waarderen en te leren respecteren, kunnen er mogelijkheden ontstaan voor oplossingen die anders in de praktijk niet haalbaar zouden zijn geweest, vanwege:

- het ontbreken van ambtelijk en bestuurlijk draagvlak;
- het ontbreken van ambtelijk en bestuurlijk respect voor (de belangen van) inwoners;
- het ontbreken van draagvlak bij inwoners voor doelen van het gemeentebestuur.

Zodra echter de sociale integratie tussen enerzijds inwoners die aan een participatieproces deelnemen en anderzijds gemeenteambtenaren en -bestuurders gepaard gaat met een informele inperking van de vrijheid van deelnemende bewoners om buiten het participatietraject om met andere actoren te communiceren, ontstaat er een groot risico dat de betreffende inwoners voor wat betreft het onderwerp waarover de participatie gaat, worden losgeweekt van hun natuurlijke achterban.

Door veel te communiceren met functionarissen van het zittende gemeentebestuur en minder met hun eigen buurtgenoten of met oppositionele politici, gaan ze zich in toenemende mate ook **identificeren** met de gezichtspunten van het zittende gemeentebestuur.

Zo kan er een nieuw, met het gemeentebestuur verbonden elitegroepje ontstaan, dat in naam nog representatief is voor "de straat", "de wijk" of "de inwoners van de stad", maar in feite gecoöpteerd en ingekapseld wordt door het gemeentelijke bestuursapparaat.

Er is dan geen sprake meer van burgerparticipatie, maar van **selectieve burgercoöptatie**, die de weg vrijmaakt voor **structureel cliëntelisme**. De in 2016/2017 ad hoc ontstane Werkgroep Verkeer in het Spijkerkwartier is daar een voorbeeld van. Die werkgroep is nooit meer opgeheven en is in belangrijke mate de functie gaan vervullen van uitvoerder, facilitator en communicator van gemeentelijk beleid ten aanzien van de wijk, met aanwending van subsidiegeld.

²¹ Michiel Jonker, *Schijnparticipatie in Arnhem*, hoofdstuk 4, pp. 33-34.

Dergelijke wijkelitemgroepjes worden door het gemeentebestuur vaak opgevat als vertolkers van "de stem van de wijk", terwijl ze in feite in belangrijke mate de stem van het gemeentebestuur zelf vertolken. Dat is vanuit bestuurlijk oogpunt gezien wellicht heel handig, maar het doet afbreuk aan werkelijke burgerparticipatie.

Deze gang van zaken moet beschouwd worden als een vorm van netwerkcorruptie zodra het gepaard gaat met:

- de pretentie dat dergelijke groepjes "de" wijk of "de" bewoners zouden vertegenwoordigen;
- het verhullen van relevante, gemeentelijke geldstromen waarover deze groepjes van de gemeente invloed krijgen toebedeeld;
- het bieden van speciale beïnvloedingsmogelijkheden aan deze groepjes, zoals de gemeente in de Startnotitie doet door ze aan te merken als "georganiseerde stakeholders" en ze in een aparte "doelgroep" onder te brengen met wie in het participatieproces apart wordt overlegd.

>>> Daarom zou er in de Startnotitie niet alleen transparantie moeten worden gegeven over deze groepjes en de daarmee verbonden geldstromen (zie pag. 14), maar zouden alle "georganiseerde stakeholders" die primair of in essentie bestaan uit inwoners van Arnhem, in het participatieproces op dezelfde manier moeten worden behandeld als andere inwoners van Arnhem, en dus niet langer in een aparte "doelgroep" moeten worden ondergebracht.

3 Conclusie

Om tot adequate burgerparticipatie te komen, zijn een aantal dingen nodig:

- Er is een houdingsverandering en een cultuurverandering van het gemeentebestuur nodig, zowel bij bestuurders als bij ambtenaren.
- Het is nodig dat het gemeentebestuur in participatieprocessen niet langer een (al dan niet verholde) top-down-benadering volgt, maar het participatieproces gaat erkennen als intrinsiek waardevol, ook als dit leidt tot wijziging van de doelen die het gemeentebestuur zichzelf aanvankelijk had gesteld. Met andere woorden, het participatieproces is dan niet langer een instrument om (vooraf gestelde) gemeentelijke doelen te verwezenlijken, maar een manier waarop het gemeentebestuur de eigen benadering en de eigen doelen toetst aan de hand van interactie met de inwoners van de stad. Op deze manier wordt aan de slogan van het gemeentebestuur, "*Met de stad*", alsnog inhoud gegeven.
- In de thans voorliggende Startnotitie moeten waarborgen voor echte participatie worden opgenomen, alsmede richtsnoeren voor goede participatie. Het uitsluitend verwijzen naar het Stappenplan Participatie uit 2022 is op deze punten niet voldoende en brengt op sommige punten zelfs de participatie in gevaar.

Als de gemeente dit niet doet, zal het komende "participatietraject" vervallen tot schijnparticipatie zodra er (al dan niet vermeende) belangentegenstellingen optreden. Als de gemeente legitieme besluitvorming wil, is er geen weg terug. Het enige alternatief voor echte participatie is namelijk een terugval in schijnparticipatie, ter verhulling van autoritair bestuur en cliëntelisme.

