

Onderzoeksrapport

Evaluatie Burgerparticipatie 2022

Drie burgerparticipatietrajecten onder de loep genomen, als onderdeel van het Actieprogramma *Samen maken we Arnhem*.

Opdrachtgever:	Marijn Willemen – Pennings Kernteam Burgerparticipatie
Opdrachtnemers:	Renée van Os, afdeling Informatie (O&S) Erik Hendriks, afdeling Informatie (O&S)
Status:	Definitief
Datum:	23-10-2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Onderzoeksopzet	5
1.4 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 Resultaten per project.....	6
2.1 Jeugdbeleid 2021-2025.....	6
2.2 Flexwoningen Merwedeterrein	12
2.3 Heiligerleeplaats	19
Hoofdstuk 3 Samenvatting en lessen voor de toekomst	26
3.1 Samenvatting per project	26
3.2 Lessen voor de toekomst.....	30
Bijlage 1: Beleidskader burgerparticipatie	34
Bijlage 2: Bronnen	37

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Arnhem staat burgerparticipatie steeds prominenter op de agenda. *Samen maken we Arnhem*. Door betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij beleidsvorming en –uitvoering te vergroten gaat de kwaliteit van beleid omhoog én zorgen we voor meer cohesie en gemeenschapszin in de stad. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen burgerparticipatie (waarbij het initiatief tot participatie bij de gemeente ligt) en overheidsparticipatie (waarbij het initiatief bij de inwoner ligt).

Om richting te kunnen geven aan de opzet en uitvoering van burgerparticipatie heeft de Arnhemse gemeenteraad het college van B&W opdracht gegeven een actieprogramma op te stellen. Het ontwikkelen van een beleidskader burgerparticipatie was één van de actiepunten binnen dit programma. Dit beleidskader, het Arnheems Stappenplan Participatie, is in april 2022 vastgesteld door het college van B&W. In dit document staat vastgelegd welke afwegingen we maken voor het inrichten van participatieprocessen bij nieuw beleid en projecten.

Deze evaluatie kan geplaatst worden in bovenstaande ontwikkelingen. Het betreft een uitwerking van het actiepunt “evaluatie van burgerparticipatie in projecten/beleid” uit het actieprogramma *Samen maken we Arnhem*. Over 2021 is een eerste evaluatie uitgevoerd. Toen zijn de projecten: Blauwe Golven (schetsontwerp) en Whemedreef (aanpassing bestemmingsplan) onderzocht. De conclusies en lessen uit deze evaluatie hebben als basis gediend voor deze tweede evaluatie. Bijlage 1 geeft een overzicht van de beschikbare beleidskaders binnen de gemeente op het onderwerp burgerparticipatie.

1.2 Probleemstelling

Deze evaluatie heeft tot doel een *lerend effect* in de organisatie te bewerkstelligen, en daarmee burgerparticipatie in Arnhem in de toekomst naar een hoger plan te tillen. Minder nadruk ligt er op het bepalen wat er *goed* dan wel *fout* is gegaan in het verleden. We evalueren welke keuzes er ten aanzien van burgerparticipatie zijn gemaakt in de drie projecten, en hoe dit heeft uitgedaakt in de praktijk. Daar trekken we lessen voor de toekomst uit.

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

De doelmatigheid en doeltreffendheid bepalen van de drie participatietrajecten, en van daaruit (algemene) verbeterpunten formuleren voor toekomstige trajecten op het gebied van burgerparticipatie.

In het bepalen van de **doeltreffendheid** is zowel gekeken naar de inhoudelijke resultaten van het participatietraject, als naar het doorlopen proces.

- Inhoudelijk resultaat: de mate waarin en manier waarop de input van inwoners is meegenomen in het traject
- Doorlopen proces: de mate waarin en manier waarop er met inwoners en andere belanghebbenden is gecommuniceerd en samengewerkt gedurende het traject

In het bepalen van de **doelmatigheid** is gekeken naar de verhouding tussen inzet van (financiële) middelen en capaciteit voor het participatietraject vs. wat deze inzet heeft opgeleverd qua inhoud én proces.

Opbrengst van het onderzoek betreft, naast een beknopte weergave van de onderzoeksresultaten, conclusies en lessen voor de toekomst.

Onderzoeksvragen

Doeltreffendheid

Opzet

1. Wat is er bij aanvang van het traject vastgelegd over het waarom, wat, wie en hoe van de participatie?
2. Hoe is over de opzet van het traject intern en extern gecommuniceerd?
3. Wat waren de verwachtingen van intern en extern betrokkenen over de participatie bij aanvang van het traject?

Uitvoering

4. Welke inhoudelijke input is in het traject opgehaald bij inwoners en andere belanghebbenden, en hoe is omgegaan met verschillende belangen?
5. Hoe verliep de communicatie en samenwerking met intern en extern betrokkenen gedurende het traject?
6. Welke rollen vervulden raad, college en ambtelijke organisatie in het traject?

Evaluatie

7. Wat zijn de ervaringen en belevingen van intern en extern betrokkenen ten aanzien van het participatietraject?
8. Welke verbeterpunten worden door intern en extern betrokkenen aangedragen voor toekomstige participatietrajecten?

Doelmatigheid

9. Wat waren (in grote lijnen) de ingezette (financiële) middelen en capaciteit door de gemeente?
10. Welke uitspraak kan er gedaan worden over de opbrengst van participatie in relatie tot: het doel van participatie, de gepleegde investering en de verwachtingen van betrokkenen?

Afbakening

In de eerste twee maanden van het jaar 2023 is breed binnen de organisatie opgehaald welke projecten waar burgerparticipatie heeft plaatsgevonden in aanmerking komen voor deze evaluatie. Naast dat onderzoekers zelf in iBabs hebben gekeken welke projecten er in 2022 in de raad zijn geweest, is ook input geleverd door:

- De raads werkgroep burgerparticipatie
- De collega's van PIM (Project- en Interimmanagement)
- Teams Leefomgeving (wijkmanagers)

Dit heeft geleid tot een groslijst van 14 projecten. Deze is op 8 maart besproken in de raads werkgroep. Mede op basis van dit gesprek, én een gesprek met een betrokken inwoner uit Presikhaaf 1 (die zelf contact met leden van het kernteam opnam n.a.v. de agenda van de raads werkgroep op iBabs) heeft het kernteam Burgerparticipatie uiteindelijk gekozen voor de volgende projecten:

- Jeugdbeleid 2021-2025
- Flexwoningen Merwedeterrein
- Heiligerleeplaats

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens die reeds aan de start van de eerste evaluatie is geuit door diverse betrokkenen, namelijk: selecteer (evt. naast een ruimtelijk project) ook een project in het sociale domein. Ook is tegemoet gekomen aan de wens om een project te selecteren waarbij het initiatief tot participatie bij inwoners heeft gelegen (in plaats van bij de gemeente).

1.3 Onderzoeksopzet

Dossierstudie

Per project zijn relevante documenten bestudeerd die gaan over de participatie van inwoners en andere belanghebbenden in het project, waaronder:

- Projectplan, plan van aanpak participatie
- Collegebesluiten / -nota's over het project
- Raadsvoorstellen / -besluiten / -informatiebrieven over het project
- Communicatie met extern betrokkenen over het project (bijv. e-mails / brieven)
- Relevante documenten t.a.v. de participatie van extern betrokkenen (bijv. uitnodiging / verslag bewonersavond)

Zie bijlage 2 voor de geraadpleegde bronnen in dit onderzoek.

Interviews

Daarnaast hebben we per project interviews gevoerd met intern en extern betrokkenen:

- Wethouder
- Ambtelijk betrokkenen
- Betrokken inwoners en andere extern belanghebbenden
- Afvaardiging van de raad

Van ieder interview is een gespreksverslag gemaakt. Deze verslagen zijn door de gesprekspartners na afloop geaccordeerd. De concept rapportage is vóór vaststelling teruggelegd bij de betrokken ambtenaren ter verificatie van de feiten (bijv. belangrijke data en contactmomenten). Dit verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. Bijlage 2 geeft een compleet overzicht van alle gesprekspartners. Voor de jongeren die aanwezig zijn geweest bij de stadsgesprekken hebben we een korte vragenlijst in MS Forms gemaakt. Deze is door het Jongerenennetwerk via WhatsApp verspreid. De vragenlijst is uiteindelijk door drie jongeren ingevuld. Dit aantal is lager dan beoogd, en kan ook niet als representatief beschouwd worden voor de totale deelnemersgroep. Maar gezien de beperkte mogelijkheden (er bleken geen deelnemerslijsten te zijn) was dit het hoogst haalbare. Ten aanzien van de afvaardiging van de raad: uiteindelijk heeft één raadslid de uitnodiging van de onderzoekers geaccepteerd om deel te nemen aan het onderzoek.

Doorlooptijd

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden april '23 – juli '23. Het onderzoek is uitgevoerd door twee onderzoekers van de afdeling Informatie (Onderzoek & Statistiek). Hoofdstuk 3 is in samenspraak met het Kernteam Burgerparticipatie tot stand gekomen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding en opzet van het onderzoek. In hoofdstuk 2 de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. Hoofdstuk 3 geeft de conclusies en lessen voor de toekomst weer.

Hoofdstuk 2 Resultaten per project

2.1 Jeugdbeleid 2021-2025

Het project

Uit het raadsvoorstel d.d. 16 februari 2022

In juli 2020 heeft uw raad motie 20M134 'De Arnhemse jeugd verdient een nieuwe jeugdnota!' aangenomen om te komen tot nieuw jeugdbeleid. Directe aanleiding hiervoor was het rapport van de Rekenkamer 'It takes Arnhem to raise a child'. Al eerder verzocht de raad ons een integrale aanpak voor jeugd te maken. In maart 2021 deelden wij deze aanpak met uw raad in een raamwerk jeugd waarin wij een overzicht boden van onze bestaande uitgangspunten, doelen en acties voor Arnhemse kinderen en jongeren. Inmiddels hebben wij dit raamwerk aangevuld en verbeterd, wat leidt tot het Arnhemse jeugdbeleid 2021-2025 'Opgroeien in Arnhem: een toekomst vol kansen'. Wij hebben in de afgelopen periode meerdere gesprekken gevoerd met kinderen, jongeren en samenwerkingspartners. De input uit deze gesprekken hebben wij verwerkt.

Vanaf september willen wij verder met de stad in gesprek gaan over het jeugdbeleid.

Tijdslijn participatiemomenten

Voorjaar – zomer 2021: gesprekken

- Diverse gesprekken met kinderen, jongeren en samenwerkingspartners
- Doel: vormgeven Jeugdbeleid
- Door: interne ambtelijke werkgroep

20 juli 2021: Nota naar de raad

- Raadsvoorstel "Jeugdbeleid 2021-2025"
- In maart 2021 is reeds een raamwerk gedeeld. Inmiddels is dit aangevuld en verbeterd, wat leidt tot het Arnhemse Jeugdbeleid 2021-2025
- T.a.v. de participatie: we hebben de afgelopen periode gesprekken gevoegd. Vanaf september leggen wij het Jeugdbeleid voor aan Arnhemse kinderen, jongeren en hun ouders in stadsgesprekken. De stadsgesprekken blijven structureel onderdeel van de manier waarop wij werken

September – oktober 2021: stadsgesprekken

- Vijf stadsgesprekken met 3 leeftijdsgroepen, één met ouders en één met samenwerkingspartners
- Organisatie en gespreksleiding zijn in handen van het Jongeren netwerk
- Aanwezig: wethouder, direct betrokken ambtenaren

8 december 2021: informatieve briefing

- Technische toelichting op de visie Sociaal Domein en Jeugdbeleid 2021-2025
- Aansluitend: ronde tafelgesprek met 6 personen van 4 organisaties

12 en 26 januari 2022: meningsvormende raadsbehandeling

- Verslag c.q. adviesrapport dat het Jongeren netwerk gemaakt heeft n.a.v. de stadsgesprekken vormt hun schriftelijke bijdrage / gevraagd advies
- Daarnaast nog bijdragen van: adviesraad Wmo & Jeugd, Adviesraad Werk & Inkomen (gevraagd) en APCG (ongevraagd)

Besluitvormend

- Idem

Opzet: keuzes vooraf

Wat, waarom, wie en hoe

Op 8 juli 2020 neemt de gemeenteraad naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar het Arnhemse jeugdbeleid de motie 'De Arnhemse jeugd verdient een nieuwe jeugdnota!' aan. Deze motie verplicht de gemeente om, in lijn met de uitkomsten van het rekenkamerrapport, vanuit haar regierol zelf te bepalen wat zij verstaat onder jeugdbeleid, waardoor helder wordt waar de overheid van is en waar van niet.

Op het moment dat de coronacrisis in Arnhem iets naar de achtergrond verdwijnt, wordt er binnen de ambtelijke organisatie een werkgroep opgericht om vorm te geven aan het nieuwe jeugdbeleid. Intern betrokkenen geven aan dat deze groep met verschillende stakeholders heeft gesproken en hun input verwerkt is in het beleidskader. In deze groep zaten collega's van verschillende disciplines: jeugdzorg, wijken, welzijn, sport en gezondheid en communicatie. Op 20 juli 2021 is het nieuwe jeugdbeleid aangeboden aan de raad.

Op het moment dat de stadsgesprekken in het najaar van 2021 plaatsvonden, lag het Jeugdbeleid dus al bij de raad. Doel van de gesprekken was om input van jongeren op te halen, vooral voor de uitvoering van het beleid en prioritering in de aanpak. Ook kon zo tegemoet gekomen worden aan het belang dat de Arnhemse gemeenteraad – in algemene zin – hecht aan burgerparticipatie, én kon een eerste 'haalbaarheidstoets' op het jeugdbeleid losgelaten worden.

In totaal zijn er vijf stadsgesprekken gehouden, drie voor de leeftijdsgroepen 4-12 jaar, 12-18 jaar en 18-27 jaar, één voor ouders en één voor samenwerkingspartners. Deze vonden plaats in de periode september – oktober 2021. De keuze voor stadsgesprekken kwam voort uit het eerdere succes van stadsgesprekken die door partners in de stad waren georganiseerd: het is een mooie manier om als gemeente en wethouder in gesprek te gaan met inwoners. De stadsgesprekken met jongeren en ouders zijn georganiseerd door het Jongerenennetwerk. Die met samenwerkingspartners heeft de gemeente zelf georganiseerd. De keuze om de organisatie bij het Jongerenennetwerk te beleggen is bewust gemaakt om de neutraliteit van de gespreksleider te waarborgen en ruimte te geven aan kritische geluiden. Ook was het van belang dat het advies van een externe partij kwam. Verder had het Jongerenennetwerk de tools en het netwerk om de doelgroep te bereiken en uit te nodigen voor de gesprekken.

