



foto: participatiebijeenkomst Toekomstvisie Genneep

Puzzelen met participatie

Een evaluatie van drie participatietrajecten in de gemeente Genneep.

Marintel en Rekenkamer Genneep

mei 2024

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Verantwoording	2
1.1. Aanleiding en achtergrond	3
1.2. Onderzoeksvragen.....	3
1.3. Uitvoering.....	4
Hoofdstuk 2: Centrale Boodschap	6
2.1. Samenvatting	7
2.2. Aanbevelingen	9
2.3. Reactie college van B&W	10
2.4. Nawoord rekenkamer	12
Hoofdstuk 3. Bevindingen	13
3.1. Inleiding	14
3.2. Participatieplan	14
3.3. Transparantie over rol van input in beleid en uitvoering.....	17
3.4. Spelregels bij inwonersinitiatieven.....	21
3.5. Ervaringen met werkvormen	22
3.6. Rollen	25
3.7. Verwachtingen / verwachtingenmanagement.....	27

Bijlagen (separate documenten):

1. Tijdslijn Kalboerhof
2. Lijst geïnterviewden
3. Antwoorden internetvragenlijst

Hoofdstuk 1: Verantwoording

1.1. Aanleiding en achtergrond

In het huidige coalitieakkoord 2022 – 2026, getiteld 'Samen verder bouwen', is het begrip burgerparticipatie niet expliciet vermeld. Desalniettemin is samenspraak met de samenleving een van de belangrijke pijlers in dit akkoord. De gemeente streeft naar resultaatgericht werken en wil nog meer gaan doen om haar inwoners te betrekken bij de ontwikkeling van hun leefomgeving en om hoogwaardige plannen te realiseren. Centraal in dit streven staan samenwerking met bewoners, ondernemers en organisaties, het stimuleren van betrokkenheid en eigenaarschap, en het gebruik van instrumenten zoals dorps- en wijkraden, gebiedscoördinatoren, inwonersinitiatieven en het 'uitdaagrecht'. Deze instrumenten zijn ook geïntegreerd in het collegeprogramma 2022 – 2026. Kortom, voor de komende jaren staat het voornemen centraal om burgerparticipatie en inwonersinitiatieven een belangrijke rol te laten spelen in het beleid en de uitvoering, zoals dat ook de afgelopen jaren het geval was.

In 2009 heeft de toenmalige rekenkamercommissie reeds onderzoek gedaan naar het communicatiebeleid en burgerparticipatie. De algemene conclusie luidde destijds: *'Een informele benadering van burgerparticipatie resulteert in inconsistente uitvoering van interactieve trajecten.' Er werd vastgesteld dat interactieve beleidsvorming stagneerde door een gebrek aan beleidskaders en dat burgerparticipatie nog niet stevig verankerd was in de organisatie.'*

Daarnaast vond er eind 2018 een meervoudige casestudy plaats naar de succesfactoren van burgerparticipatie in de gemeente Gennep. Deze studie, een afstudeerscriptie, had geen officiële status voor het college en de ambtelijke organisatie. Bovendien was in het vorige collegeprogramma 2018-2022 opgenomen dat de gemeente Gennep in 2019 een leidraad zou ontwikkelen voor burger- en overheidsparticipatie. In 2019 werd tevens de notitie 'Right to Challenge' (uitdaagrecht) vastgesteld naar aanleiding van een raadsmotie. Het uitdaagrecht is tweemaal ingezet bij het opstellen van de sociale kaart en bij Dorpsgaard Ven-Zelderheide. Ook in de visie op dienstverlening en het OMO-beleid komt burgerparticipatie naar voren als een belangrijk thema. In september 2023 heeft de gemeenteraad het participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld.

Voor de komende jaren is het voornemen dat burgerparticipatie en inwonersinitiatieven een belangrijke rol blijven spelen in het beleid en de uitvoering, zoals dat ook de afgelopen jaren het geval was.

Zowel in het sociale domein als binnen het kader van de Omgevingswet blijft burgerparticipatie van essentieel belang. Dit betekent echter niet dat een standpunt van een participerende burger altijd wordt overgenomen, maar wel dat het transparant en goed onderbouwd wordt meegewogen.

Om deze reden heeft de rekenkamer besloten tot het uitvoeren van een evaluatie van enkele participatietrajecten die in de afgelopen periode in Gennep hebben plaatsgevonden.