4 Overzicht wijzigingsvoorstellen voor de Startnotitie

In deze zienswijze heb ik betoogd dat de *Startnotitie participatie Duurzame Mobiliteit en Parkeerbeleid* op een aantal punten zou moeten worden aangepast, voordat u als gemeenteraad de notitie vaststelt. Hieronder heb ik de door mij gedane wijzigingsvoorstellen geciteerd en bij elkaar gezet, voor het overzicht van uw raad. U kunt als raadsleden uw mening bepalen over elk van deze voorstellen en het overzicht daarbij gebruiken als checklist.

>>> In de Startnotitie zou een doel moeten worden toegevoegd aan de genoemde, met participatie na te streven doelen, namelijk het doel van een open dialoog tussen gemeentebestuur en andere deelnemers aan het participatieproces over de voor het mobiliteitsbeleid en parkeerbeleid relevante waarden, en de vanuit die waarden na te streven doelen.

(pag. 6)

>>> Daarom zou er in de Startnotitie nadrukkelijk moeten worden genoemd dat er van de overleggen in het participatieproces verslag wordt gedaan door een onafhankelijke verslaglegger met wie alle deelnemers van te voren op goed geïnformeerde wijzen hebben kunnen instemmen. Daarnaast zou in de Startnotitie moeten worden opgenomen dat deelnemers aan overleggen het recht hebben om na afloop van elk overleg:

- meteen het (concept-)verslag daarvan toegestuurd te krijgen (proactief door de gemeente);
- daarover binnen een redelijke termijn opmerkingen in te sturen die als bijlage aangehecht worden aan het definitieve verslag (en opgenomen in elektronische documenten met het verslag, in hetzelfde pdf-document als het verslag);
- schriftelijk aan te geven of zij zich in het (definitieve) verslag kunnen vinden of niet, waarna dit eveneens in het uiteindelijke verslagdocument zelf wordt opgenomen.

(pag. 8)

>>> In de Startnotitie wordt in het geheel **niet gemotiveerd** waarom het gemeentebestuur aan bewoners **niet de mogelijkheid wil geven** om op het niveau van "samenwerken" te participeren. Dat zou wel moeten.

(pag- 10)

>>> Als de gemeenteraad vindt dat burgers bij de planvorming over toekomstig, stadsbreed, langjarig parkeerbeleid **überhaupt moeten kunnen participeren**, dan zou de gemeenteraad van het College moeten eisen dat de "participatie" bij deze planvorming op zijn minst opgetild wordt naar het niveau van de trede "adviseren" op de participatieladder. Want dit is eerder nog niet gebeurd.

(pag. 11) - zie ook verderop, pag. 19.

>>> Als het College zo omgaat met de inbreng van "samenwerkingspartners", dan zou dit in de Startnotitie expliciet moeten worden benoemd. Immers, in paragraaf 3.2 van de notitie geeft het gemeentebestuur aan: *"We zijn eerlijk en duidelijk over de kaders waarbinnen de participatie mogelijk is: dus over datgene waar wel en geen invloed op mogelijk is."*

(pag. 13)

>>> De Startnotitie zou duidelijkheid moeten bieden wat voor soort georganiseerde groepen burgers toegang krijgen tot de overleggen met de "doelgroep georganiseerde stakeholders", en wat de criteria zijn voor toegang tot die overleggen. Dit zou kunnen stimuleren dat bewoners zich op straatniveau organiseren om meer doeltreffend te kunnen participeren.
(pag. 14) - zie ook verderop, pag.

>>> Ook zou het College helderheid en laagdrempelige openbaarheid moeten verschaffen over welke subsidiestromen er in de afgelopen vijf jaar van de gemeente of met medewerking van de gemeente naar alle bekende "georganiseerde stakeholders" zijn gevloeid, zodat burgers kunnen constateren of er in het participatieproces met betrekking tot duurzame mobiliteit en parkeerbeleid vormen van belangenverstrengeling dreigen op te treden.
(pag. 14)

>>> De Startnotitie zou daarom moeten voorzien in een mogelijkheid voor deelnemers om op elk moment tijdens het participatieproces te escaleren, desnoods tot op bestuurlijk niveau, als het proces hun inziens niet in overeenstemming met de spelregels verloopt.
(pag. 16)

>>> De Startnotitie zou duidelijk moeten maken hoe het gemeentebestuur van Arnhem gaat werken aan haar eigen bestuurs- en ambtelijke cultuur om deze meer transparant en open te maken, als voorwaarde om te komen tot een adequate burgerparticipatie met betrekking tot duurzame mobiliteit en parkeerbeleid.
(pag. 18)

>>> De Startnotitie zou op zijn minst zodanig gewijzigd moeten worden dat inwoners in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld om ook op het gebied van parkeerbeleid te participeren op het niveau "adviseren" van de participatieladder.
(pag. 19) - zie ook hierboven, pag. 11

>>> In de Startnotitie ontbreekt enig plan hoe de gemeente haar eigen inwoners bij deze onderwerpen **daadwerkelijk en op tijd gaat betrekken**. Dit zou alsnog moeten worden opgenomen in de notitie, voordat die een geloofwaardige "startnotitie" kan zijn. Nu lijkt het in dit opzicht eerder op een *la-maar-waaien-we-gaan-uit-de-losse-pols-wel-wat-aanmodderen-notitie*.
(pag. 20)