Intern betrokkenen geven aan dat heel bewust gekeken is naar hoe je kinderen en jongeren een veilige setting kunt bieden waarbinnen ze vrij kunnen praten. Om die reden is er ook niet gekozen voor een online variant van de stadsgesprekken met jongeren (de gesprekken met ouders en professionals hebben wel online plaatsgevonden). In het bereiken van jongeren is wel gebruik gemaakt van o.a. sociale media. Ambtenaren die niet direct betrokken waren, hebben de gesprekken online gevolgd. Juist ook om die veilige sfeer te creëren. Maar ook omdat men post-corona nog niet met een te grote groep in één ruimte wilde zitten.

Communicatie over de opzet

De eerder genoemde ambtelijke werkgroep heeft meegekeken op de opdracht aan het Jongerenennetwerk. De wethouder heeft via de reguliere staf meegedacht. Uiteindelijk is de opdracht opgesteld door en afgestemd met het Jongerenennetwerk door de bestuursadviseur Jeugd, in overleg met de bestuursadviseur burgerparticipatie.

Het Jongerenennetwerk heeft een plan van aanpak opgesteld naar aanleiding van de opdracht van de gemeente. Dit plan is de leidraad geweest in de organisatie en uitvoering van de stadsgesprekken. Er is niet expliciet gebruik gemaakt van het Arnhemse Stappenplan Participatie (dat was er toen nog niet). Wel is gewerkt met de Arnhemse Beslisboom: het beoogde participatieniveau was 'raadplegen' (zie bijlage 1). Gedurende het proces is regelmatig overleg geweest tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze gesprekken verliepen volgens alle betrokkenen in een prettige, open sfeer waar ruimte was voor reflectie en feedback.

Verwachtingen bij aanvang

Zowel intern betrokkenen als het Jongerenennetwerk geven aan: er lag veel druk op het traject, en op het laten slagen van de stadsgesprekken. De lat lag hoog. Het Jongerenennetwerk heeft er

veel tijd in gestoken, meer dan begroot. Daarover zeggen ze zelf: “dat zouden we nu anders doen”. Maar het gaf hen ook de kans om een ‘visitekaartje’ af te geven aan de gemeente, om te laten zien waar ze goed in zijn. Wat daarin werkte, zo geven zij aan, is dat het commitment vanuit de gemeente ook groot was. Bestuursadviseur en wethouder waren erg betrokken en ook goed zichtbaar voor de jongeren.

Uitvoering: verloop van het project

Ophalen van input en omgaan met verschillende belangen

Intern betrokkenen geven aan dat er met de stadsgesprekken duidelijke signalen zijn opgehaald bij jongeren over onderwerpen die voor hen belangrijk zijn. Er is bijvoorbeeld veel gesproken over mentale gezondheid. Door de stadsgesprekken is dit onderwerp nu expliciet opgenomen in het jeugdbeleid en worden hiervoor concrete interventies ontwikkeld. Een ander voorbeeld is het laagdrempelig ondersteuning bieden aan jongeren rond de 18 jaar. Ook hier is al actie op ondernomen, zoals met de Kwikstart app, die jongeren meer inzicht geeft wat ze zelf moeten regelen bij de overgang van 18- naar 18+. Of meer plekken in de wijk voor met name jongere kinderen. In meer algemene zin hebben de stadsgesprekken geholpen in de prioritering van alle acties die er sowieso al lopen, of die naar aanleiding van het nieuwe beleid opgestart gaan worden. Over de infographics die gemaakt zijn van ieder stadsgesprek, geven intern betrokkenen aan: daar kunnen we echt wat mee.

Qua opzet en hoe het heeft uitgepakt geven intern betrokkenen aan: eigenlijk verliep alles hoe we het bij aanvang bedoeld hadden. De gemeente wilde op voorhand niet te veel op de stoel van jongeren gaan zitten, en voor hen bedenken wat zij belangrijk vinden. Door opdracht te verlenen aan het Jongerenennetwerk, en de open manier waarop zij de gesprekken aanpakten, is dit doel bereikt. “De jongeren waren echt aan zet”, concludeert één intern betrokkene.

Intern betrokkenen geven wel aan dat ze vooraf meer verwachtingen hadden ten aanzien van de representativiteit van de deelnemersgroep. Uiteindelijk waren er veel jongeren met een zorgachtergrond, en weinig jongeren waarmee het eigenlijk wel goed gaat. Of zoals één intern betrokkene het verwoordde: “we misten de ‘onbezorgde’ kinderen uit de stad”. Zij gaven aan: het Jongerenennetwerk zit toch in bepaalde netwerken, daar zit vooral de 20% jongeren in waarmee het niet zo lekker gaat. De 80% die niet of nauwelijks problemen ervaart, die waren slechts mondjesmaat aanwezig. Zij bleken moeilijk te bereiken: “jongeren komen toch vooral wanneer zij de problematiek herkennen”, gaf één van de geïnterviewden aan. Terwijl je als gemeente ook wel eens wil luisteren naar hun ideeën, wensen en uitdagingen.

Het Jongerenennetwerk beaamt dat het voor hen lastig bleek een doelgroep aan tafel te krijgen waar ze zelf eigenlijk ook weinig contact mee heeft. Ook voor de jongste leeftijdsgroep (basisschoolleeftijd) hebben ze veel moeite moeten doen jongeren en hun ouders aan tafel te krijgen.

Qua output van de gesprekken geven intern betrokkenen aan dat jongeren onderwerpen inbrachten die pasten bij hun leeftijd: van goede doelen en hondenpoep op straat, tot meer serieuze onderwerpen als prestatiedruk op school. De jongeren mochten echt zelf bepalen waar het gesprek over ging. Dit heeft er wel toe geleid, zo geven intern betrokkenen aan, dat de gesprekken op veel onderwerpen best oppervlakkig bleven. Er is niet altijd doorgevraagd op de input die jongeren gaven. Het verslag dat het Jongerenennetwerk heeft opgesteld is bij de raadsbehandeling ingebracht als schriftelijke inspraak. Hierover zegt het Jongerenennetwerk zelf: “dit is doorgaans ook de manier waarop wij werken: het vertalen van de boodschap van de doelgroep naar een professioneel advies waar je als gemeente ook wat mee kunt”. Dit laatste

wordt door intern betrokkenen ook bevestigd. Het verslag bevat veel concrete adviezen op basis van de ingebrachte input door jongeren.

Intern betrokkenen geven daarnaast nog aan: tijdens de stadsgesprekken met de jongeren zelf waren toch nog veel professionals aanwezig. Zij kwamen mee met de jongeren die via hen uitgenodigd waren. Een aantal van hen stelden zich niet neutraal op, probeerden het gesprek te beïnvloeden en hun belangen in het verslag te krijgen. Het Jongerenennetwerk geeft aan dit beeld te herkennen, en zegt hierover: “ze doen het met de beste bedoelingen, maar als gespreksleider is het soms moeilijk hiermee om te gaan”. Over die gespreksleiding geven zij aan: de persoon die voor de groep stond, deed dit erg goed. Hij legde de verbinding tussen de wereld van de beleidswereld en de leefwereld van jongeren. De gemeente beaamt dit; over de gespreksleiding is men overwegend positief.

Communicatie en samenwerking

De communicatie richting de doelgroep is verzorgd door het Jongerenennetwerk. Zij hebben veel via WhatsApp gedaan. Basisscholen en jongerenclubs zijn telefonisch benaderd. Daarnaast is door de betrokken communicatieadviseur op diverse sociale media een oproep geplaatst. Dit bericht is door meerdere collega's van de gemeente, maar ook door Sociale Wijkteams Arnhem, gedeeld op Facebook en LinkedIn. Zie onderstaand voorbeelden.



De gemeente is zeer positief over de manier waarop het Jongerenennetwerk met de doelgroep heeft gecommuniceerd, en hoe dit geleid heeft tot een hoge opkomst bij de stadsgesprekken.

Wat meer in de breedte kijken gemeente én Jongerenennetwerk positief terug op de samenwerking. De gemeente geeft aan: “het Jongerenennetwerk stond open voor feedback, dit leidde tot een prettige samenwerking waarin je toch ook een bepaalde band met elkaar opbouwt”. Het Jongerenennetwerk is dezelfde mening toegedaan.

Betrokkenheid van de raad

De raadswerkgroep sociaal domein, die zich ook bezighoudt met het jeugdbeleid, is steeds meegenomen in het proces. Bij de stadsgesprekken zelf waren een aantal raadsleden aanwezig. In de uitnodiging was expliciet gecommuniceerd dat hun rol die van toehoorder was, om de reeds eerder genoemde veilige sfeer te creëren. Tijdens de bijeenkomst stapte een enkeling wel uit deze rol door de aanwezige jongeren op een bepaald spoor te zetten door thema's aan te dragen, zo geven enkele intern betrokkenen aan. Terwijl de gespreksleiding er bewust voor gekozen had dit niet te doen.

Evaluatie: ervaring en beleving van betrokkenen

Overal het algemeen kijkt de interne organisatie positief terug op de stadsgesprekken: “we wilden erg graag dat de doelgroep zelf aan het woord was, en dat is ook gelukt”. Men is positief over hoe het Jongerenennetwerk de opdracht heeft uitgevoerd, enkele aandachtspunten uitgezonderd. De belangrijkste betreft de (reeds genoemde) afwezigheid van een grotere groep ‘onbezorgde’ jongeren in de gesprekken.

Over de organisatorische inbedding geven enkele intern betrokkenen aan: vanuit de ambtelijke organisatie werd er toch een beetje naar het traject gekeken als een verplichting voor de raad. Terwijl de jongeren het echt fijn vonden om met de wethouder in gesprek te gaan, ze waardeerden het enorm dat hun mening ertoe deed. Daarna viel het stil. Intern betrokkenen zien het als een gemiste kans dat aan jongeren die hebben deelgenomen aan de stadsgesprekken niet is teruggekoppeld wat de gemeente van plan was te doen met hun adviezen. Datzelfde geldt voor de stad als geheel.

De jongeren die de vragenlijst hebben ingevuld, bevestigen dit beeld. Zij geven aan geen terugkoppeling te hebben gekregen van de gemeente wat er met de input uit de stadsgesprekken is gebeurd. Wat hierin niet helpt, geven intern betrokkenen aan, is dat binnen de gemeente Arnhem vaak onduidelijkheid is over waar de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid is belegd. Ook geven ze aan: “we denken in deze organisatie te veel in projecten, en te weinig op de lange termijn”. Tijdens het schrijven van deze evaluatie is duidelijk geworden dat een groot deel van de uitvoering van het jeugdbeleid wordt belegd in het de nieuwe stadsprogramma's. Ook hebben er inmiddels twee nieuwe stadsgesprekken met jongeren plaatsgevonden, die de gemeente zelf heeft georganiseerd.

Terugkijkend geven intern betrokkenen aan dat de tijdsdruk behoorlijk bepalend is geweest in hoe het traject verlopen is. Was het ‘Arnhems Stappenplan Participatie’ er in die tijd al geweest, dan had de gemeente op basis van een verkenning van de randvoorwaarden (wat dit stappenplan voorschrijft) wellicht andere keuzes gemaakt. Als één van de randvoorwaarden staat daarin namelijk in benoemd de factor tijd. Dit had er wellicht toe geleid dat de opdracht terug was gegeven aan het college. Ook had dit waarschijnlijk gezorgd voor een duidelijkere definitie van het doel van de gesprekken, wie de doelgroep precies is, en dan pas als laatste stap welk instrument je gaat inzetten. Nu is men direct naar het Jongerenennetwerk gestapt. Wellicht was het passender geweest om (ook) naar scholen / de HAN of de hockeyclub te stappen, geven intern betrokkenen aan.

Het Jongerenennetwerk geeft aan ook positief terug te kijken op het traject. Zij beschrijven het traject als “inspiratievol voor alle betrokkenen”. Er is echt naar jongeren geluisterd, zo geven zij aan. Maar misschien zit de grootste winst nog wel in het feit dat kwetsbare jongeren zich niet alleen hebben laten zien aan de gemeente, maar de gemeente ook aan hen. Zij nemen hun positieve ervaring over het contact met de gemeente mee naar hun vrienden en familie die misschien weinig op hebben met de gemeente. Maar ook zij wijzen op de tijdsdruk. Voor dit type trajecten zou je echt meer tijd moeten nemen, geeft het Jongerenennetwerk aan.

Uit de input die is opgehaald onder deelnemers met behulp van de vragenlijst komt ook een positief beeld naar voren. Zij geven aan zich serieus genomen te voelen, en het gesprek als prettig te hebben ervaren. Eén deelnemer heeft hierover ingebracht: “ik had de indruk dat er geluisterd werd, en er geen domme vragen/antwoorden zouden zijn”.

Doelmatigheid

Zoals gezegd, is tijdens het schrijven van deze evaluatie duidelijk geworden dat een groot deel van het jeugdbeleid gaat landen in de nieuwe stadsprogramma's. De stadsgesprekken waren volgens intern betrokkenen onmisbaar om vorm te kunnen geven aan deze programma's, vooral in de concretisering en prioritering van wat er in het jeugdbeleid staat. “We hadden dit traject nodig om te komen waar we nu zijn” geeft één intern betrokkene aan. Het is de investering waard geweest dus.

Daar komt bij, zo geven enkele intern betrokkenen aan, dat je als gemeente je geloofwaardigheid verliest als je niet investeert in dit soort trajecten, dus zonder de doelgroep een rol te geven.

Wel blijft bij een deel van de intern betrokkenen het gevoel achter van een ‘gemiste kans’ om jongeren langdurig te binden aan de gemeente en zo jongerenparticipatie naar een hoger niveau te tillen. Zij geven aan: het geld dat we nu hebben uitgegeven was het dubbel en dwars waard geweest als we echt wat hadden gedaan met de input van jongeren, en dit ook zichtbaar hadden gemaakt richting de stad. Dat is nu (nog) niet gedaan door allerlei interne processen. Natuurlijk kan dit alsnog, maar het momentum is eigenlijk wel voorbij. Het contact met de participerende jongeren is de gemeente inmiddels kwijt.

2.2 Flexwoningen Merwedeterrein

Het project

Uit het raadsvoorstel d.d. 8 maart 2023

Samen met twee woningcorporaties wil Arnhem maximaal 160 kwaliteits-flexwoningen op het Merwedeterrein bouwen. Alle woningen zijn bedoeld voor spoedzoekers: de helft middenhuur en de helft sociale huur, waarvan 50 voor statushouders. De woningen zijn van permanente kwaliteit én verplaatsbaar. Hiermee worden op korte termijn woningen van een goede kwaliteit aan de woningvoorraad toegevoegd. Na 10 jaar worden de woningen verplaatst naar een andere locatie in Arnhem.

Met dit project draagt Arnhem op korte termijn bij aan het oplossen van de woningcrisis. Wanneer de raad akkoord gaat, worden de eerste woningen in december 2023 opgeleverd.