1.2. Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag:

Wat was de kwaliteit van burgerparticipatietrajecten en de participatieprocessen bij inwonersinitiatieven (overheidsparticipatie)? Welke goede aspecten leggen we vast en welke verbeterpunten nemen we mee?

De gemeente Gennep heeft ten tijde van deze evaluatie geen vastgesteld beleid over burgerparticipatie. De Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) geeft adviezen over participatie en deelt ook best practices. De VNG verwijst onder meer naar de website "kennisknooppunt participatie". Deze

handreikingen en adviezen zijn gebruikt om de onderzoeksvragen verder uit te werken en de wijze waarop de participatie in de afgelopen jaren is uitgevoerd te toetsen.

Uit de centrale onderzoeksvraag en de handreikingen en adviezen van de VNG zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Was er een participatieplan en welke doelen, kaders, richtlijnen en overwegingen zijn hierin opgenomen?
2. Was voor, tijdens en na de uitvoering van de participatietrajecten duidelijk hoe en in hoeverre de input uit deze trajecten zouden worden opgenomen in beleid en uitvoering?
3. Welke (formele en informele) spelregels zijn er in de wijze waarop de gemeente inwonersinitiatieven faciliteert?
4. Hoe zijn de processen van burgerparticipatie en inwonersinitiatieven verlopen en hoe zijn deze ervaren door betrokkenen (inwoners, ondernemers, samenwerkingsorganisaties, ambtelijke organisatie, college en raad)?
5. Was bij alle betrokkenen helder wat hun rol was en is in overeenstemming met die rol gehandeld?
6. Hoe ging de gemeente om met verwachtingen van inwoners en in hoeverre voelen inwoners zich daadwerkelijk gehoord?
7. Wat is de rol van participatietrajecten en processen bij inwonersinitiatieven geweest in de beleidsvorming en werkwijze van de gemeente en – indien van toepassing – samenwerkings- en uitvoeringsorganisaties?

1.3. Uitvoering

Deze evaluatie is deels uitgevoerd door participatieadviseur Mira Jongeneelen van Marintel Onderzoek en Advies, en deels intern door de rekenkamer zelf. De interviews zijn grotendeels afgenomen door het externe bureau (15) en een klein deel door de rekenkamer (3) zelf, waarna het externe bureau een conceptrapport heeft opgesteld. Vervolgens heeft de rekenkamer het proces van ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor begeleid en de eindrapportage opgesteld.

Na een verkenning van het thema burgerparticipatie en inwonersinitiatieven (overheidsparticipatie) door middel van een analyse van gemeentelijke en andere relevante documenten, is in samenwerking tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie besloten tot een selectie van drie cases. Hierbij is gekeken naar een evenredige vertegenwoordiging van verschillende dorpen en beleidsthema's. Tevens is getoetst of de grond in eigendom was van de gemeente, waar het burgerparticipatie bij ruimtelijke ordening en woningbouw betreft. Deze cases dienen expliciet als voorbeeldtrajecten ter illustratie van het proces van burger- en overheidsparticipatie, waarbij de focus niet ligt op de inhoud, maar op het proces zelf.

De volgende drie trajecten hebben centraal gestaan in deze evaluatie:

- Ontwikkeling Toekomstvisie gemeente Gennep (algemeen beleid)
- Herbestemming Buurthuis Van Ons (Sociaal domein)
- Inwonersinitiatief woningbouw Kalboerhof (ruimtelijke ordening, woningbouw)

De volgende onderzoeksmethoden zijn toegepast:

Desk-research

De gemeente Gennep heeft op verzoek documenten verstrekt die inzicht geven in de uitvoering van de drie geselecteerde participatietrajecten. Deze documenten variëren van e-mailcorrespondentie en korte

verslagen van bijeenkomsten tot uitgebreide rapportages en beleidsstukken. Voor elk traject zijn relevante documenten ingezien met betrekking tot de ontwikkeling van het participatieplan, de uitvoering van de participatie en de evaluatie ervan. Bij het project Kalboerhof was de aanlevering van documenten complex vanwege de moeilijke scheiding tussen projectinhoud en participatieproces. Het participatieproces omvat hier de ondersteuning van initiatiefnemers door de gemeente en de informatieverstrekking aan omwonenden.