>>> De Startnotitie zou daarom zodanig moeten worden aangepast, dat het succescriterium "input" wordt vervangen door het succescriterium **"output"** - met andere woorden: wat en hoeveel er door de gemeente wordt gedaan met de inbreng van burgers, ongeacht hoe omvangrijk die inbreng is.
(pag. 21)

>>> Daarom zou in de Startnotitie moeten worden opgenomen dat er training wordt georganiseerd voor de ambtenaren die betrokken zijn bij het beoogde participatietraject. Ik ben bereid met de gemeente na te denken over de invulling van zulke training - tegen een bescheiden vergoeding per uur. Deze zienswijze krijgt u van mij gratis, bij wijze van kennismaking.
(pag. 27)

>>> Daarom zou in de Startnotitie expliciet moeten worden vermeld dat het bewoners die deelnemen aan het participatieproces, te allen tijde vrij staat om met wie dan ook over zowel het proces als de inhoudelijke problematiek te communiceren.
(pag. 30)

>>> Daarom zou er in de Startnotitie niet alleen transparantie moeten worden gegeven over deze groepjes en de daarmee verbonden geldstromen (zie pag. 14), maar zouden alle "georganiseerde stakeholders" die primair of in essentie bestaan uit inwoners van Arnhem, in het participatieproces op dezelfde manier moeten worden behandeld als andere inwoners van Arnhem, en dus niet langer in een aparte "doelgroep" moeten worden ondergebracht.
(pag. 31)

Politieke Maandag 4 december 2017 (informatieve ronde) gemeenteraad Arnhem

Inspraak door Michiel Jonker

Wat te doen met parkeervoorstel zonder participatie?

Voorzitter, geachte raadsleden,

1 Inleiding en samenvatting

Wat voor u ligt, is in essentie een voorstel voor belastingverhoging met als excuus een voorstel voor een parkeerplan. Dit zogenoemde "parkeerplan" is opgesteld door een werkgroep van een aantal wijkbewoners, onder begeleiding van gemeenteambtenaren en in opdracht van het college van B&W. Voor de duidelijkheid zal ik dit "plan A" noemen, om het te onderscheiden van de door mij als wijkbewoner ingediende aanzet voor een "plan B".

Al eerder heb ik aangegeven dat de werkgroep en de betreffende gemeente-ambtenaren ten onrechte beweren dat er "wijkbreed draagvlak" voor "plan A" zou zijn. Het verspreiden van een flyer, gevolgd door twee "informatie-bijeenkomsten" waar bezwaren tegen het plan werden weggewuifd, is niet hetzelfde als "participatie". Ook het feit dat 133 bewoners iets positiefs hebben opgemerkt over één of meer aspecten van het plan, zegt weinig. In het plangebied wonen meer dan 5.000 mensen. Dat een gemeenteambtenaar beweert dat er "aan alle professionele criteria voor participatie is voldaan",²² maakt vooral duidelijk dat er op dat punt ambtelijk helaas sprake is geweest van een laag professioneel niveau.

Inhoudelijk ontbreekt er bij "plan A" een deugdelijke probleemanalyse. Wat is nu echt het probleem, door welke mensen wordt het als probleem ervaren en wat zou door diezelfde mensen en door de overige wijkbewoners als een geschikte oplossing worden ervaren? Het eigenlijke probleem lijkt bij het college van B&W te liggen: een groot tekort aan geld als gevolg van uit de hand gelopen projecten die niks met parkeren te maken hebben. Het parkeerplan dient voor schuldreductie door de invoering van overal betaald parkeren.

Dat de "meeropbrengst" zogenaamd terug zou gaan naar "de wijk", is om verschillende redenen niet waar. Dit parkeerplan dient vooral als onderdeel van een oplossing voor een budgettair probleem van het college, niet als oplossing voor de wijk.

Toen mij duidelijk werd dat er geen ruimte was voor echte participatie, maar alleen voor jaknikken en schijnparticipatie, heb ik een aanzet voor een alternatief plan ("plan B") ingediend bij het college. Daarmee heb ik duidelijk proberen te maken dat het wel degelijk mogelijk is om de behoeften van de wijkbewoners voorop te stellen, en met die behoeften als uitgangspunt te

²² Projectleider BGB (Buitengewoon Beter) Anton de Klein, op 27 november 2017 tijdens presentatie "plan A" aan raadsleden.

kijken welke problemen en geschikte oplossingen er zijn. Ik ben steeds bereid geweest **het gesprek** met de ambtelijk begeleide werkgroep aan te gaan, en te kijken naar mogelijkheden om elementen van beide plannen te combineren tot een “plan C”. Helaas heeft de werkgroep dat gesprek tot dusverre afgehouden, lijnrecht in tegenspraak met het zogenaamde streven naar “participatie” en “draagvlakverwerving”.