Tijdelijk participatiemomenten

Najaar 2021: gesprekken

- Verkenkende gesprekken met omwonenden en andere belanghebbenden

Februari 2022: nieuwsbrief

- Vooraankondiging: de gemeente onderzoekt de mogelijkheid om 150 flexwoningen te bouwen op het Merwedeterrein
- Concept stedenbouwkundig schets
- Planning + contactinformatie

14 april 2022: informatieavond

- Uitnodiging op 30 maart 2022 verzonden naar personen op de mailinglijst (n.a.v. oproep nieuwsbrief)
- Presentatie plan t.a.v. het plaatsen van de flexwoningen, gelegenheid tot stellen van vragen
- Plm. 12 bewoners / belanghebbenden aanwezig
- Namens de gemeente: wethouder Ronald Paping, ambtenaren (incl. TLO), één raadslid

13 juni 2022: e-mail

- Personen op de mailinglijst worden geïnformeerd: de eerder gecommuniceerde planning kan niet worden gehaald
- Onderzoek naar de haalbaarheid loopt nog

7 december 2022: nieuwsbrief

- Laatste nieuws t.a.v. de mogelijke komst van 150 flexwoningen op het Merwedeterrein
- Aankondiging: gemeenteraad neemt ws. op 18-01 besluit, inspraakrecht van toepassing
- Aankondiging inloopbijeenkomst d.d. 15 december 2022

15 december 2022: inloopbijeenkomst met bezoek wethouder

- Diverse beelden kunnen worden ingezien, gesprek in groepen + plenair
- Plm. 40 bewoners / belanghebbenden aanwezig
- Namens de gemeente: wethouder Paul Smeulders, ambtenaren (incl. TLO), één raadslid

25 januari en 1 februari 2023: informatieve en meningsvormende behandeling in de raad

- 4 insprekers (op uitnodiging van de raad/griffie)
- Diverse schriftelijke bijdragen

3 februari 2023: Informele bijeenkomst met de raad?

- Informeel gesprek op uitnodiging van enkele omwonenden
- Onderwerp van gesprek: vragen die zij aan de raad gesteld hadden en waarop nog geen antwoord was gekomen
- Kleine groep raadsleden

8 maart 2023: Besluitvormende raadsvergadering

- Diverse schriftelijke bijdragen

Diverse momenten: Schriftelijke en mondelinge communicatie

- Gemeente verstuurt via e-mail diverse berichten aan omwonenden / belanghebbenden
- Gemeente voert met diverse omwonenden / belanghebbenden één -op-één gesprekken
- Gemeente ontvangt diverse e-mails en brieven van omwonenden / belanghebbenden
- Projectwebsite: [Merwedeterrein - Gemeente Arnhem](#)

Opzet: keuzes vooraf

Wat, waarom, wie en hoe

In december 2020 heeft de raad voor het Merwedeterrein een gebiedsvisie vastgesteld. Voor het gebied Spoorzone-Oost, waar het Merwedeterrein onderdeel van uitmaakt, is in mei 2021 een ‘ontwikkelperspectief’ (meerjarensvisie) opgesteld. Dit ontwikkelperspectief is op 23 november 2022 door de raad vastgesteld, samen met de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley. Binnen dit ontwikkelperspectief is er ruimte voor een (andersoortige) korte termijn invulling. In het najaar van 2021 ontstond het voornemen om voor de periode van 10 jaar 160 flexwoningen te plaatsen op het Merwedeterrein. Het Rijk heeft voor de bouw van de woningen middelen beschikbaar gesteld, in de vorm van een speciale uitkering (SPUK), aangevuld met een bijdrage uit het ‘Stimuleringsfonds flex- en transformatiewoningen’.

In de totstandkoming van de gebiedsvisie Merwedeterrein zijn omwonenden en andere belanghebbenden betrokken. In het (later vastgestelde) ontwikkelperspectief voor het gebied Spoorzone-Oost heeft geen participatie plaatsgevonden, omwonenden zijn alleen geïnformeerd.

Ten aanzien van het project flexwoningen Merwedeterrein is op basis van de Arnhemse Beslisboom door het projectteam, in overleg met de verantwoordelijk wethouder, bepaald dat voor de participatie van omwonenden en andere belanghebbenden het niveau ‘informeren’ geldt (zie bijlage 1). De reden hiervoor is dat er, vanwege de opdracht van de gemeenteraad om op deze locatie tijdelijke woningen te realiseren, beperkte mogelijkheden waren voor inwoners om mee te denken over het plan. Deze opdracht komt voort uit de ambitie van de huidige coalitie om tot 2040 16.000 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad, binnenstedelijk. Wat daarnaast meespeelde, zo geven intern betrokkenen aan, is de snelheid waarmee dit project gerealiseerd moest worden, en de beperkte ruimte die er binnen de bestaande regelgeving was om het ruimtelijk concept nog aan te passen (geluid, trillingen etc.).

In het communicatie- en participatieplan is, mede op basis van de Betrokkenheidsprofielen, vooral gekozen voor fysieke bijeenkomsten en huis-aan-huis communicatie, en niet te veel online. Bij het opstellen van dit plan waren projectleider, communicatieadviseur en wijkmanagers betrokken. Bij de twee bewonersbijeenkomsten was ook de wethouder aanwezig. Het projectmanagement is belegd bij PIM.

Extern betrokkenen geven aan de keuze voor de laagste trede van de ‘Arnhemse Beslisboom’ te betwisten, ook juridisch gezien. Ook verwijzen ze naar de handreiking die de gemeente Arnhem vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet voor initiatiefnemers heeft opgesteld ‘Betrekt de buurt bij uw bouwplan’ (zie bijlage 1). Volgens deze handreiking zou een project à la flexwonen qua participatie in ‘level 3’ vallen. Bij deze zwaarste categorie is de initiatiefnemer verplicht om betrokkenen te laten meedenken en ideeën van betrokkenen mee te nemen in het ontwerp. Inwoners hebben het gevoel dat hier met twee maten wordt gemeten.

Als toelichting op de keuze voor ‘informeren’ zegt één intern betrokkene het volgende: “we hebben een grote woningbouwopgave in Arnhem. Daar gaan veel inwoners iets van merken: hun leefomgeving gaat veranderen, en een deel van hen wil dit liever niet. Dan is het uiteindelijk aan het gemeentebestuur om een goede balans te vinden tussen het algemeen belang en dat van direct omwonenden”.

Het belang van duidelijke kaders stellen aan het begin van een project wordt door de afvaardiging van de raad die heeft deelgenomen aan dit onderzoek benadrukt. Ook geeft deze aan: “als je het [als gemeente] goed wil doen, dan moet je eigenlijk altijd op een hogere trede

starten dan ‘informerend’. Dit vraagt van de organisatie dat zij burgerparticipatie echt aan kan, en dus hiervoor opgeleid is. Dat vergt ook een cultuuromslag, en dat kost tijd.”

Communicatie over de opzet

Vanuit de insteek om iedereen zo goed mogelijk te informeren en betrekken is de projectleider in oktober 2021 gestart met het voeren van één-op-één gesprekken met direct betrokkenen. Deze waren reeds in beeld vanwege hun eerdere betrokkenheid bij het opstellen van de meerjarenvisie op het Merwedeterrein. Daarnaast liepen de ‘reguliere’ communicatielijnen met bijvoorbeeld de woonwagenvolwoning en ondernemers in het gebied via de vaste contactpersonen van de gemeente. Intern betrokkenen geven aan in deze gesprekken vanaf het begin de beperkte participatieruimte toegelicht te hebben, en de reden die daaraan ten grondslag ligt (nl. opdracht van de raad + beperkte ruimte i.k.v. regelgeving).

Een groot deel van de extern betrokken geeft aan zeer ontevreden te zijn over de manier waarop de gemeente in de beginfase heeft gecommuniceerd over de plannen. Zij voelden zich overvallen door een gemeente die – zo geven zij zelf aan – geen enkele interesse toonde in de zorgen die zij hebben, een arrogante houding had, en de plannen heeft doorgedrukt. Zij zijn van mening dat de gemeente hierin ongeloofwaardig en onbetrouwbaar is geweest. Op het persoonlijke contact en de manier waarop de één-op-één gesprekken plaatsvonden kijken zij wel neutraal tot positief terug. Maar, zo geven zij aan, “echt geluisterd is er niet”. Het veranderde immers niks aan het besluit.

Wat hierin niet geholpen heeft volgens inwoners is dat het qua communicatie in de voorgaande jaren al meerdere keren mis was gegaan. Voorbeelden die zij noemen zijn: niet op de hoogte gesteld worden van een aanpassing in het bestemmingsplan, en het integreren van de gebiedsvisie Merwedeterrein in het ontwikkelperspectief Spoorzone-Oost, welke vervolgens in hun ogen “ineens” onderdeel werd van de Verstedelijkingsstrategie. Inwoners moesten voor hun gevoel iedere keer lange tijd wachten op informatie over het waarom van deze (wat zij noemen) “hogere plannen”. Zij hadden graag pro-actief geïnformeerd willen worden.

Verwachtingen bij aanvang

Intern betrokkenen geven aan dat Presikhaaf een wijk is waar veel inwoners het gevoel hebben c.q. vinden dat de gemeente hen niet (genoeg) betreft in projecten die hun directe leefomgeving raken. Daarom is in het project flexwonen Merwedeterrein reeds in een vroeg stadium contact gelegd met de buurt, om inwoners op een zo transparant mogelijke manier te informeren over de plannen. Zij hoopten daarmee te voorkomen dat inwoners zich overvallen voelden. Zelf geeft de interne organisatie echter aan: dit is bij een deel gelukt, maar bij enkele anderen helaas niet.

Een aantal extern betrokkenen geven aan: “in al die ‘plannenmakerij’ van afgelopen jaren zijn wij niet gehoord, de eerste visie op het Merwedeterrein uitgezonderd.” De frustraties hierover stapelen zich vervolgens op. In het project flexwonen werd het hen pas in een later stadium duidelijk dat er geen ruimte was om mee te praten. Eigenlijk kwam het besef pas op het moment dat de raadsbrief in februari 2022 online kwam en er een nieuwsbrief huis-aan-huis verspreid werd. In een gezamenlijke brief uitte zij in mei 2022 hun onvrede aan het college van B&W en de gemeenteraad. In deze brief geven zij aan te verwachten dat de gemeente meer handelt vanuit de integrale eindvisie op het gebied. De gemeente reageert op 2 juni 2022 met een schrijven waarin zij onder andere refereert aan de eerdere gevoerde persoonlijke gesprekken over de voorgenomen ontwikkeling van tijdelijke woningen. Ook wordt de bewonersbijeenkomst op 14 april 2022 genoemd.

Twee extern betrokkenen stellen zich wat neutraler op, en geven aan dat zij snel in de gaten hadden dat het besluit eigenlijk al genomen was, en dat de gemeente hierin ook duidelijk communiceerde.

Wat het geheel zo complex maakt, geven betrokken ambtenaren aan, is dat veel inwoners (ook in Presikhaaf) eigenlijk niet goed doorgronden dat bij een project als dit de gemeenteraad een besluit neemt, en dat dit besluit binnen onze democratie dan vaststaat. Zij zijn immers onze gekozen volksvertegenwoordigers. Inwoners verwachten veelal dingen nog te kunnen veranderen, en raken dan boos of teleurgesteld als dit niet lukt. Anderzijds geven inwoners aan de gemeentewereld soms niet meer te kunnen overzien. Binnen een paar jaar tijd zijn er voor één gebied (een “postzegel” volgens inwoners) drie plannen ontwikkeld.

Het belang van goed verwachtingenmanagement aan de voorkant van een project wordt beaamd door de afvaardiging van de raad die aan het onderzoek heeft deelgenomen. Deze observeerde dat inwoners aan het begin van het project flexwonen dachten dat hun inbreng gehoord zou worden en dat dit terug te zien zou zijn in het plan. Toen bleek dat het eigenlijk al een gelopen race was, riep dit bij inwoners het gevoel op van “de gemeente doet toch wat het wil”. Ook beaamt deze afvaardiging dat het van groot belang is om aan inwoners uit te leggen dat er zaken zijn waar zij niet over kunnen besluiten, maar waar de raad en het college over gaan.

Uitvoering: verloop van het project

Ophalen van input en omgaan met verschillende belangen

De opdracht van de raad en de bestaande regelgeving liet weinig ruimte over voor inwoners om inhoudelijke input te leveren. Intern betrokkenen geven aan dat tijdens de bewonersbijeenkomsten wel enkele randvoorwaarden en adviezen zijn opgehaald, zaken die voor de buurt belangrijk waren: het verlagen van de snelheid, voorkomen dat er te veel kwetsbare inwoners komen (i.k.v. de leefbaarheid), parkeren. Deze zijn nog meegenomen in de planvorming, zo geven intern betrokkenen aan. Ook geven zij aan: dit waren eigenlijk zaken die vanuit de visie op het Merwedeterrein al bekend waren. Door woonwagengewoners is ingebracht dat zij graag willen uitbreiden. Ook speelt de verplaatsing van KW37. Daar waarover bij aanvang van het project vastgesteld was dat meedenken vanuit inwoners wél mogelijk was, namelijk het creëren van een gezamenlijke ontmoetingsruimte op het Merwedeterrein voor de buurt, bleek vanuit inwoners geen interesse voor te zijn. Dit werd duidelijk tijdens de eerste bewonersbijeenkomst.

Extern betrokkenen geven aan dat het plan wat hen betreft niet goed is uitgedacht, en dat de gemeente ook niet ingaat op de ideeën die zij hebben. Ze maken zich bijvoorbeeld zorgen over automobilisten die te hard rijden in het gebied, en de parkeerproblemen die in hun ogen waarschijnlijk gaan ontstaan, zeker op dagen dat het druk is in de moskee. Toezeggingen vanuit de gemeente om deze onderwerpen mee te nemen in de verdere planvorming horen zij met argwaan aan. Zij hebben het gevoel door de gemeente te snel weggezet te zijn als ‘tegenstanders’, terwijl ze er naar eigen zeggen constructief in zaten. De interne organisatie zegt hierover: “soms ontstaat het beeld bij inwoners dat wij hen niet serieus nemen. Dat is echt niet zo, we luisteren wel. Maar soms moeten er toch andere keuzes gemaakt worden in het kader van het algemeen belang”.

Communicatie en samenwerking

Intern overleggen de projectleider en communicatieadviseur iedere 8 weken met TLO Presikhaaf. Tijdens dit overleg passeren alle lopende projecten in de wijk de revue. Betrokken

ambtenaren noemen dit een belangrijke succesfactor: dat je op regelmatige basis verschillende perspectieven aan tafel hebt.