Interviews

Er zijn persoonlijke interviews afgenomen met 18 respondenten, waaronder bestuursleden en medewerkers van de gemeente Gennep, leden van adviesgroepen en andere relevante organisaties, evenals individuele inwoners die bij de geselecteerde participatietrajecten betrokken waren. Voor de interviews zijn twee topiclists ontwikkeld: één voor ambtenaren/uitvoerende participatiemedewerkers en/of bureaus, en één voor deelnemers. De interviews werden semi-gestructureerd uitgevoerd, waarbij de vooraf opgestelde topiclist als leidraad diende maar er ook ruimte was voor aanvullende onderwerpen die door de respondenten werden aangedragen. Dit was met name het geval bij de evaluatie van het traject "Kalboerhof", vanwege de aard ervan als inwonersinitiatief. Niet alle vooraf opgestelde vraagonderwerpen waren relevant voor dit specifieke traject.

Enquête

Er is een online enquête uitgezet gedurende de periode van 1 november tot en met 5 december, waarin inwoners vragen konden beantwoorden over de drie participatietrajecten. De enquête is opgesteld volgens de AVG-richtlijnen. Naast specifieke vragen over de participatietrajecten zijn ook algemene vragen opgenomen, zodat de enquête toegankelijk was voor alle inwoners van Gennep, ongeacht hun ervaring met participatietrajecten. De werving van respondenten vond plaats via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen, waaronder de gemeentewebsite, sociale media, digitale nieuwsbrieven en de gemeenterubriek. De enquête werd volledig ingevuld door 51 respondenten en gedeeltelijk door 84 respondenten. Gezien het beperkte aantal respondenten geeft de enquête geen representatief beeld van de mening van alle inwoners van Gennep, maar biedt het een indicatie van ervaringen. De antwoorden uit de enquête zijn gebruikt ter bevestiging of nuancering van de bevindingen uit de interviews.



Hoofdstuk 2: Centrale Boodschap

2.1. Samenvatting

Hoofdconclusie

De gemeente Gennep heeft geen gemeentebreed beleid heeft voor de uitvoering van burger- en overheidsparticipatie, ondanks het bestaande voornemen. Wel is er recentelijk een beleidsstuk ontwikkeld voor participatie binnen de context van de Omgevingswet.

Externe organisaties die de gemeente inhuurt geven in hoge mate richting aan hoe de participatie eruit ziet. Uitgangspunten voor interactie met inwoners (burgerparticipatie) zijn vooralsnog niet uitgewerkt in beleidsregels en/of werkprocessen. Ook over de samenwerking met inwoners die een initiatief indienen (overheidsparticipatie) bestaan geen regels en afspraken.

Hierdoor wordt op een steeds verschillende manier invulling en uitvoering gegeven aan participatietrajecten en de wijze waarop deze een rol spelen in de totstandkoming en uitvoering van beleid. De gemeente is in hoge mate afhankelijk van expertise en ideeën van individuen, zowel binnen de organisatie als erbuiten. Dat maakt de vormgeving van participatietrajecten en de besluitvorming onvoorspelbaar en leidt er tevens toe dat een relatief grote mate van inzet nodig is, die lang niet altijd leidt tot een betere participatie.

Hieronder worden de zeven onderzoeksvragen beantwoordt.

1. Was er een participatieplan en welke doelen, kaders, richtlijnen en overwegingen zijn hierin opgenomen?

Bij de drie cases ontbreekt een specifiek participatieplan met heldere doelstellingen, kaders en richtlijnen. Wel zijn er bij twee cases offertes aanwezig waarin doelen en kaders worden beschreven. Bij het derde geval, het inwonersinitiatief, ontbrak eveneens een uitgewerkt participatieplan. Er zijn echter wel afspraken gemaakt over de haalbaarheid, randvoorwaarden en vervolgstappen, gebaseerd op reguliere procedures voor een woningbouwinitiatief.

Het is wenselijk dat het participatieplan aangeeft op welk niveau van de participatieladder (informerend, raadplegen, adviseren, co-creëren of meebeslissen) de case zich bevindt. Bij de twee participatietrajecten was het niet volledig duidelijk op welk niveau de participatie plaatsvond.

2. Was voor, tijdens en na de uitvoering van de participatietrajecten duidelijk hoe en in hoeverre de input uit deze trajecten zouden worden opgenomen in beleid en uitvoering?