In een andere wijk, Sonsbeek Sint Marten, is vorige week (30 november) een bijeenkomst gehouden over parkeren in de wijk. Tijdens die bijeenkomst was er een levendige discussie en zijn er verschillende werkgroepen van wijkbewoners geformeerd die verschillende aspecten van de problematiek gaan bekijken. Daar is **echte participatie dus wel mogelijk. Waarom in het Spijkerkwartier dan niet?** Hoe kan het dat de planontwikkeling en de communicatie over parkeren in het Spijkerkwartier zijn gemonopoliseerd door één enkele werkgroep en een klein netwerk van insiders?

En hoe kan het dat het college van B&W, dat eind vorig jaar in zijn raadsbrief aangaf dat een parkeerplan voor het Spijkerkwartier alleen aan uw raad wordt voorgelegd als er wijkbreed draagvlak is aangetoond, **deze voorwaarde nu opeens lijkt te zijn vergeten?**

Voorstel. Het moet anders, ook in onze wijk, en het kan ook anders. Gezien het feit dat het parkeerbeleid stadsbreed nog volop in ontwikkeling is, is het niet nodig om voor één wijk, namelijk het Spijkerkwartier, nu overhaast een besluit te nemen. Ik geef uw raad in overweging om te besluiten dat ten aanzien van parkeren in het Spijkerkwartier eerst alsnog een deugdelijk participatieproces moet plaatsvinden, waarin wijkbewoners zowel met de werkgroep als met elkaar het gesprek kunnen aangaan over wat hun behoeften zijn op het gebied van parkeren, en hoe die zonder onnodige kosten voor de wijkbewoners kunnen worden gerealiseerd. De twee ingediende plannen (“plan A” en “plan B”) kunnen daarbij als referentiekader dienen, en mede gebruikt worden om te komen tot een optimaal “plan C”.

Dit was mijn samenvatting. Gezien de beperkte spreektijd, zal ik nu keuzes moeten maken over welke aspecten ik nog iets meer zeg. Mijn volledige inspreeknota wordt morgen gepubliceerd op de gemeentelijke website. En u kunt mij straks natuurlijk ook vragen stellen.

Ik wil nog kort ingaan op twee zaken:

- Ten eerste de uitgangspunten van “plan B” in vergelijking tot “plan A” (*paragraaf 4*);
- Ten tweede heb ik vijf tips opgesteld voor de gemeente, over hoe je tot een professionele inrichting van participatieprocessen kunt komen. Noem het: vijf professionele criteria (*paragraaf 5*).

2 Totstandkoming van “plan A”: geen adequate participatie

De werkgroep-Verkeer heeft lang aan het plan gewerkt (sinds 2013) en er veel tijd en energie in gestoken. Eind 2016 heeft het college van B&W een kaderstellend besluit genomen, waarmee het college onder voorwaarden met het plan instemde. Eén van die voorwaarden was dat er wijkbreed draagvlak voor het plan zou worden aangetoond. Een andere voorwaarde was dat er overal betaald parkeren zou worden ingevoerd. Drie maanden later, in maart 2017, zijn kort na elkaar

twee “informatie-avonden” georganiseerd waarop wijkbewoners kennis konden nemen van de meest recente versie van het plan.

Echter, ondanks die lange voorbereidingstijd heeft er **geen adequate, wijkbrede participatie** plaatsgevonden, maar alleen participatie van een relatief klein netwerk van enkele tientallen bewoners die elkaar kenden van hun activiteiten in buurthuis De Lommerd. Op en na de informatie-avonden in maart hebben ongeveer 150 mensen inhoudelijk hun steun kenbaar gemaakt aan het plan.²³ Dat is misschien 3 procent van de mensen in het plangebied.

Eind september 2017 heb ik dat **gebrek aan participatie en draagvlak geconstateerd** en werd het me duidelijk dat werkgroep en ambtenaren meenden dat er al voldoende (schijn)participatie had plaatsgevonden.²⁴ Ik heb daar meteen aandacht voor gevraagd bij de gemeente: eerst bij het Team Leefomgeving, later ook bij het college van B&W en bij uw raad.²⁵ Ik werd daarbij aangespoord door andere kritische wijkbewoners.

Op 16 november 2017, direct nadat het me duidelijk was geworden dat het college voornemens was om zonder serieuze participatie van de wijk en zonder deugdelijke draagvlaktoets “plan A” ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad, heb ik bij het college een **aanzet ingediend voor een alternatief plan**, “plan B”. “Plan B” biedt mogelijkheden om op het gebied van parkeren en groen bepaalde zaken te realiseren, maar dan op een manier die bewoners meer zeggenschap en flexibiliteit laat behouden dan in “plan A”, en die hun minder geld kost. Daarover straks meer.

Op 23 november 2017 bleek mij dat het college het plan had opgevat om “plan A” op zeer korte termijn reeds **informeel aan uw raad voor te leggen**, voorafgaand aan uw openbare raadsvergadering, en zonder dat “plan B” daarbij ook in beschouwing werd genomen. Hoewel de uitnodiging afkomstig heette te zijn van de bewoners-werkgroep, werd die door de wijkmanager van het gemeentelijke Team Leefomgeving aan u verstuurd. In reactie daarop heb ik meteen aan uw raad **verzocht om uitstel van uw besluitvorming** tot in ieder geval januari 2018, om ruimte te scheppen voor overleg tussen het college en mij over de manier waarop er met beide plannen (“A” en “B”) wordt omgegaan.²⁶ Kan er alsnog ruimte worden gemaakt voor serieuze participatie en een serieuze draagvlaktoets?