Over de communicatie met omwonenden en andere belanghebbenden geeft de gemeente aan er altijd voor gewaakt te hebben alle externe betrokkenen op een gelijke manier, en dus ook op een gelijk moment te informeren. Sommige inwoners vroegen om meer (bijv. omdat zij aangaven namens een grotere groep inwoners te spreken); daar is de gemeente niet in meegegaan. Extern betrokkenen geven aan dat zij zich hierdoor aan de kant gezet voelden door de gemeente.

Over de communicatie met de gemeente zijn de meeste externen negatief. Zij geven aan: “soms heb je het gevoel dat de gemeente je wil ontmoedigen om echt mee te praten en invloed te hebben. Er worden alleen maar mededelingen gedaan. En als inwoners wel betrokken worden, zoals bij de Merwederevisie, dan wordt daar helemaal niks mee gedaan – een gemiste kans”. Het persoonlijk contact met ambtenaren en raadsleden wordt over het algemeen wel neutraal tot positief gewaardeerd. De rode draad die hieruit naar voren komt is: je wordt netjes te woord gestaan, alleen verandert er verder niks. Zo geeft één extern betrokkene aan “soms worden er beloften gedaan, ook door wethouders, die in een later stadium niks meer waard blijken te zijn. Dan zijn er verkiezingen geweest, of de plannen worden intern gewijzigd. Weg belofte”.

Een kleine groep inwoners is positiever over de manier waarop de gemeente met hen heeft gecommuniceerd in het project flexwonen. Al geven ook zij aan: we worden op zich goed geïnformeerd, maar vaak duurt het wel lang of moeten we er wel zelf om vragen.

Over de communicatie met extern betrokkenen geeft de afvaardiging van de raad die heeft deelgenomen aan het onderzoek aan: “als mensen nooit teruggekoppeld krijgen wat er met hun mening gedaan wordt, dan gaat het fout. Je moet [als gemeente] dan eerst aan onderling begrip werken”. Hier zijn goede voorbeelden van, bijvoorbeeld in een recent project in De Laar – zo geeft deze afvaardiging aan.

Betrokkenheid van de raad

Bij de twee bewonersbijeenkomsten was één raadslid aanwezig. Hij nam de rol van neutrale toehoorder aan; de ambtelijke organisatie heeft dit als prettig ervaren. Datzelfde raadslid heeft op uitnodiging van een betrokken inwoner door het gebied gewandeld. Extern betrokkenen geven aan zijn betrokkenheid en houding, ook tijdens de raadbehandeling waar hij hun zorgen heeft ingebracht, als prettig te hebben ervaren. “Maar hij was wel de enige”, zo geven zij aan.

Tijdens de informerende en meningsvormende raadsbehandeling waren er op uitnodiging van de raad c.q. griffie vier insprekers. Het gesprek aan tafel verliep soms pittig, zowel qua stellen van kritische vragen aan de insprekers (tijdens de informerende ronde), als onderling in de discussie tussen raadsleden (tijdens de meningsvormende ronde). Hiervan geeft de ambtelijke organisatie aan: het is goed dat mensen hun zegje nog kunnen doen daar. Het is dan aan raadsleden om een afweging te kunnen maken tussen het algemeen belang en het verhaal van die ene inspreker.

Inwoners die aan tafel hebben gezeten geven aan dat raadsleden slecht op de hoogte waren van de situatie. De indruk die de meesten van hen is achtergebleven is dat het voor raadsleden een hamerstuk was; zij hadden hun keuze eigenlijk al gemaakt. Eén inspreker geeft aan zich goed gehoord en gesteund te voelen door de aanwezige raadsleden.

In de week tussen de tweede meningsvormende ronde en de besluitvormende vergadering heeft er op initiatief van enkele omwonenden een informele bijeenkomst met een kleine groep raadsleden plaatsgevonden. Deze inwoners wilden graag antwoord krijgen op de vragen die zij in hun schriftelijke bijdrage t.b.v. de raadsbehandeling hadden gesteld. Door de manier waarop het gesprek toen verliep (er was geen gespreksleiding) zijn deze vragen ook tijdens deze bijeenkomst niet beantwoord, zo geven zij aan.

Over de raadsbehandeling maakt één intern betrokkene de opmerking: “Hier zie je dat het ‘stille midden’ eigenlijk niet of nauwelijks aan het woord is. Vaak zijn het alleen tegenstanders die inspreken. Het is goed om je als gemeentebestuur te blijven beseffen dat je de totale besluitvorming, in dit geval over het realiseren van de Arnhemse woningbouwopgave tot 2040, niet alleen kunt laten afhangen van die kleine groep inwoners die het er niet meer eens is.” Plus, zo geeft diezelfde intern betrokkene aan: “het zijn altijd bestaande belangen die inspreken. De stem van die 300 mensen die volgend jaar een woning hebben blijft grotendeels uit beeld.” Wat daarbij niet helpt, zo geven meerdere intern betrokkenen aan, is dat inwoners die inspreken het argument ‘de participatie was niet op orde’ soms gebruiken terwijl ze in de kern eigenlijk vooral tegen het plan zijn. Het is goed hier als gemeenteraad oog voor te blijven houden.

Evaluatie: ervaring en beleving van betrokkenen

Intern betrokkenen geven aan een goed gevoel te hebben over het doorlopen participatietraject. Hierbij wijzen ze vooral op het integrale overleg dat op regelmatige basis heeft plaatsgevonden, en de 100% inzet van iedereen. Wat ook gewerkt heeft is dat bij het project een communicatieadviseur betrokken was die weet wat er speelt in de wijk (vanuit zijn inzet voor de TLO).

Over de emoties van inwoners die zichtbaar zijn geworden tijdens het traject geven zij aan: het is prima dat die er zijn, mensen mogen boos of ontevreden zijn. Zelfs als het er op een bewonersavond pittig aan toe gaat, is dit prima. Dit is soms spannend, maar goed dat het gebeurt, geven intern betrokkenen aan. Terugkijkend op beide bijeenkomsten zeggen zij: eigenlijk weet je nooit hoeveel mensen er precies komen. Dit maakt het lastig een goede werkvorm voor te bereiden. Bij de eerste bijeenkomst pakte het goed uit, bij de tweede wat minder. Wat dan belangrijk is, is flexibel te zijn. Wat vaak wel gebeurt, is dat je ‘het stille midden’ nauwelijks hoort op bijeenkomsten. Bij de eerste bijeenkomst was er om die reden een externe gespreksleider. Bij de tweede bijeenkomst pakte de wethouder deze rol. Dit was niet ideaal, het liefst wil je dat de gespreksleider onafhankelijk is. Maar uiteindelijk heeft het redelijk goed uitgekapt volgens intern betrokkenen.

Intern betrokkenen geven aan niet tevreden te zijn over de manier waarop de gemeente Arnhem als organisatie projecten als flexwonen Merwedeterrein intern wegzet, namelijk: vooral als fysieke opgave. Liever werken zij integraal, en trekken ze gezamenlijk op met de sociale opgaven in hetzelfde gebied. Het plaatsen van flexwoningen heeft immers ook veel sociale effecten. Zij geven aan: het zou erg zinvol zijn om bijvoorbeeld ook sociale activiteiten te organiseren. Het budget staat dit echter niet tot nauwelijks toe. Terwijl we het gemeentebreed met elkaar eens zijn dat participatie belangrijk is en dat hier voldoende capaciteit voor nodig is.

Verder stellen de intern betrokkenen: in het raadsvoorstel is slechts beperkt aandacht besteed aan de relatie tussen de lange vs. korte termijn qua ontwikkeling van het Merwedeterrein. Voor de korte termijn ligt er nu een duidelijk plan en tijdspad. Terwijl veel vragen van inwoners, ook tijdens de raadsbehandeling, gaan over de lange termijn. Intern betrokkenen geven aan:

“Binnen dit project kunnen we hun vragen niet beantwoorden, eigenlijk omdat er nog niks over bekend is”.

Externen geven aan dat het hen enorm veel energie kost om als inwoner te proberen invloed uit te oefenen. “Ons is het inmiddels te veel”, geven ze aan, ook al worden hen – voor hun gevoel – rechten ontnomen. Zij betwijfelen of de manier waarop de gemeente handelt ten aanzien van het Merwedeterrein juridisch juist is, maar geven aan deze weg niet te willen bewandelen. “Het voelt als een verloren strijd”, zo geven zij aan. Naar hun mening worden zij inmiddels genegeerd en geweerd door de gemeente: “het bleek niet mogelijk om met de gemeente tot afspraken te komen, en lukt dat wel dan worden die niet nageleefd”. De gemeente hanteert hierin volgens hen een ‘dubbele moraal’: bewoners hebben zich te houden aan de spelregels van burgerparticipatie, maar de gemeente zelf niet. Wat hen hierin het meeste steekt is dat de gemeente snel roept dat bewoners overal tegen zouden zijn, terwijl dit volgens hen helemaal niet het geval is. Zij geven aan: er liggen inmiddels zoveel goed uitgewerkte plannen voor het gebied, en dan komt de gemeente ineens met iets anders. Er wordt dan ook helemaal niet meer geluisterd naar wat inwoners te zeggen hebben. Plus, zo benadrukken ze, hierdoor ontstaat juist ook weerstand.

Over de bijeenkomsten zijn de meningen onder externen verdeeld. Vooral de tweede bijeenkomst wordt omschreven als chaotisch, waarbij de gevoelens van inwoners botsten met de zakelijke opstelling van de gemeente. Voor dat laatste is bij sommige geïnterviewden begrip, maar bij het merendeel niet.

Intern betrokkenen zeggen hierover: “Soms ontstaat het beeld bij inwoners dat wij hen als gemeente niet serieus nemen, dat wij hen wegzetten als ‘NIMBY’. Dit is echt niet zo, we luisteren echt wel. Maar soms moeten er toch andere keuzes gemaakt worden in het kader van het algemeen belang”.

Doelmatigheid

Intern betrokkenen geven aan veel tijd in het project gestopt te hebben, veel meer dan begroot. Met name vanwege de complexiteit van het project, en dan vooral het eerder genoemde sociale aspect. De opdracht en het budget reikten ook niet verder, mede omdat de subsidie vanuit het Rijk eigenlijk alleen het fysieke aspect financiert.

Maar los hiervan bleek het budget überhaupt niet realistisch. Dit is een punt van aandacht voor een volgend vergelijkbaar project, geven intern betrokkenen aan. Zeker omdat dit eigenlijk wel de manier is waarop we dit soort projecten moeten willen aanpakken: integraal. Het kost zeker tijd om bijvoorbeeld een structureel overleg in te richten, waarin met bewoners en fysieke en sociale professionals over een brede waaier aan onderwerpen gesproken kan worden, maar het is de moeite waard om later ‘gedoe’ te voorkomen.

2.3 Heiligerleeplaats

Het project

Bij het project Heiligerleeplaats ging het om een project met veel kleinschaligere omvang dan de andere twee projecten in deze evaluatie. Het betrof een project waarbij een bewonersinitiatief het plein Heiligerleeplaats in de wijk Rijkerswoerd wilde verbeteren. Startpunt voor dit project waren de wensen van de bewoners met betrekking tot verkeersveiligheid, vergroening, het voorkomen van wateroverlast en een aangenamer plein. Het initiatief is vanuit de gemeente begeleid door de wijkmanagers van team leefomgeving RKV. De uitvoering is gecoördineerd door een projectleider Openbare Ruimte.

Een bewonersinitiatief als het aanpassen van Heiligerleeplaats geeft bewoners de kans om zelf invloed uit te oefenen op de inrichting van de directe woonomgeving. Dit sluit aan bij het programma 'Van Wijken Weten' en de doelstelling van de teams leefomgeving dat bewoners meer impact kunnen hebben op hun leefomgeving.

Tijdslijn participatiemomenten

Najaar 2020: actieve bewoners starten initiatiefgroep • Verkennende gesprekken met aanwonenden (okt.) • 1ste contact met het team leefomgeving (okt.) • Schouw gemeente en initiatiefnemers op het plein (nov.-dec.)
Januari 2021: brief initiatiefnemers bewoners, WhatsAppgroep en reacties ophalen • In afstemming met de gemeente sturen initiatiefnemers alle bewoners een brief (9 jan.) • Initiatiefnemers halen reacties op bij alle bewoners (16 en 17 jan.) • Initiatiefnemers maken WhatsAppgroep aan voor communicatie met de bewoners (17 jan.)
Februari 2021: overleg gemeente en initiatiefnemers • Overleg tussen gemeente en initiatiefnemers (15 feb.) • Gemeente schrijft verslag en initiatiefnemers delen dit in de WhatsAppgroep (15 feb.)
Maart-juni 2021: proefontwerpen • Interne afstemming gemeente team leefomgeving en vakinhoudelijke experts (mrt.-mei) • TLO heeft contact met initiatiefgroep over proefontwerpen en bijeenkomst voor bewoners (3 en 10 jun.)
Juli 2021: Bijeenkomst bewoners en eerste conceptontwerp • Initiatiefnemers en gemeente overleggen over drie ontwerpen (15 juli) • Gemeente maakt n.a.v. bijeenkomst eerste concepten deelt dit met initiatiefgroep (16 juli)
Aug.-dec. 2021: Interne afstemming gemeente; initiatiefgroep houdt bewoners op de hoogte • Gemeente: interne afstemming, verkenning andere mogelijkheden, zoektocht naar financiering, definitief ontwerp opstellen (aug.-dec.) • Initiatiefgroep: verslag bijeenkomst 15 juli gedeeld met alle bewoners (25 aug.) • Initiatiefgroep informeert alle bewoners via WhatsAppgroep (25 aug.) • Initiatiefgroep verzamelt reacties (27 sept.) • Initiatiefgroep informeert bewoners over beperkte voortgang (26 okt.) • Initiatiefgroep deelt definitief ontwerp (nov.)
Dec. 2021-mrt. 2022: interne afstemming gemeente • Gemeente verkent extra opties die uiteindelijk niet leiden tot aanpassingen in het ontwerp • Verder geen bijeenkomsten en beperkt contact initiatiefgroep en gemeente
April 2022: Wijkmanagers informeren de buurt over het definitieve ontwerp • TLO doet bij elke bewoner een brief in de bus over het besluit van de gemeente (14 apr.)
April-juni 2022: Bewoners maken bezwaar en gemeente reageert • 2 bewoners maken bezwaar (14 en 25 apr.) • Gemeente reageert inhoudelijk naar beide bewoners twee keer (2 juni, 29 juni en 4 juli)
Juli-okt. 2022: Realisatie ontwerp • Uitvraag naar aannemer • Aannemer stuurt brief naar alle bewoners; enkele reacties volgen, gemeente voert overleg • Aanpassing plein uitgevoerd (okt.)