Er was niet altijd helder hoe de input van inwoners zou worden verwerkt in het beleid of de uitvoering. Bij de Toekomstvisie was er transparantie en terugkoppeling over hoe de input zou worden gebruikt. Echter na het traject ontstond onduidelijkheid over de rol van de Toekomstvisie in de besluitvorming door de gemeenteraad, het is een 'inspiratiedocument' geworden. Het Buurthuis Van Ons-traject was oplossingsgericht, maar het was onduidelijk in hoeverre de hele buurt was betrokken bij de besluitvorming. Het Kalboerhof-traject werd behandeld als een regulier ruimtelijk ordeningstraject, wat tot verschillende percepties leidde bij de partijen (gemeente, stichting Knarrenhof, woningcorporatie en initiatiefnemers).

3. Welke (formele en informele) spelregels zijn er in de wijze waarop de gemeente inwonersinitiatieven faciliteert?

Doordat er geen participatiebeleid is, ontbreken formele spelregels voor de facilitering van inwonersinitiatieven. Bij het Kalboerhof is er een verschillende beleving van de samenwerking tussen de partijen en/of over de uitvoering van het project. Ook verliep het project in een gespannen sfeer.



4. Hoe zijn processen van burgerparticipatie en inwonersinitiatieven verlopen en hoe zijn deze ervaren door betrokkenen?

Bij de drie projecten liepen de processen uiteen; bij de Toekomstvisie vooral positief, bij het buurthuis gemengd en bij Kalboerhof vooral negatief ervaren door betrokkenen. In het project Toekomstvisie zijn verschillende werkvormen toegepast, wat resulteerde in brede aandacht, maar het is niet geheel duidelijk in hoeverre de input van elke werkvorm een inhoudelijke bijdrage heeft geleverd. Bij participatie rond het Buurthuis Van Ons is gekozen voor individuele gesprekken en groepsbijeenkomsten, waarbij de ervaringen over het algemeen positief waren, maar sommige deelnemers zich afvroegen of er te snel werd gestuurd naar oplossingen, mogelijk ten koste van bredere ideeën en meningen. Bij het inwonersinitiatief zijn vele formele en informele gesprekken gevoerd en deze zijn voornamelijk negatief ervaren door betrokkenen, met uitzondering van de bredere informatiebijeenkomsten.

5. Was bij alle betrokkenen helder wat hun rol was en is in overeenstemming met die rol gehandeld?

In twee van de drie projecten was er een duidelijke rolverdeling die werd nageleefd. Bij de Toekomstvisie waren de rollen tussen het uitvoerende bureau, het ambtelijk apparaat (werkgroep), en het college duidelijk. Bij Buurthuis Van Ons was er vooraf een heldere rolverdeling tussen het bureau als procesbegeleider, de ambtelijke opdrachtgever, en de deelnemers, hoewel een stakeholder tijdens het traject een ondersteunende rol kreeg. Bij Kalboerhof waren de rollen van initiatiefnemers, projectontwikkelaars, en diverse ambtelijke rollen niet duidelijk vastgelegd, wat de samenwerking bemoeilijkte omdat onduidelijk was wie de regie voerde in welke fase.

6. Hoe ging de gemeente om met verwachtingen van inwoners en in hoeverre voelen inwoners zich daadwerkelijk gehoord?

De gemeente heeft wisselend gereageerd op de verwachtingen van inwoners. Bij de Toekomstvisie was dit duidelijk gecommuniceerd omdat het beleidsstuk een abstracte langetermijnvisie bevatte. Voor Buurthuis Van Ons is het onduidelijk hoe de verwachtingen van deelnemers zijn beheerd. Bij Kalboerhof was er een discrepantie tussen de verwachtingen van initiatiefnemers en hun ervaringen met de samenwerking met de gemeente.

7. Wat is de rol van participatietrajecten en processen van inwonersinitiatieven geweest in de beleidsvorming en werkwijze van de gemeente en – indien van toepassing – samenwerkings- en uitvoeringsorganisaties?

De participatietrajecten en processen van inwonersinitiatieven zijn uitgebreid geweest en hebben veelal hoge inzet gevraagd van interne medewerkers van de gemeente dan wel van ingehuurd externe bureaus.