In de dagen daarna werd duidelijk dat er bij het college en bij de ambtelijk begeleide werkgroep-Verkeer Spijkerkwartier **weerstand bestond tegen het alsnog scheppen van ruimte voor serieuze participatie en draagvlaktoetsing**. Na alle voorbereiding wil men beslist in december 2017 tot besluitvorming van uw raad komen. Daarbij speelt de vrees bij het college en de werkgroepleden voor de dynamiek die de komende verkiezingen met zich meebrengen, een belangrijke rol.

23 Op de informatieavonden waren, blijkens informatie van de werkgroep, 220 mensen aanwezig (waarvan niet duidelijk is hoeveel er uit de wijk zelf kwamen). 158 mensen hebben op of na die avonden een kaartje ingevuld of een e-mail ingestuurd met commentaar. 84% van die mensen, dus: 133 mensen, uitten zich “positief”. Daarbij komen nog de leden van de werkgroep zelf. In totaal werden er 282 opmerkingen, vragen en verbetersuggesties opgeschreven. Op de informatie-avonden was er “applaus”. Bron: email d.d. 15 november 2017 van college B&W aan Jonker, met c.c. aan fractievoorzitters gemeenteraad; uitspraken van werkgroep.

24 Zie uw stukken: mijn verslag d.d. 28 september 2017 van het Bewonersoverleg op 27 september 2017.

25 Zie uw stukken: “Voorlopige evaluatie schijnparticipatie parkeerplan Spijkerkwartier” d.d. 5 oktober 2017, en een email d.d. 15 november 2017 aan het college, ter attentie van de gemeentelijke programmamanager ruimte, mobiliteit, wonen en milieu.

26 Zie uw stukken: email Jonker d.d. 23 november 2017 aan gemeenteraad, met c.c. aan college van B&W en belangstellende wijkbewoners.

Verkiezingstijd is immers bij uitstek een tijd waarin participatie niet strak van bovenaf in een bepaalde richting kan worden “gemanaged”. Een tijd waarin democratie tot leven komt... Dat vinden sommige mensen lastig.

Ondanks mijn verzoek om uitstel, vond op 27 november 2017 de **informele presentatie van de nieuwste versie van “plan A”** aan uw raadsleden plaats. Van uw kant waren in ieder geval de VVD, D66 PvdA, GL, Arnhem Centraal en PvdD vertegenwoordigd. Daarnaast waren er twee gemeenteambtenaren aanwezig die hadden meegewerkt aan de totstandkoming van het plan. Er was iemand van het bewonersoverleg Binnenstad. Ook ik was aanwezig.

Direct na de presentatie van “plan A” vroeg de vertegenwoordiger van de Partij voor de Dieren: “Maar hoe gaan jullie nu om met plan B?” Zoals diegenen van u die aanwezig waren, zich zullen herinneren, leidde deze vraag tot grote **commotie**. De gemoederen liepen hoog op. Toen ik mij bekend maakte als indiener van “plan B”, werd ik stevig onder vuur genomen door verschillende leden van de werkgroep en door de gemeente-ambtenaren die het college vertegenwoordigden. Zij betoogden, zonder feitelijke onderbouwing, dat er een prima participatie had plaatsgevonden die “beantwoordde aan alle professionele criteria”. Er werd mij gezegd dat ik mijn inbreng eerder had moeten leveren.

Tijdens dit debat kreeg ik de indruk dat sommige aanwezige raadsleden het vele, reeds verrichte werk zwaarder wilden laten wegen dan het cruciale feit dat er, ondanks al dat werk, verzuimd was om adequate voorwaarden te scheppen voor wijkbrede participatie. Er was alleen een flinterdunne façade van schijnparticipatie in elkaar gezet.

3 Werkgroep van “plan A” houdt het gesprek af – geen ruimte voor participatie

Na afloop van de bijeenkomst bleef ik achter met twee leden, en ten slotte nog één lid van de werkgroep,²⁷ en met de twee aanwezige gemeente-ambtenaren.²⁸ Er leek een kleine **opening** te ontstaan, een mogelijkheid om “plan A” althans een klein beetje aan te passen voordat het ter besluitvorming aan uw raad zou worden voorgelegd.

De inbreng die ik al op 27 september had geleverd met betrekking tot de wenselijkheid van het gratis maken van de bezoekersspas leek nu, twee maanden later, alsnog serieus te worden genomen. Het **gratis maken van de bezoekersspas** zou in mijn ogen een kleine verbetering zijn ten opzichte van het huidige “plan A”, omdat bewoners zonder auto die weinig beslag leggen op de parkeerruimte en het milieu, op deze manier terecht worden ontzien. Ook hoeven zij op deze manier niet rechtstreeks mee te betalen aan de huur van private parkeergarages (o.a. Velperpoort) voor autobezitters, die in het plan is voorzien. Financieel was het haalbaar, en de projectleider BGB was bereid om binnen enkele dagen uit te zoeken of het ook juridisch en praktisch haalbaar was.