Opzet: keuzes vooraf

Wat, waarom, wie en hoe

In oktober 2020 komt een groep aanwonenden van de Heiligerleeplaats bij elkaar. Direct formeren zij een initiatiefgroep om tot een vernieuwing van het plein te komen. Deze bewoners gaan vlot aan de slag. Dat heeft alles te maken met het feit dat van de initiatiefnemers er ook een paar al actief waren in de wijk: “We wisten hoe we hierover contact op konden nemen met de gemeente.” Het contact met de gemeente kwam zo snel tot stand en de groep kon daardoor snel een start geven aan het project. In het najaar vindt er nog een schouw plaats tussen de initiatiefgroep en de gemeente. In dit gesprek verkennen initiatiefnemers en de gemeente samen wat er wel en niet mogelijk is op het plein aan aanpassingen. In januari 2021 sturen zij na overleg en afstemming met de gemeente een brief aan alle bewoners om wensen en ideeën op te halen bij hen. Ook starten zij een WhatsApp-groep die voor de doorlopende communicatie met de bewoners wordt gebruikt. Daarin, en tijdens de rondes die de initiatiefnemers houden om langs de deuren te gaan, worden telkens plannen en suggesties voorgelegd en wensen en ideeën opgehaald.

In februari 2021 vindt er opnieuw overleg plaats tussen de gemeente en de initiatiefnemers. De gemeente schrijft hiervan het verslag en initiatiefnemers delen dit in de WhatsApp-groep. In de periode van maart t/m juni werkt de gemeente aan een aantal proefontwerpen. Er vindt interne afstemming plaats binnen de gemeente tussen het team leefomgeving en vakinhoudelijke experts. In juni heeft het team leefomgeving dan contact met de meest actieve initiatiefnemers over de proefontwerpen en wordt er een bijeenkomst met de initiatiefgroep georganiseerd. Tijdens die bijeenkomst in juli bespreken gemeente en bewoners drie ontwerpen. Kort daarna maakt de gemeente n.a.v. de bijeenkomst een eerste conceptontwerp en deelt dit met de initiatiefgroep. Hierover zeggen de initiatiefnemers dat nog wel overwogen is om alle bewoners hiervoor uit te nodigen, maar dat door corona en het feit dat er al heel veel momenten waren georganiseerd door langs de deuren te gaan is hier toen niet voor gekozen.

In de periode augustus t/m december vindt er dan weer interne afstemming plaats binnen de gemeente. Intern betrokkenen verkennen nog andere mogelijkheden en zoeken naar alternatieve, extra financiering. De initiatiefgroep houdt bewoners op de hoogte door het concept-ontwerp dat naar aanleiding van de bijeenkomst is gemaakt te delen met alle bewoners via de WhatsApp-groep.

De initiatiefnemers verzamelen de reacties in september en informeren bewoners in oktober over de – in hun ogen – beperkte voortgang. In november, wanneer het definitieve ontwerp gereed is, deelt de initiatiefgroep het definitief ontwerp met alle bewoners die in de WhatsApp-groep zitten. Verder vinden er geen bijeenkomsten plaats, en is er beperkt contact tussen initiatiefgroep en gemeente in deze periode. Dat geldt ook voor de periode december 2021 t/m maart 2022. In die periode is er wel interne afstemming tussen de betrokken ambtenaren. De gemeente verkent enkele extra opties die uiteindelijk niet leiden tot aanpassingen in het ontwerp. In april 2022 informeren de wijkmanagers de buurt over het definitieve ontwerp. Het team leefomgeving doet bij elke bewoner een brief in de bus over het besluit van de gemeente. Direct daarna maken twee bewoners bezwaar. De gemeente reageert hier inhoudelijk op naar beide bewoners, tussen begin juni en begin juli is er twee keer contact. In juli geeft de gemeente opdracht tot realisatie van het ontwerp. De aannemer stuurt hierover een brief naar alle bewoners. Opnieuw volgen enkele reacties van omwonenden, en is er overleg tussen de gemeente en deze bewoners. Daarna wordt de aanpassing van het plein voltooid en vinden er verder geen bijeenkomsten of communicatie meer plaats.

Communicatie over de opzet

Uit de studie van de documenten blijkt dat er geen afspraken vooraf zijn vastgelegd over de wijze waarop burgerparticipatie in dit project plaats zou vinden. Voor een startdocument werd door de gemeente niet gekozen: “Lopende de weg werd duidelijk waar het inhoudelijk om ging bij de aanpassing van het plein. We hebben niet vooraf afspraken gemaakt over hoe we de bewonersparticipatie aan gingen pakken, maar we hebben wel heel duidelijk bij de initiatiefnemers aangegeven dat zij het draagvlak onder de bewoners moesten regelen.” In reflectie op het project geven de intern betrokkenen wel aan dat zij eigenlijk spelregels missen over hoe we dit soort bewonersinitiatieven moeten aanpakken als gemeente. Bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van communicatie vanuit initiatiefnemers richting de bewoners, of over hoe groot het draagvlak bij omwonenden moet zijn voor een besluit om over te gaan tot realisatie. Anderzijds, zo geven intern betrokkenen aan, is het ook balanceren en is het goed als er een organisch proces plaats kan vinden in de buurt, waarbij de bewoners samen de ruimte krijgen en pakken om er onderling een mooi proces van te maken. Meer duidelijkheid en spelregels zouden tot slot gewenst zijn ten aanzien van de rol van de gemeente versus de initiatiefnemers ten aanzien van het onderzoeken van het draagvlak voor het initiatief in de buurt. Eén van de intern betrokkende geeft nog aan dat de gemeente soms tegen lastige situaties tegenkomt in de afstemming met wijkbewoners: “Als inwoners langs de deuren gaan is altijd 75% voor. En als wij dan gaan starten komt er altijd iemand die aangeeft zo een lijst met handtekeningen te regelen waarop 75% tegen is.”

Verwachtingen bij aanvang

Bij de start is niet vastgesteld welke trede van de participatieladder beoogd werd. Wel heeft het team leefomgeving direct bij de start duidelijk gemaakt aan de initiatiefnemers dat het hun verantwoordelijkheid was om draagvlak onder andere inwoners te krijgen. Insteek vanuit de gemeente was “de buurtbewoners continu goed te informeren over de te nemen stappen en beslissingen, zodat de resultaten uiteindelijk niet als een verrassing komen”, zo geven intern betrokkenen aan. Veel meer afspraken dan dat het initiatief alle bewoners betreft en informeert zijn er niet gemaakt. Van het Arnheems Stappenplan Participatie of de handreiking ‘Betrekt je buurt bij uw bouwplan’ (zie bijlage 1) is geen gebruik gemaakt, omdat deze destijds nog niet beschikbaar waren. De intern betrokkenen geven ook aan dat burgerparticipatie vaak maatwerk is, het is afhankelijk van wat mogelijk is en van wat mensen willen. Een beleidskader is dan niet altijd passend.

Uitvoering: verloop van het project

Ophalen van input en omgaan met verschillende belangen

Aan het begin van het traject gaan de initiatiefnemers bij iedereen langs de deur gecombineerd met het aanbieden van een brief. Zij geven aan: “we hebben hen allemaal een aantal vragen gesteld, zoals wat zou je graag veranderd zien, wat moet hetzelfde blijven, welke ideeën heb je? Dat hebben we heel open uitgevraagd.” Ook stelden de initiatiefnemers vragen over de organisatie en over de communicatie: hoe willen bewoners meedenken en meedoen met de organisatie? Hebben bewoners kennis, vaardigheden en contacten die van pas kunnen komen? En: hoe willen bewoners geïnformeerd worden? De initiatiefnemer geeft aan dat de groep sterk wilde inzetten op persoonlijk contact in elke fase: “We hebben wel drie rondes gemaakt langs de deuren.” Daarbij werd ook rekening gehouden met de mensen die niet thuis waren.

In het hele proces vinden uiteindelijk twee bijeenkomsten plaats, waarvan één aan de start begin 2021; het gaat hierom een schouw waar de initiatiefnemers met enkele ambtenaren van de gemeente spreken en een eerste inventarisatie plaats vindt van de wensen. De tweede bijeenkomst is dan in juli 2021, opnieuw met de initiatiefgroep en enkele ambtenaren, in totaal maximaal 8 personen. Dit is een heel informele bijeenkomst, in de garage van één van de

initiatiefnemers – vanwege de corona maatregelen. Hier worden drie ontwerpen neergelegd door de gemeente en kort daarna ligt er op basis van de bespreking één ontwerp bij de initiatiefgroep. Buiten de herhaaldelijke terugkoppeling in de Whatsapp-groep is er geen document dat hierna teruggelegd worden bij alle bewoners. Wel worden de ontwerpen van de gemeente gedeeld met iedereen. De initiatiefgroep beschouwde dat als ware het verslag.

Kort na de bijeenkomst van juli 2021 wordt op basis van de input van de bewoners een ontwerp gemaakt door de gemeente. De initiatiefneemster geeft hierover alle bewoners zelf via de Whatsapp groep eind augustus een terugkoppeling, maar een uitgebreid verslag is dat niet en het ontwerp wordt pas in april 2022 opnieuw teruggelegd aan bewoners. Enkele bewoners zijn later in het proces toch verrast door bepaalde keuzes die gemaakt zijn bij deze bijeenkomst.

In april 2022 informeert de gemeente dan de bewoners en de wijkmanagers gaan langs alle deuren met een brief waarin het definitieve ontwerp beschreven staat. Hierna komen er heel snel twee bezwaren binnen van bewoners. Intern betrokkenen waren hierdoor verrast en geven aan deze bewoners en hun belangen niet eerder in beeld te hebben gehad. Het duurt een aantal weken voordat daar een reactie op komt vanuit de gemeente. Die geeft dan aan dat er veel momenten waren om input te leveren, dat daar geen gebruik van is gemaakt en dat de meerderheid van de buurt voorstander is van het ontwerp. Tot slot stuurt de aannemer nog een brief over de werkzaamheden die binnen afzienbare tijd dan starten. Dat levert nog één reactie op, waarop de gemeente met dezelfde boodschap antwoordt en daarnaast probeert nog oplossingen te vinden voor de bezwaren.

In het hele traject zijn er twee tijdsperiodes waarin er geen bijeenkomsten plaatsvinden en slechts beperkte communicatie tussen de gemeente en de initiatiefgroep: tussen februari 2021 en juni 2021 en tussen november 2021 en april 2022. De wijkmanager en projectleider geven aan dat er in die periode veel afstemming was met interne collega's, waarbij aanvullende ideeën werden geopperd en afgewogen, die echter niet tot substantiële aanpassingen leidden. Daarnaast geeft de wijkmanager ook aan dat het project soms naar de achtergrond verdween, omdat er ook veel andere zaken spelen in het gebied. De initiatiefnemer zegt hierover dat zij op die momenten het contact gemist heeft en graag pro-actiever geïnformeerd had willen worden.

Communicatie en samenwerking

Intern betrokkenen geven aan: de initiatiefgroep had de communicatie richting externen goed georganiseerd. Als voorbeeld noemen ze de groepsapp, die gebruikt is om buurtbewoners op de hoogte te houden. Dit heeft voor veel draagvlak gezorgd. Positief zijn intern betrokkenen ook over de rol die de initiatiefgroep heeft gespeeld in het verzamelen van reacties van de bewoners op de voorstellen van de gemeenten. Zij hebben dit op een transparante manier gedaan. Ook is men positief over de inspanning die de groep heeft verricht in het aangehaakt houden van de groep bewoners die geen gebruik kunnen of willen maken van de appgroep. Dit wordt bevestigd door één van de bezwaarmakers. Deze gaf aan: “de initiatiefnemers hebben de buurt er vanaf het begin goed bij betrokken, we werden altijd heel netjes geïnformeerd”.

Onderwerpen en suggesties van de bewoners waren: het temperen van de snelheid bij het aanrijden van het plein, het aanleggen van een zebrapad voor de veiligheid, meer groen tussen de parkeervakken, ontmoedigen van scooters op een dichtbij liggend pad en een efficiëntere indeling van de parkeervakken. Over de WhatsApp groep is door enkele bewoners wel één aandachtspunt naar voren gebracht: omdat er ook veel communicatie plaatsvond over minder relevante zaken (die niks te maken hadden met het bewonersinitiatief) zijn enkele bewoners uit de groep gestapt. Met als gevolg dat zij minder direct aangehaakt waren op de informatievoorziening.

Openbare Ruime en het Team Leefomgeving hadden een duidelijke rolverdeling: de taak van het team leefomgeving was om de wensen van de bewoners op te halen; openbare ruimte richt zich dan op de uitwerking (het ontwerp) en de uitvoering (aansturing van het uitvoerend bedrijf).

Betrokkenheid van de raad

Er is bij dit project door de schaal geen betrokkenheid geweest vanuit het college of van de raad. Hierover zegt de afvaardiging die aan dit onderzoek heeft deelgenomen: de raadswerkgroep zou vaker geïnformeerd kunnen worden over dit soort projecten. Dez geeft aan: “ook als er geen ‘stennis’ ontstaan is in een project, is het waardevol de co-creatie met inwoners onder de aandacht van de raad te brengen.”

Evaluatie: ervaring en beleving van betrokkenen

Waardevol proces

Terugkijkend geeft de initiatiefnemer namens de initiatiefgroep aan dat volgens haar de aanpassing van het plein echt de moeite waard is geweest: “Het is best een bijzonder idee dat je dus invloed hebt gehad op je omgeving. Het draagt bij aan je eigen woongenot en dat je medeverantwoordelijk mag zijn voor het inrichten van je omgeving die breder dan je eigen stek is, ja, dat vind ik echt waardevol.” Ook de intern betrokkenen kijken positief terug op dit project: “Iedereen kon meedoen, en we hebben veel bij inwoners gelaten. Het is waardevol om met bewoners Arnhem een stukje mooier te kunnen maken”.

Qua proces vindt de initiatiefnemer dat op zich alles soepel verlopen is. Ze zegt hierover: “Ik heb veel ruimte gevoeld.” Dat heeft volgens haar alles te maken met het feit dat van de initiatiefnemers er ook een paar al actief waren in de wijk: “We wisten hoe we hierover contact op konden nemen met de gemeente.” Het contact kwam soepel tot stand en ze konden daardoor snel een start geven aan het project. De intern betrokkenen noemen als succesfactor dat de gemeente zelf met een aantal voorstellen kwam voor het nieuwe ontwerp van het plein: “met een leeg vel beginnen werkt niet goed bij bewoners. Door met een aantal voorstellen te komen kan het gesprek daarna veel meer gefocust gevoerd worden.”

Spelregels komen lopende de weg tot stand

Wat in dit project is opgevallen, is dat de spelregels rondom burgerparticipatie lopende de weg tot stand zijn gekomen. De gemeente heeft beperkt op voorhand over deze spelregels en kaders gecommuniceerd richting de bewoners. Wel werd aangegeven dat het aan de bewoners is om draagvlak in de buurt te organiseren. Een belangrijk leerpunt heeft dan ook betrekking op duidelijkheid rondom de rolverdeling tussen de gemeente en het initiatief, zo geven zowel intern als extern betrokkenen aan.