Helaas ontving ik een paar dagen later, op 2 december, bericht van de voorzitter van de werkgroep, dat de werkgroep het weliswaar een “sympathiek idee” vond, maar bij nader inzien het op 4 december geplande overleg afzegde, omdat de werkgroep niet wilde “vooruitlopen op besluitvorming door de gemeenteraad”.

²⁷ Jan Trooster (voorzitter werkgroep, die eerder vertrok), Edwin Königel (huidige trekker van “plan A”).

²⁸ Gerbrig Dijkstra (Team Leefomgeving; wijkmanager Spijkerkwartier); Anton de Klein (projectleider BGB).

Uiterst vreemd. Immers, **bewonersparticipatie is per definitie “vooruitlopen op besluitvorming door de gemeenteraad”**. Als je dat niet wilt, dan wil je dus geen participatie, en ontnem je de raad een mogelijkheid kennis te nemen van wat er leeft onder bewoners.

De werkgroep wil mijn inbreng nu beschouwen als iets wat bij de “nadere uitwerking” van het plan zou horen, **nadat het besluit al is genomen**. Een handige manier om wijkdemocratie en participatie te vermijden, en om straks als niet-gekozen werkgroep te kunnen zeggen: “Sympathiek idee, maar bij nader inzien doen we het toch niet...” Of om het achteraf te gebruiken als “strooigoed” om bewoners te pacificeren. Op die manier worden de wijkbewoners niet serieus genomen, maar gemanipuleerd door de werkgroep.

4 Vergelijking uitgangspunten van “plan A” en “plan B”

De uitgangspunten van “plan A” en “plan B” zijn heel verschillend.

- “Plan A” gaat uit van een **directieve benadering**: vergunningen, betaalautomaten, controle en handhaving, waarbij de **lasten van de wijkbewoners worden verzwaard** om de kosten van het systeem te dekken. 800 parkeerplaatsen die nu vrij zijn, worden omgezet in betaalde parkeerplaatsen. Deze benadering is niet afkomstig van de werkgroep-Verkeer, maar is een voorwaarde die het college van B&W heeft gesteld, zoals blijkt uit het kaderstellende college-besluit van eind 2016. Dit komt dus **niet “uit de wijk”**.

De financiële **“meeropbrengst”** die “plan A” zou opleveren, wordt volgens de ambtelijk begeleide bewoners-werkgroep “teruggegeven aan de wijk”. Dit is om meerdere redenen niet waar. **Het geld komt niet terug bij de wijkbewoners**, want:

- “Plan A” voorziet in een enorme uitbreiding van de controle en handhaving in de wijk, die betaald wordt uit de geïnde gelden. Dat geld komt dus niet terug in de wijk, maar gaat naar een uitbreiding van het gemeentelijke apparaat;
 - “Plan A” voorziet in de huur van private parkeergarages (bijvoorbeeld de Velperpoort-garage) om in de beginfase cosmetisch een beeld te scheppen dat de parkeerdruk dankzij dit plan zou zijn verminderd. Het geld daarvoor komt uit de geïnde parkeergelden;
 - Een deel van de straks opgelegde parkeerboetes verdwijnt naar het rijk;
 - Wat er dan nog overblijft, wordt niet aan onze wijk teruggegeven, maar wordt gebruikt om gemeentelijke beleidsvorming uit te besteden aan de ambtelijk begeleide bewoners-werkgroep. De werkgroep mag met het geld zelf dingen doen, en bijvoorbeeld opdrachten toespelen aan bevriende ondernemers.
- “Plan B” geeft een eerste aanzet voor een oplossing waarbij de wijkbewoners zelf **meer zeggenschap en eigenaarschap over de publieke ruimte in de wijk** houden, en daarmee ook meer **probleemeigenaarschap**. Dat laatste is een goede zaak, omdat het strookt met het streven van een zich terugtrekkende overheid om bewoners meer eigen verantwoordelijkheid te geven, hetgeen uiteraard samen moet gaan met meer zeggenschap over de eigen leefomgeving, in de vorm van mogelijkheden voor participatie. De noodzaak van het samen zoeken naar oplossingen versterkt de **sociale cohesie** in de

wijk, mits het participatieproces goed wordt begeleid. Daarvoor is inderdaad nog wel een professionaliseringsslag nodig bij het gemeentelijke Team Leefomgeving. Hierna, in paragraaf 5, zal ik ook daarvoor een eerste aanzet geven.

Met “plan B” blijven de **financiële lasten voor bewoners lager**. Er worden geen private parkeergarages gehuurd, en er wordt geen geld weggesluisd naar een werkgroep die beleids- en planvormingswerk voor de gemeente uitvoert, terwijl dat uit de reeds voorhanden gemeentelijke middelen zou moeten worden betaald. Wijkbewoners die zelf geen parkeerruimte gebruiken, kunnen hun “parkeerquotum” (in termen van parkeeruren per jaar) aan medebewoners overdragen – al dan niet tegen een vergoeding. Op die manier loont het om autovrij te leven. Dat is een **impuls voor vergroening**.