Vanaf de start is er veel ruimte gelaten aan de initiatiefnemers om met de bewoners samen tot een plan te komen voor de aanpassing van het plein. De initiatiefnemer geeft aan dat zij daarin zelf de rolverdeling met de gemeente duidelijk wilde bewaken als het ging om het definitieve besluit: dat is aan de gemeente. Dit is ook zo richting bewoners gecommuniceerd in de Whatsapp-groep. Hierover zegt zij: “Ik ben niet degene die het besluit neemt. Het is uiteindelijk de gemeente die de definitieve lijn bepaalt, en als bewoners dan bezwaren zouden hebben, moeten ze wel echt vanuit de gemeente dat oppakken. Want daar had ik echt geen behoefte aan; ik moet hier ook gewoon kunnen wonen. Wij hebben echt ons best gedaan om gezamenlijk iets te creëren en als mensen dan toch nog bezwaar hebben dan moeten ze echt aan het loket van de gemeente zijn dus dat heb ik dan ook verteld in die WhatsApp groep.”

Deze rolverdeling werd gedurende het project zo ontwikkeld en niet vooraf gecommuniceerd. Eén van de bezwaarmakers was aan het einde van het project verbaasd over het feit dat er na de totstandkoming van het definitieve ontwerp niet nog een overleg met de gemeente zou plaats vinden voor alle bewoners om nog input te leveren. Dat had met een duidelijkere communicatie over het proces voorkomen kunnen worden, zo geeft deze extern betrokkene aan.

Scherpere en duidelijkere rolverdeling

In de evaluatie van dit project geven de intern betrokkenen aan dat voor hen een van de lessen van dit project is dat de gemeente los van de initiatiefnemers de betrokken bewoners zou moeten informeren over de belangrijkste zaken. Dit zien we ook terug in het interview met de bezwaarmaker. De moeite die zij had met het proces was tweeledig. Allereerst vindt zij dat er vanuit de gemeente gecommuniceerd moet worden i.p.v. vanuit de initiatiefnemers: “Er is toch echt een groot verschil tussen de gemeente die met bewoners communiceert en andere bewoners die met mij communiceren. Dat schept voor mij andere verwachtingen. Als de bewoners een brief sturen ga ik er minder snel van uit dat er dan ook al bijna een definitief besluit is genomen.” De bezwaarmaker had behoefte aan een direct aanspreekpunt vanuit de gemeente, omdat het hier volgens haar om “officiële zaken” gaat en het ook beter is voor de verhoudingen in de buurt.

Ten tweede zou de gemeente strakker moeten controleren wat bewoners 'doen' met medebewoners. Wat ze delen (en of dat feitelijk klopt), maar ook of het draagvlak waarvan zij zeggen dat dat in orde is er ook echt is. Hierover zegt zij: “Het lijkt er voor mij op dat er door de gemeente alleen gekeken wordt naar of er een meerderheid voor is en dat het dan daarbij blijft.” De bezwaarmaker vond dat er (te) veel gewicht gelegd bij het draagvlak in de buurt werd gelegd. Volgens haar mag je “van de gemeente toch verwachten dat ze op basis van argumenten een besluit nemen, op basis van een inhoudelijke expertise en niet op basis van het argument dat de buurt het ermee eens is.”

Dat de gemeente andere keuzes had kunnen maken in de rolverdeling en zichzelf steviger had kunnen positioneren, wordt voor een deel erkend door de intern betrokkenen.

Lange tussenperiodes

De interne afstemming van de gemeente zorgde voor langere tussenperiodes waarin er weinig ontwikkelingen waren. Beide extern betrokkenen gaven aan dit als vervelend te hebben ervaren. In die periodes ontbrak het in hun beleving aan voldoende contact en duidelijkheid vanuit de gemeente over wat er nu precies achter de schermen speelde: “Het duurde lang voordat het concreet werd met de gemeente.” Dat heeft ook effect op de positie van de initiatiefnemer ten opzichte van de bewoners: “Ik wilde ook heel graag andere bewoners laten weten hoe het zit, ik voelde ook die verantwoordelijkheid als initiatiefnemers. Dan is het lastig als er geen zichtbare voortgang is die je kunt terugkoppelen aan de bewoners. Dat vond ik ongelukkig eraan.” Net als de initiatiefneemster is ook voor de bezwaarmaker de reactiesnelheid van de gemeente een negatief punt: “Zoals je kunt verwachten, komt er dan niet snel een reactie van de gemeente.” En dat leidt dan tot teleurstelling en het gevoel niet serieus genomen te worden, zo geeft zij aan.

Bovendien is het zo dat vanuit het perspectief van de bewoners er pas weer iets gebeurt wanneer zij zelf aan de bel trekken. Beiden geven de gemeente als tip mee om pro-actiever te communiceren, waarbij ook het melden van ‘geen nieuws’ nieuws is.

Doelmatigheid

In het project is door de gemeente relatief veel inzet gepleegd in verhouding tot de grootte van dit project. Eén van de intern betrokkenen geeft aan: “Bij dit project is het dankzij de inwoners dat de plek mooier is geworden. De gemeente had dit zelf niet 1-2-3 aangepakt.” Ten aanzien van de inzet van Openbare Ruimte geven intern betrokkenen aan: “we proberen dit altijd zo efficiënt mogelijk te doen, want het aantal uren dat we inzetten wordt gefinancierd uit het budget van de Teams Leefomgeving en dat is beperkt.” Een gemeente breed budget van waaruit deze extra inzet gefinancierd wordt, is er niet. Vaak moeten wijkmanagers op zoek naar andere subsidiepotjes binnen de gemeente. Deze zoektocht naar financiering is ingewikkeld en kost hen veel tijd.

Hoofdstuk 3 Samenvatting en lessen voor de toekomst

3.1 Samenvatting per project

Jeugdbeleid

Wat was het niveau van participatie?
Er is niet expliciet gebruik gemaakt van het Arnhems Stappenplan Participatie (was er nog niet). Wel is er gewerkt met de Arnhemse Beslisboom. Het beoogde niveau van participatie was 'raadplegen'.
Wat waren de gebruikte instrumenten?
De interne organisatie heeft bewust gekeken naar hoe jongeren een veilige setting geboden kon worden waarin ze vrij kunnen praten. Om die reden is gekozen voor fysieke gesprekken, met minimale aanwezigheid van bijv. ambtenaren. De gesprekken met ouders en professionals hebben online plaatsgevonden (post-corona tijdperk). Terugkijkend op het proces geven betrokkenen aan dat tijdsdruk behoorlijk bepalend is geweest in hoe het traject verlopen is. Er is direct gekozen voor stadsgesprekken; andere opties zijn niet overwogen.
Waren de kaders voor participatie helder voor betrokkenen?
De opdracht aan het Jongerenennetwerk is in onderling overleg met de gemeente (m.n. de bestuursadviseur Jeugd) tot stand gekomen. Het plan van aanpak dat zij opgesteld hebben is de leidraad geweest in de organisatie en uitvoering van de stadsgesprekken. Gemeente en Jongerenennetwerk kijken beiden positief terug op de onderlinge samenwerking en communicatie.
Wie zijn er bij betrokken?
De organisatie van de stadsgesprekken is bewust extern belegd om de neutraliteit van de gespreksleider te waarborgen en ruimte te geven aan kritische geluiden. De deelnemers zijn geworven door het Jongerenennetwerk. Zij hebben veel gebruik gemaakt van sociale media. Betrokkenen in- en extern kijken positief terug op wat er met het traject bereikt is. Jongeren die hebben deelgenomen aan de stadsgesprekken voelden zich serieus genomen. Wel geeft iedereen aan: de groep 'onbezorgde' jongeren was slechts mondjesmaat vertegenwoordigd in de stadsgesprekken. Zij bleken moeilijk te motiveren voor deelname.
Wie was verantwoordelijk voor het participatieproces?
De ambtelijke werkgroep die vorm heeft gegeven aan het nieuwe jeugdbeleid heeft meegekeken op de opdracht aan het Jongerenennetwerk. Ook de verantwoordelijk wethouder was betrokken bij het uitdenken van de opzet; hij was ook aanwezig bij de stadsgesprekken. Eindverantwoordelijk was de gemeente Arnhem.

Wat is er gedaan met de inbreng van betrokkenen?

Met de gesprekken is input van jongeren opgehaald, vooral voor de uitvoering van het beleid en prioritering in de aanpak. Intern betrokkenen bestempelen het traject als onmisbaar om verder vorm te kunnen geven aan het Jeugdbeleid.

De inbreng van deelnemers is door het Jongerenennetwerk gebundeld in een verslag. Dit is gedeeld met de raad vóór raadsbehandeling van het Jeugdbeleid. Ook heeft het Jongerenennetwerk deelgenomen aan de meningsvormende raadsvergadering.

Deelnemers zelf geven aan geen terugkoppeling te hebben ontvangen wat er met hun inbreng is gedaan. Dit wordt door intern én extern betrokken ervaren als een gemiste kans.

Flexwonen Merwedeterrein

Wat was het niveau van participatie?

Er is niet expliciet gebruik gemaakt van het Arnhems Stappenplan Participatie (was er nog niet). Wel is gewerkt met de Arnhemse Beslisboom. Het beoogde niveau van participatie was 'informerend'. De reden hiervoor ligt in de opdracht van de raad, maar ook in geldende regelgeving, die weinig ruimte liet voor aanpassingen in het ruimtelijk concept.

Extern betrokkenen zijn hier kritisch op en vinden dat de gemeente verschillende uitgangspunten hanteert. Zij geven aan: zou de buurt een soortgelijk project initiëren dan is zij volgens de handreiking 'Betrekt je buurt bij uw bouwplan' verplicht betrokkenen te laten meedenken. Zelf maakt de gemeente in dit project een andere keuze.

Wat waren de gebruikte instrumenten?

Er is mede op basis van de Citisens betrokkenheidsprofielen gekozen voor fysieke bijeenkomsten en huis-aan-huis communicatie (nieuwsbrieven). Er is beperkt ingezet op online communicatie (projectenwebsite en e-mail). Ook zijn er veel één-op-één gesprekken gevoerd met extern betrokkenen.

Een deel van de extern betrokkenen is ontevreden over de manier waarop de gemeente met omwonenden gecommuniceerd heeft. Bij hen is het beeld achtergebleven van een gemeente die ongeloofwaardig en onbetrouwbaar is. Andere inwoners delen dit beeld niet en staan er neutraler in. Over het één-op-één contact met ambtenaren en raadsleden zijn externen neutraal tot positief.

Waren de kaders voor participatie helder voor betrokkenen?

Een deel van de extern betrokkenen is negatief over de manier waarop de gemeente in de beginfase met hen heeft gecommuniceerd over het project. Voor hen was niet direct duidelijk dat de ruimte om mee te denken zeer beperkt was. Voor andere omwonenden was dit wel het geval.

Betrokken ambtenaren benadrukken: we vonden het belangrijk om in een vroeg stadium contact te leggen met de buurt. Zij hoopten daarmee te voorkomen dat buurtbewoners zich overvallen voelden. Dit is bij een deel gelukt, maar bij enkele anderen helaas niet, zo geven zij aan.

Wie zijn er bij betrokken?

Vanuit eerdere participatietrajecten waren de meeste externe stakeholders al in beeld. Zij zijn uitgenodigd voor de twee bewonersbijeenkomsten, en zijn middels nieuwsbrieven en een projectenwebsite op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

Intern was er regelmatig overleg tussen projectleider, communicatieadviseur, team leefomgeving Presikhaaf en de wethouder. Zij kijken positief terug op het project en de onderlinge samenwerking daarin. Zij benadrukken daarbij: dat buurtbewoners boos of ontevreden zijn is prima, het mag er pittig aan toegaan, maar soms moeten er andere keuzes gemaakt worden in het kader van het algemeen belang (in dit geval de woningbouwopgave van de gemeente Arnhem).

Een aantal externen vond dat de bewonersbijeenkomsten chaotisch verliepen. Zij zijn van mening dat de gemeente het hele traject niet goed heeft uitgedacht. Zij vinden dat de gemeente zich arrogant heeft opgesteld en de plannen heeft doorgedrukt.

Wie was verantwoordelijk voor het participatieproces?

De gemeente was eindverantwoordelijk voor de participatie.

Intern betrokkenen wijzen op het beperkte budget dat er binnen het project was om integraal te kunnen werken. Een project als flexwonen Merwedeterrein wordt binnen de gemeente vooral gezien als een fysieke opgave, terwijl er ook veel sociale effecten zijn waar je eigenlijk iets op wilt organiseren. De subsidie vanuit het Rijk financiert ook alleen het fysieke aspect.

Wat is er gedaan met de inbreng van betrokkenen?

Tijdens de twee bewonersbijeenkomsten zijn enkele randvoorwaarden opgehaald, zaken die voor de buurt belangrijk waren. Deze zijn meegenomen in de planvorming.

De gemeente geeft aan geluisterd te hebben naar de inbreng van betrokkenen, en deze ook serieus te nemen, maar in dit geval een andere keuze te hebben gemaakt (en daarmee het algemeen belang c.q. dat van toekomstige bewoners te behartigen). Een deel van de externen herkent zich hier niet in en is van mening genegeerd en geweerd te worden door de gemeente in de mogelijkheid om te kunnen participeren.

Heiligerleeplaats

Wat was het niveau van participatie?

Er is geen gebruik gemaakt van het Arnheems Stappenplan Participatie (was er nog niet). Alhoewel dit nergens expliciet is vastgelegd, was het beoogde niveau van participatie was: 'samenwerken'. Een groep bewoners aan de Heiligerleeplaats nam het initiatief en wilde samen met de gemeente het plein vernieuwen.

Wat waren de gebruikte instrumenten?

Er is door de bewonersgroep veel laagdrempelig en direct gecommuniceerd met medebewoners: ze hielden meerdere rondes langs de deuren; veel communicatie vond plaats via een speciaal hiervoor gemaakte WhatsAppgroep.

In de afstemming met de gemeente werden twee informele bijeenkomsten belegd en was er veel contact via mail en telefoon. Die samenwerking werd door beide partijen achteraf positief beoordeeld. Een bijeenkomst voor alle bewoners over het definitieve ontwerp werd uiteindelijk niet gehouden, mede door corona en de inschatting dat bewoners via de rondes en WhatsAppgroep voldoende inbreng hadden kunnen leveren.

Intern betrokkenen geven aan dat voor hen een belangrijke les is dat de gemeente los van de initiatiefnemers alle bewoners zou moeten informeren over de belangrijkste zaken. Een extern betrokkene geeft aan dat zij de verwachting had dat er nadat er een ontwerp was gekozen door de gemeente en de initiatiefgroep, zij nog met de gemeente hierover in gesprek zou kunnen gaan.