Met “plan B” kan aan de hand van de vrije keuzes van wijkbewoners hoe ze willen omgaan met hun parkeerquotums, **meer inzicht worden verkregen in hun werkelijke behoeften ten aanzien van parkeren en de publieke ruimte**. De gemeente behoudt daarbij de mogelijkheid om, op basis van **democratische besluitvorming in uw raad**, de publieke ruimte in te richten.

5 Vijf tips voor een professionele inrichting van participatie

Op de bijeenkomst op 27 november jongstleden gaven verschillende leden van uw raad terecht aan dat er uit de gang van zaken met betrekking tot het ontbreken van participatie lessen moeten worden getrokken voor de toekomst. Ik wil daarvoor een aanzet geven met vijf tips hoe de gemeente kan komen tot goede participatieprocessen in alle stadswijken:

Tip 1: Als het college kiest om over een bepaald onderwerp wijkparticipatie toe te staan, dan neemt het college zelf pas een kaderstellend besluit **nadat** er over dat onderwerp (een eerste ronde) participatie en een representatieve draagvlaktoets hebben plaatsgevonden. Op die manier ervaren bewoners dat ze door het stadsbestuur serieus worden genomen, en krijgen ze de ruimte om “out of the box” mee te denken en zo tot creatieve oplossingen te komen. Participatie vereist dat **het college bereid is invloed aan wijkbewoners af te staan**, waardoor de bewoners het als zinvol gaan ervaren om mee te denken en zich te uiten.

Tip 2: Ten minste twee maanden voorafgaand aan de start van het participatieproces stelt de gemeente alle wijkbewoners (huis-aan-huis) daarvan op de hoogte door middel van een **overzicht van het volledige participatieproces, inclusief een tijdpad met concrete data**.

Tip 3: Elk participatieproces bevat, net als het behandelproces van uw raad, ten minste drie fasen: **een informatieve, een meningsvormende en een concluderende fase**. De informatieve fase telt ten minste twee bijeenkomsten met een tussentijd van ten minste vier weken. Tussen de drie fasen liggen **tijdsperiodes** van ten minste zes weken. Ja maar, zult u misschien zeggen, dan heb je het risico dat er in die tussentijd wijkpolitiek wordt bedreven. Precies! Juist dat is participatie, mits er sprake is van een **gelijk speelveld** voor iedereen. De taak van de gemeente is om zo’n speelveld creëren. Dat kan alleen als het gemeentebestuur niet tegelijkertijd in de wedstrijd meespeelt met één van de bewonersgroepen in de wijk.

Tip 4: De gemeente zorgt ervoor dat het participatieproces plaatsvindt in een sfeer van (sociale) veiligheid, openheid en transparantie. Mensen met verschillende meningen krijgen in elke fase de ruimte om zich te uiten, zonder dat ze door een gespreksleider weggezet worden als onnozel, lastig of ‘niet constructief’. Dit is het allermoeilijkste te realiseren, want het vereist zelfkennis, distantie, onafhankelijkheid en inlevingsvermogen van sleutelfiguren in het proces – bijv.

“wijkmanagers” en voorzitters. Voorbeelden hoe het niet moet, zijn:

- Een manager die vol overtuiging zegt: “Mijn deur staat altijd open”, terwijl medewerkers ervaren dat die deur in de praktijk alleen open staat voor ja-knikkers;
- Dubbelrollen. De voorzitter van het Bewonersoverleg van het Spijkerkwartier is bijvoorbeeld tevens lid van de werkgroep die “plan A” heeft opgesteld. Dit blijkt een neutrale rol als voorzitter van het bewonersoverleg in de weg te staan, terwijl dat bewonersoverleg ondertussen wel “zwaarwegende adviezen” geeft aan het college.²⁹

Tip 5: Zorg dat de wijkwebsites neutrale platforms blijven. Met betrekking tot parkeerplannen heb ik naar aanleiding van mijn inbreng vormen van censuur geconstateerd en gedocumenteerd die in de laatste week van november 2017 zijn gepleegd op twee wijkwebsites. Er werden beleefde, kritische reacties zonder uitleg verwijderd of moeilijker vindbaar gemaakt.³⁰ Op die manier dreigen de sites in de praktijk politieke (propaganda) instrumenten te worden in handen van kleine groepen bewoners (netwerkjes).

6 Op het laatste moment wakker geschud

Mede doordat de bewoners van het Spijkerkwartier eerst door de werkgroep van “plan A” in slaap zijn gesust (er zou nog informatie komen) en daarna te horen kregen dat participatie reeds zou hebben plaatsgevonden, heeft het lang geduurd voordat ze in de gaten kregen wat er aan het gebeuren is. Pas vlak voor afgelopen weekend ontstond er op Facebook discussie over dit onderwerp, waarbij bewoners dingen schreven als: “Nu is bij mij het kwartje gevallen. Het is een verkapte belastingverhoging.”

Dit vormt een zelfstandige aanwijzing dat er eerder nog niet voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Immers, het resultaat van goede participatie is dat bewoners zich niet achteraf verrast voelen door ontwikkelingen waar ze geen weet van hadden.

Als uw raad participatie wil bevorderen, dan is deze aanwijzing dat er niet voldoende participatie heeft plaatsgevonden, voor u een belangrijk argument om besluitvorming ten aanzien van het

²⁹ Bron: Spelregels Arnhemse wijkaanpak 2014.