Waren de kaders voor participatie helder voor betrokkenen?

Er lag aan de voorkant geen document met procesafspraken, i.e. wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wanneer communiceert met de bewoners. Wel bespraken de initiatiefnemers en de gemeente vooraf hoe belangrijk het is alle bewoners te betrekken en te informeren.

In de evaluatie geven intern en extern betrokkenen aan dat zij een volgende keer duidelijkere afspraken zouden maken bij dit type projecten. Het zou de onderlinge rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemers verduidelijkt hebben. Bezwaarmakers zouden meer inzicht hebben gehad in het proces (wanneer en waarvoor kan ik terecht bij het bewonersinitiatief cq. de gemeente?).

Wie zijn er bij betrokken?

Bij het proces waren de initiatiefnemers, alle andere bewoners van het plein, de gemeente en de uitvoerder betrokken. Het bewonersinitiatief was tevreden over de samenwerking, maar ervoer het achteraf wel als een langdurig proces.

Meer communicatie had ervoor kunnen zorgen dat de initiatiefgroep de bewoners ook beter had kunnen informeren. Intern betrokkenen geven aan dat het een klein project betrof en er maar heel beperkte inzet mogelijk is op dit type projecten.

De raad is niet betrokken geweest in dit project.

Wie was verantwoordelijk voor het participatieproces?

De initiatiefnemers en de gemeente maakten lopende de weg afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk was in het proces. Voor de bewoners die uiteindelijk bezwaar maakten, waren die afspraken onvoldoende duidelijk. Zij geven aan: de communicatie vanuit de gemeente in reactie op hun bezwaren had sneller gekund. Dit gaf hen het gevoel niet serieus genomen te worden.

Wat is er gedaan met de inbreng van betrokkenen?

De initiatiefnemers haalden de input bij bewoners op en vertaalden die met de gemeente in een ontwerp. Daarover waren de meeste bewoners uiteindelijk erg tevreden.

Een klein deel van de bewoners miste uiteindelijk toch hun inbreng in het definitieve ontwerp en was van mening dat niet de inhoud maar het aantal voorstanders bepalend was voor wat er uiteindelijk gerealiseerd is.

De initiatiefnemers beschouwen het traject achteraf als heel waardevol, omdat zij als bewoners zelf invloed uit konden oefenen op hun directe leefomgeving.

3.2 Lessen voor de toekomst

Deze paragraaf presenteert de lessen die voortvloeien uit de evaluatie van de drie onderzochte projecten. Waar we de lessen uit de vorige evaluatie herkenden hebben we dat benoemd.

De lessen zijn net als vorig jaar geordend op drie niveaus: uitgangspunten, uitvoering en instrumentarium voor participatie. Daarnaast hebben we – op basis van de evaluatie van het project Heiligerleeplaats – gekozen voor het opnemen van een aantal lessen specifiek voor participatie waarbij het initiatief bij inwoners lag. Tot slot sluiten we af een aandachtspunt voor de raad.

Uitgangspunten

Uit deze evaluatie blijkt opnieuw dat de volgende zaken belangrijk zijn:

- 1) Maak vooraf duidelijk welke ruimte er wel en niet ligt om te participeren.
 - a) Werk met betrokkenen toe naar duidelijke voorstellen of presenteer die zelf, en geef aan waar keuzes in gemaakt kunnen worden.
 - b) Licht er geen ruimte om invloed uit te oefenen, leg dan uit hoe dat komt, bv. door aan te geven dat het besluit uiteindelijk genomen wordt door het college of de raad, of zelfs bij andere overheden.
- 2) Start zo vroeg en open mogelijk met het bereiken en betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij het project. Dat verkleint de kans dat zij zich overvallen voelen door de plannen van de gemeente.
 - a) Zorg er als gemeente voor dat vanaf dag één voor alle betrokken bewoners duidelijk is wat er qua participatie mogelijk is (meedenken en/of meebeslissen, of alleen informeren).
 - b) Leg ook uit waar de beperkingen zitten vanuit landelijke wet- en regelgeving.
- 3) Bij participatietrajecten kan het initiatief bij de gemeente, een groep inwoners of zelfs een derde partij (bv. woningbouwcorporatie) liggen. Soms zijn er slechts enkele stakeholders betrokken, soms is het een heel spectrum aan extern betrokkenen.
 - a) Binnen al deze variatie geldt: maak zo vroeg mogelijk afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden, zodat voor bewoners helder is wie waar over gaat en wie waar over communiceert.
- 4) Kies voor communicatie- en participatiemiddelen waarmee je maximale betrokkenheid bereikt vanaf dag één. Dat zorgt ervoor dat iedereen aangehaakt blijft in het traject.
 - a) Zorg ervoor dat inwoners die niet willen participeren via het door de gemeente danwel initiatiefnemer gekozen middel (bijv. een WhatsApp groep), op een andere manier in contact kunnen komen. Dit verkleint de kans dat inwoners verderop in het proces 'ineens' bij de gemeente aankloppen.
 - b) Zet ambassadeurs in die de doelgroep – bijvoorbeeld via sociale media – kennen en weten hoe deze bereikt kan worden en overtuigd om te participeren. Houd daarbij wel voldoende grip op wat de ambassadeurs doen om tijdig te kunnen bijsturen.
 - c) Blijf flexibel in het inzetten van communicatie- en participatiemiddelen. Wat past bij de doelgroep? Ga niet direct voor het 'geijkte' middel, bijvoorbeeld een fysieke bijeenkomst. Blijf online kanalen overwegen, ze hebben hun waarde in coronatijd – ook in Arnhem – bewezen.
- 5) Start een participatietraject op vanuit vertrouwen, en ga uit van de positieve motivatie van inwoners om hun inbreng te leveren: over het algemeen participeren inwoners vanuit betrokkenheid bij hun eigen buurt, en hun behoefte om die te verbeteren.

- a) Bewoners willen echt 'voelen' dat er serieus naar hen geluisterd wordt. Zet ze niet te snel weg als 'tegenstanders' of 'Not In My BackYard' (NIMBY).

Aanvullend hierop, op basis van de evaluatie over 2022:

- 6) Elke buurt kent een eigen dynamiek en historie, inwoners ervaren hierdoor de werkwijze van de gemeente op hun eigen manier.
 - a) Zorg dat je hier als projectteam goed van op de hoogte bent en hierop inspeelt. Dit voorkomt dat inwoners denken dat er geen rekening met hun perspectief gehouden wordt, en ze het gevoel krijgen steeds 'opnieuw' te moeten beginnen met de gemeente.
 - b) Bovendien blijft het voor veel inwoners moeilijk om de complexiteit van het lokaal bestuur snel te begrijpen. Blijf dus open en transparant uitleggen hoe de lokale democratie werkt, waarom bijvoorbeeld een gemeenteraad bepaalde keuzes maakt en welke consequenties dat voor betrokkenen heeft in een participatietraject. Dit vergroot het draagvlak van gemaakte keuzes.
- 7) Voor inwoners is participatie nooit 'af'. Zij werken niet projectmatig en willen vooral iets voor de stad bereiken of hun eigen leefomgeving verbeteren.
 - a) Blijf dus ook na afronding van een project of een raadsbesluit communiceren met extern betrokkenen, als 'nazorg'. Bouw relaties met inwoners uit richting duurzame betrokkenheid, dat wil zeggen: over projecten heen.
 - b) Een vast gezicht vanuit de gemeente helpt hier ook bij, evenals regulier overleg tussen verschillende disciplines (bijvoorbeeld: project – communicatie – TLO). Hiervoor moet ook budget beschikbaar zijn, voor alle disciplines.
 - c) Bouw bij fysieke projecten voldoende ruimte, budget en capaciteit in om ook de sociale kant te kunnen meenemen. Werk daarbij dus integraal en sluit hierbij aan bij reeds lopende maatschappelijke projecten.

Tot slot nog twee aanbevelingen:

- 8) Door inwoners is in het onderzoek naar voren gebracht dat de beleidskaders voor burgerparticipatie, te weten: het Arnhem Stappenplan Participatie en de handreiking 'Betrek je buurt', op ten minste één onderdeel verschillende uitgangspunten hanteren.
 - a) Het verdient de aanbeveling deze beleidskaders – met de kennis van nu – op dit onderdeel opnieuw naast elkaar te leggen en indien nodig te herzien.
 - b) Dit kan ook inhouden dat de communicatie hierover anders wordt vormgegeven of geïntensiveerd.
- 9) Inwoners hebben in het onderzoek benoemd dat het soms verwarrend is dat er in de ene situatie – bijvoorbeeld door TLO – tegen hen gezegd wordt dat zij zelf initiatief moeten tonen, terwijl er in een andere situatie ambtenaren – bijvoorbeeld bestuursadviseurs – actief dezelfde wijk in trekken en inwoners stimuleren tot bijvoorbeeld vergroening of het verduurzamen van de woning.
 - a) Het verdient de aanbeveling deze aanpakken – met de kennis van nu – op dit punt opnieuw naast elkaar te leggen en indien nodig te herzien.
 - b) Dit kan ook inhouden dat de communicatie hierover anders wordt vormgegeven of geïntensiveerd.

Uitvoering

Uit deze evaluatie blijkt opnieuw dat de volgende zaken belangrijk zijn:

- 10) Het is goed vooraf stil te staan bij de participatievraag, het participatieniveau en de (groepen) inwoners die je wilt betrekken. Ook is het van belang vroegtijdig in beeld te hebben of de randvoorwaarden op orde zijn (o.a. tijd, maar ook budget).

- a) Het Arnhems Stappenplan Participatie geeft houvast in het maken van bovenstaande keuzes. In de projecten uit 2022 die in deze evaluatie zijn meegenomen is nog niet gewerkt met dit kader.
 - b) Hopelijk zien we dit in een volgende evaluatie wel terug.
- 11) Leg gemaakte keuzes ten aanzien van participatie en communicatie vast in een plan van aanpak of projectvoorstel, en deel dit document met intern en extern betrokkenen.
- a) Dit mag een dynamisch document zijn dat door de tijd heen wijzigt, maar niets vastleggen en delen met betrokkenen creëert onduidelijkheid over het proces en verwachtingen onderling. Dit komt het participatietraject niet ten goede.
- 12) Een 'eigen' Arnhemse participatie-toolbox, die projectteams helpt om de participatie van inwoners concreet vorm te geven, ontbreekt nog in Arnhem.
- a) Het Actieprogramma Samen maken Arnhem voorziet hier wel in.
 - b) Hopelijk maakt de organisatie hier in de nabije toekomst een start mee.

Aanvullend hierop, op basis van de evaluatie over 2022:

- 13) Zoek de juiste balans tussen interne afstemming waarin alle mogelijke opties verkend worden, en een soepel lopend extern proces met de bewoners.
- a) Bewoners kunnen teleurgesteld raken in het proces wanneer er naar hun mening teveel tijd voorbij gaat zonder dat er effectief (in hun ogen) iets lijkt te gebeuren, ook al vindt er dan wel intern overleg plaats.
- 14) Communiceer pro-actief als gemeente over de inhoud en het proces.
- a) Neem zelf contact op met bewoners, ook wanneer het proces stil ligt en er inhoudelijk niets te melden is.
 - b) Reageer binnen redelijke termijn op reacties van bewoners (zoals bezwaren die via e-mail binnen komen), zodat bewoners zich serieus genomen voelen.

Instrumentarium voor participatie

- 15) Alle projecten uit de evaluatie van vorig jaar hadden, mede vanwege corona, een online participatiecomponent. Hierover zeiden intern en extern betrokkenen toen: dit moeten we vasthouden voor de toekomst. Vooral vanwege het feit dat je er nieuwe doelgroepen mee bereikt.
- a) In de evaluatie over 2022 is geconstateerd dat online participatie in de drie bestudeerde projecten nauwelijks is ingezet. Wel is in beperkte mate gebruik gemaakt van sociale media en de website van de gemeente Arnhem, en zijn twee bijeenkomsten met professionals via Teams gehouden.
 - b) Blijf overwegen om online participatie, zoals [Meedenken Arnhem](#) vaker in te zetten in het bereiken en betrekken van inwoners. Mits passend bij de voorkeuren van inwoners die je in het project wil laten participeren.
 - c) Andere vormen zijn ook denkbaar: bijvoorbeeld een online enquête of digitaal wijkpanel.

Burgerparticipatie binnen bewonersinitiatieven

Specifiek voor bewonersinitiatieven zijn de volgende lessen geformuleerd:

- 16) Maak bij samenwerking met bewonersinitiatieven vooraf heldere procesafspraken over verantwoordelijkheden, rolverdeling en communicatie. Laat alle bewoners vooraf weten wanneer zij invloed uit kunnen oefenen (wanneer moeten ze bij het bewonersinitiatief zijn en wanneer bij de gemeente?).
- 17) Stel intern een aantal basale spelregels op over hoe de gemeente de samenwerking met bewonersinitiatieven het beste kan aanpakken als gemeente en reflecteer hierop als teams leefomgeving (bv. over hoe groot het draagvlak bij omwonenden moet zijn voor een voorstel van een bewonersinitiatief).
- 18) Zorg indien nodig voor voldoende ondersteuning van bewonersinitiatieven, zeker in wijken waar mensen meer kwetsbaarheden kennen en de sociale cohesie lager is. In sommige buurten zijn er minder bewoners zijn die de energie hebben en het makkelijk vinden om met zowel de gemeente als de bewoners tot overeenstemming te komen.
- 19) Zorg dat je een juiste inschatting kunt maken van het draagvlak dat het bewonersinitiatief ophaalt. Vraag bijvoorbeeld periodiek als gemeente met het bewonersinitiatief mee te mogen kijken bij het ophalen van feedback bij de bewoners.
- 20) Informeer alle betrokken bewoners zelfstandig als gemeente op de belangrijkste momenten en zorg als gemeente voor helderheid door een startdocument te laten schrijven en de verslaglegging van bijeenkomsten op orde te hebben. Zorg dat er voldoende bijeenkomsten worden gehouden waarbij alle betrokken bewoners aan kunnen sluiten en je als gemeente duidelijk aanwezig bent voor vragen en opmerkingen.