³⁰ Op de site Mijnspijkerkwartier.nl werden berichten van de werkgroep van “plan A” “uitgelicht”, waarbij kritische reacties onderaan die berichten verdwenen. Toen hierop werd gewezen, suggereerde een lid van de werkgroep (Edwin Königel) dat het zou komen vanwege technische beperkingen van de site. De maker van de software van de site (Mijnbuurtje) heeft echter verklaard dat bij het “uitlichten” van berichten, de kritische reacties gewoon kunnen worden meegenomen.

Op de site Sintmartensonsbeekkwartier.nl zijn ten minste vier kritische reacties over parkeerplannen in die wijk door onbekenden van de site verwijderd. Omdat ik een kopie van alle reacties had gemaakt, kon ik ze er opnieuw opzetten, met commentaar. Uiteraard riep de gang van zaken verontwaardiging op bij de wijkbewoners van wie de reacties waren verwijderd.

Als de gemeente deze sites financieel ondersteunt, is er aanleiding voor uw raad om het College opdracht te geven om de gang van zaken bij deze sites te onderzoeken.

thans voorliggende “plan A” uit te stellen totdat er alsnog echte ruimte is geweest voor participatie, gevolgd door een serieuze draagvlaktoets.

7 Conclusie: alsnog ruimte scheppen voor participatie en draagvlaktoetsing

Het is alleen maar wenselijk dat de mogelijkheden die de benadering van “plan B” biedt, serieus worden onderzocht voordat uw raad, of de opvolger van uw raad na de komende verkiezingen, een **weloverwogen besluit** neemt over de toekomst van parkeren in het Spijkerkwartier en in andere Arnhemse wijken. Het zou goed kunnen dat elementen van “plan A” en “plan B” gecombineerd kunnen worden tot een optimaal “plan C”, met veel draagvlak in de wijk, en ook inspirerend voor andere wijken. Een dergelijk resultaat is precies waar participatie voor is bedoeld.

Daarvoor is het echter wel nodig dat er tijd en beleidsmatige ruimte wordt gecreëerd waarin wijkbewoners alsnog op een volwassen manier kunnen participeren in de planvorming. Dit in overeenstemming met de bedoeling van het participatiebeleid “Van Wijken Weten”.³¹

Gezien het feit dat de parkeerplannen in andere Arnhemse wijken zich nog vóór of aan het begin van de participatie-fase bevinden (bijvoorbeeld in Sonsbeek Sint Marten), is er geen enkele objectieve noodzaak om nu voor het Spijkerkwartier ineens haastig een gemeenteraadsbesluit te nemen.

Als het doel van uw gemeenteraad is om er snel nog even een belastingverhoging doorheen te drukken voordat de verkiezingstijd aanbreekt, dan heeft u een onsympathieke reden om nu opeens vlug-vlug met dit plan in te stemmen. Maar als het u werkelijk om een goede oplossing voor het parkeren gaat, dan stemt u op 18 december aanstaande **niet** in met dit plan, maar verlangt u van het college dat het alsnog met een plan komt waarover wijkbewoners echt hebben kunnen meedenken, en waarvan zowel de inhoud als het draagvlak serieus zijn getoetst. Dat is nu niet het geval.

Het is nodig om lessen te trekken uit de gang van zaken tot dusverre in het Spijkerkwartier, en om de opgedane ervaringen te benutten om stadsbreed, en dus ook in het Spijkerkwartier, **alsnog te komen tot goede participatie ten aanzien van parkeerplannen, gevolgd door een serieuze toetsing van draagvlak.** In de wijk Sonsbeek Sint Marten is daarmee al een begin gemaakt. **Ook voor het Spijkerkwartier is het nog niet te laat.**

Alleen op die manier kunt u als volksvertegenwoordigers straks goed geïnformeerd een besluit over het parkeren nemen, met een goed oog voor de belangen van de burgers die zich door u vertegenwoordigd willen zien.□

³¹ Op de gemeentelijke website staat hierover: “Vanaf oktober 2016 zijn in alle Arnhemse wijken (acht gebieden) teams leefomgeving actief. Met deze teams wil de gemeente 'Van wijken weten'. We willen steeds beter aansluiten bij wat in de wijken leeft, en samen met wijkbewoners kijken wat nodig is. Ook krijgen bewoners meer invloed op wat in de wijk gebeurt en waar de prioriteiten liggen.” Bron: https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/Wijken. Geraadpleegd: 4 december 2017.

Als het gaat om parkeren in het Spijkerkwartier, heeft Team Leefomgeving C.S.A. zich niet aan zijn eigen rol gehouden, maar is meteen (december 2016) één enkele werkgroep actief gaan ondersteunen, in plaats van eerst onpartijdig te inventariseren wat er nu eigenlijk in de hele wijk leeft bij de wijkbewoners. Vervolgens heeft Team Leefomgeving C.S.A. de door de werkgroep gepleegde schijnparticipatie gesteund en geprobeerd die te legitimeren. Op deze manier ondermijnt Team Leefomgeving juist de participatie van wijkbewoners.