Betrokkenheid van de raad

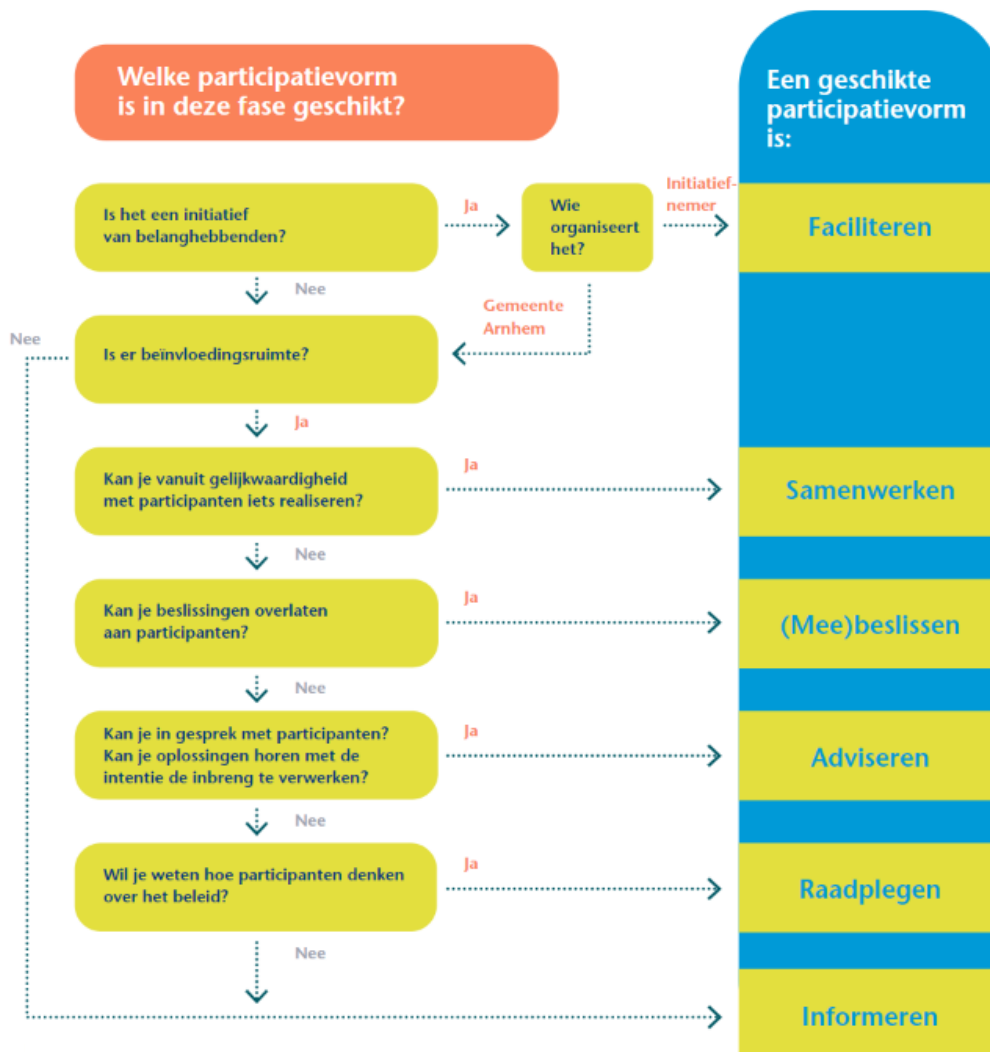
Voor de raad is de volgende les uit deze evaluatie naar voren gekomen:

- 21) Veelal nemen raadsleden tijdens een participatiemoment (bijvoorbeeld: een bewonersbijeenkomst) de rol van toehoorder aan. Maar in het gesprek kom je soms in een grijs gebied uit: hoe inhoudelijk ga je in op wat inwoners vertellen, en wanneer mondt dit uit in het geven van een mening of voorkeur die politiek gedreven is?
 - a) Het is goed hier als raadslid alert op te zijn. Zeker op het moment dat het besluit door de raad reeds genomen is en de bijeenkomst een informeren karakter heeft of bedoeld is om input ten aanzien van de uitvoering op te halen.
- 22) Aangezien uiteindelijk één raadslid heeft deelgenomen aan het onderzoek, is de betrokkenheid van de raad bij deze en volgende evaluaties een aandachtspunt.

Bijlage 1: Beleidskader burgerparticipatie

Arnhemse Beslisboom

Met de raad is in 2021 de Arnhemse Beslisboom ontwikkeld voor de afwegingen rond participatie. Tot voor kort was dit het enige kader voor participatie. In het Arnhems Stappenplan Participatie (zie verderop), heeft de Beslisboom een plek gekregen in stap 2.



Actieprogramma 'Samen maken we Arnhem'

De gemeentelijke ambitie met participatie is hoog. Om hier uitvoering aan te geven is gewerkt aan het Actieprogramma 'Samen maken we Arnhem' dat aangeeft wat van belang is voor de ontwikkeling van burgerparticipatie. Het programma bestaat uit activiteiten en projecten die nodig zijn om de inhoud en het proces van burgerparticipatie te versterken, waaronder:

- Het opstellen van het Arnhems Stappenplan Participatie en het inbedden van burgerparticipatie in de interne organisatie
- Meer inwoners te betrekken (door bijvoorbeeld online participatie en vormen van jeugdparticipatie te introduceren)
- Omdraaien van rollen (door bewonersinitiatieven te stimuleren of bewonersbudgetten toe te kennen)
- Kennisontwikkeling waardoor de kwaliteit van de participatie verhoogt
- Verbreden initiatievenberaad (als toekomstige stap)

Het Actieprogramma is in februari 2022 vastgesteld door het Management Team Arnhem (MTA) en in april 2022 gedeeld met college en raad.

Arnhems Stappenplan Participatie

Het Arnhems Stappenplan Participatie vormt het beleidskader burgerparticipatie. Dit beleidskader is in februari 2022 intern vastgesteld door het MTA en in april 2022 aangeboden aan college en raad.

Het Arnhems Stappenplan Participatie bestaat uit een handreiking met:

- 4 stappen (de structuur)
- 5 werkafspraken (verankering van participatie in de werkprocessen)



De kernvragen uit stap 2 zijn in de vraag- en doelstelling van deze evaluatie verwerkt en worden om die reden hier vermeld:

De volgende vier kernvragen (ontleend uit de methodiek van THINK!) helpen om per situatie een passende participatie-aanpak te ontwerpen. Deze vier vragen gaan vooral over het 'waarom'. Als dat duidelijk is, kan je het 'hoe' en het 'wat' vaak sneller doen.

- A) Waar, met wel doel kiezen we voor participatie?
- B) Wie er bij betrekken?
- C) Wie is verantwoordelijk voor het participatieproces?
- D) Wat doen we met de uitkomsten?

Het beleidskader is primair gericht op hoe de interne organisatie omgaat met burgerparticipatie. Tegelijkertijd laat het aan heel Arnhem zien dat de gemeente burgerparticipatie serieus neemt en wat inwoners op dit vlak van de gemeente kunnen verwachten. Het beleidskader is geen keurslijf, maar biedt ruimte voor maatwerk. Het stuurt wel op het stellen van de juiste vragen op het juiste moment, waardoor een participatieproces op een te verantwoorden manier wordt ingericht.

Handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan'

Met de komst van de Omgevingswet speelt participatie een belangrijke rol bij het maken van (bouw)plannen en het aanvragen van vergunningen. Hiervoor is de handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan' ontwikkeld en vastgesteld door de raad. Deze handreiking wijst initiatiefnemers erop dat ze met omwonenden in gesprek moeten gaan over hun plan of vergunningsaanvraag, helpt hen om dit gesprek goed te voeren, en laat zien waar de gemeente op let bij het meewegen van de participatieresultaten.



Bijlage 2: Bronnen

Raad

Datum	Naam	Partij
6 september 2023	Guus van der Laak	Arnhem Centraal Voorzitter raads werkgroep burgerparticipatie

Gesprekspartners intern

Datum	Naam	Functie
16 mei 2023	Lotte Barink en Martine Krajnc	Sr. bestuursadviseur Jeugd en bestuursadviseur burgerparticipatie
26 mei 2023	Samantha Volgers, William Hulstein, Bart Lichtenberg	Projectleider en communicatieadviseur Flexwonen Merwedeterrein, wijkmanager Presikhaaf
2 juni 2023	Harm Jan Kuipers en Rob van der Vlies	Wijkmanager RKV en projectleider Heiligerleeplaats (afd. Openbare Ruimte)
5 juni 2023	Bob Roelofs	Wethouder burgerparticipatie, openbare ruimte, jeugdzorg, binnenstad en sport
13 juni 2023	Ellen Krabbenborg	Programmamanager Zorg Dichterbij (ten tijde van het participatietraject) Programmamanager Perspectief voor Jeugd (nu)
14 juni 2023	Anne-Marijn Tielen	Wijkmanager Presikhaaf (schriftelijk)
5 juli 2023	Paul Smeulders	Wethouder financiën, wonen, grondzaken, gemeentelijk vastgoedbeleid en vluchtelingen

Gesprekspartners extern

Datum	Naam	Betrokkenheid
11 mei 2023	Tonnie Bosvelt	Vertegenwoordiger woonwagengedwongen, omwonende Merwedeterrein
17 mei 2023	Niels van Bunningen	Vertegenwoordiger KW37, bewoner/ondernemer Merwedeterrein
5 juni 2023	Rudi Manhoef en Joke van Stoffelen	Jongerennetwerk / Participatiepartners
8 juni 2023	Henk Vos	Henk Vos Vastgoed, omwonende/ondernemer Merwedeterrein
14 juni 2023	Bep Boerboom, Jos de Geest en Galip Aydemir	Werkgroep woonomgeving P1, Voorzitter VVE appartementengebouw Maaslaan, Turkiyem Moskee
2 juni 2023	Estrella van Veen	Bewoner Heiligerleeplaats
9 juni 2023	Marian Warner	Bewoner Heiligerleeplaats

Geraadpleegde documenten en websites

Datum	Naam
Algemeen	
z.d.	Handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan', via: Participatie en de Omgevingswet - Gemeente Arnhem
2021	Arnhemse Beslisboom, via: iBabs Online
2022	Actieprogramma 'Samen maken we de stad', via: iBabs Online
2022	Arnhems Stappenplan Participatie, via: iBabs Online
Jeugdbeleid	
8 juli 2020	Motie 'De Arnhemse jeugd verdient een nieuwe jeugdnota!'
2 maart 2021	Raadsbrief 'Raamwerk Jeugdbeleid' Bijlage: - Raamwerk Jeugdbeleid
20 juli 2021	Raadsvoorstel 'Jeugdbeleid 2021-2025'
20 juli 2021	Jeugdbeleid 2021-2025
4 oktober 2021	Visual stadsgesprek samenwerkingspartners
5 oktober 2021	Visual stadsgesprek 5-12 jaar
11 oktober 2021	Visual stadsgesprek 12-18 jaar
18 oktober	Visual stadsgesprek ouders
13 september 2021	Visual stadsgesprek 18-27 jaar
8 december 2021	Aangenomen moties / amendementen - Ontmoedigen middelengebruik - Kinderen met een beperking moeten kunnen fietsen - Een vaste plek voor het jongerenpanel in Arnhem - Zorgfraudemeldpunt beter bekend maken voor jongeren via o.a. social media - Inspraak zichtbaar meenemen in uitvoeringsplannen / beleidsplannen Bijlagen - Gevraagd advies Adviesraad Werk & Inkomen, 10 september 2021 - Gevraagd advies Adviesraad Wmo & Jeugd, 22 oktober 2021 - Gevraagd advies Jongerenennetwerk, 3 november 2021 - Reactie college op adviezen Jeugdbeleid 2021-2025, d.d. 30 november 2021 Schriftelijke bijdragen - APCG en Bijzonder in Arnhem, 8 december 2021 - Arnhemse Onderwijsbesturen, z.d.
Flexwonen Merwedeterrein	
z.d.	Projectwebsite Merwedeterrein, via: Merwedeterrein - Gemeente Arnhem
15 december 2020	Raadsvoorstel 'Gebiedsvisie Merwedeterrein'
11 februari 2022	Participatieparagraaf project flexwonen Merwedeterrein V4
22 februari 2022	Raadsbrief 'Stand van zaken flexwonen Merwedeterrein'
22 februari 2022	Nieuwsbrief Merwedeterrein (1)
9 maart 2022	Brief aan de gemeente van de secretaris van Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 1
15 maart 2022	Brief 'Beantwoording reactie op raadsbrief betreffende het Merwedeterrein'
22 mei 2022	Brief aan het college van B&W en de gemeenteraad, van dhr. Vos namens diverse omwonenden en belanghebbenden
2 juni 2022	Brief 'Beantwoording schrijven "Ontwikkelingen Merwedegebied" d.d. 22-05-2022'
13 juni 2022	E-mail (mailinglijst): 'Stand van zaken flexwonen Merwedeterrein'

23 november 2022	Raadsvoorstel 'Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley'
Najaar 2022	Nieuwsbrief Merwedeterrein (2)
7 december 2022	E-mail (mailinglijst): uitnodiging informatiemiddag op 15 december 2022
20 december 2022	Collegenota Flexwonen Merwedeterrein
8 maart 2023	Raadsvoorstel 'Flexwonen Merwedeterrein Aangenomen motie: - Sociaal beheerders voor flexwoningen Bijlagen: - Verslag bewonersbijeenkomst 14 april 2022 - Sfeerverslag inloopbijeenkomst flexwoningen Merwedeterrein 15 december 2022 - Brief aan leden van de raad van de Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 1, d.d. 30-1-2023 - Beantwoording informatievraag Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf, d.d. 17-02-2023 - Memo van wethouder Smulders inzake 'Toezegging 1270', d.d. 07-02-2023 Schriftelijke bijdragen: - Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 1, d.d. 23-01-2023 (2x) - De heer Veld namens KW37 d.d. 25-01-2023 - Mevrouw Kho, d.d. 02-02-2023 - Mevrouw Nierop, d.d. 02-02-2023 - Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 2, d.d. 06-02-2023 - KW37, 06-02-2023 - Mevrouw Kho, d.d. 08-02-2023 - De heer Vos, 07-02-2023 - KW37, d.d. 07-03-2023 - Aanvullende schriftelijke bijdrage KW37, 08-03-2023
Heiligerleeplaats	
Oktober 2020	Mailwisselingen bewonersinitiatief en wijkmanagers
November 2020	Verslag schouw initiatiefgroep bewoners en wijkmanagers
9 januari 2021	Brief bewonersinitiatief aan bewoners
15 februari 2021	Verslag overleg initiatiefgroep bewoners en wijkmanagers
Maart – mei 2021	Interne mailwisselingen gemeente
25 mei 2021	Ontwerpdocument
3 en 10 juni 2021	Mailwisselingen wijkmanager en bewonersinitiatief
Juli – nov 2021	Interne mailwisselingen gemeente
16 juli 2021	Ontwerpdocument
16 juli 2021	Mailwisselingen wijkmanager en bewonersinitiatief
Dec 2021 - apr 2022	Interne mailwisselingen gemeente
14 april 2022	Brief gemeente aan bewoners
14 en 25 april 2022, 30 mei 2022	Reacties bewoners, bezwaren
2 en 29 juni 2022	Reacties gemeente op bezwaren
Gehele periode op diverse momenten	Communicatieberichten via Whatsapp met bewoners