Bij de Toekomstvisie was er sprake van een impactvolle rol van participatie, waarbij diverse werkvormen werden ingezet om brede aandacht te genereren en verschillende doelgroepen te betrekken. Er was duidelijke transparantie en terugkoppeling over hoe de inbreng van inwoners werd verwerkt. Desondanks ontstond er na het traject onduidelijkheid over de rol van de Toekomstvisie in de besluitvorming door de raad. Het participatietraject bij Buurthuis Van Ons resulteerde in een oplossingsgerichte benadering en een herbestemming van het buurthuis. De rol van participatie in de besluitvorming was echter minder duidelijk, en er bestond onzekerheid over de mate waarin de gehele buurt was betrokken in dit proces. Bij het Kalboerhof-project was er een gebrek aan duidelijke vastgelegde rollen en formele spelregels, wat leidde tot frustratie en een moeizame samenwerking tussen de gemeente, initiatiefnemers en de woningcorporatie. Het participatietraject werd behandeld als een regulier ruimtelijk ordeningstraject, wat tot verschillende percepties en soms ook tot frustratie leidde.



2.2. Aanbevelingen

1. Raad en College: Stel snel een gemeentebreed participatiebeleid met duidelijke kaders vast.

Investeer in de discussie over de uitgangspunten van burger- en overheidsparticipatie en de wijze waarop deze een rol speelt in de besluitvorming. Schenk hierbij ook aandacht aan de rol van de raad, het college én de ambtelijke organisatie en maak afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatietrajecten geïnformeerd wordt. Stel specifiek voor overheidsparticipatie (het faciliteren van inwonersinitiatieven) kaders en regels vast waarin duidelijk wordt hoe ver het bestuur en de medewerkers van de gemeente kunnen gaan bij het faciliteren. Een dergelijk kader geeft houvast bij de uitvoering van participatie waar gedurende het traject telkens naar toe terugverwezen kan worden en handvaten om de verwachtingen te managen. Het ontbreken van een kader met doelen en randvoorwaarden voor de participatie werkt in de hand dat initiatiefnemers, medewerkers van de gemeente en het bestuur en belanghebbenden soms impliciet, en soms expliciet met verschillende verwachtingen naar de participatie kijken en er verschillend over oordelen, zoals ook blijkt uit het verslag van de evaluatie van het participatieproces in Haven Heijen. In die zin is het voor de rekenkamer onbegrijpelijk dat al sinds 2018 op de agenda staat om gemeentebreed participatiebeleid op te stellen en dat er nu weer dezelfde aanbeveling ligt.

2. College en ambtelijke organisatie: Stel bij de start van elke project een participatieplan op.

Afhankelijk van de omvang en impact van het traject dient dit plan meer of minder uitgebreid te zijn. Dit participatieplan kan in overleg met het externe bureau opgezet worden, maar het volstaat niet om alleen uit te gaan van de offerte. Neem in het participatieplan het doel, de uitgangspunten, de regelgeving, de doelgroep en de trede van de participatieladder op. Leg deze zaken beargumenteerd vast. Bespreek het participatieplan bij de start van een project en betrek daarbij ook de belanghebbenden. Sta ook stil bij tussentijdse procesevaluatie, om blinde vlekken en onnodige opbouw van frustraties te voorkomen. Deze aanbeveling is ook opgenomen in de evaluatie van het participatieproces in Haven Heijen.

3. Ambtelijke organisatie: Blijf voortdurend aandacht besteden aan verwachtingenmanagement en rolverdeling.

Leg de afspraken met stakeholders en deelnemers aan participatietrajecten vast en volg deze consequent op. Bij de rekenkamer is de indruk ontstaan dat de ambtelijke organisatie zich laat verleiden tot het plegen van steeds meer inzet, zonder dat dit leidt tot de gewenste resultaten, zoals het gehoord en gezien worden van initiatiefnemers of deelnemers. Daarom is het essentieel om bij aanvang van het traject de verwachtingen duidelijk te managen en een heldere rolverdeling af te spreken. Gedurende het traject is het van belang trouw te blijven aan deze rolverdeling en de gemaakte afspraken na te komen. Als initiatiefnemers of deelnemers afspraken niet nakomen, dienen zij hierop gewezen te worden. Bovendien is het belangrijk alert te blijven of alle partijen dezelfde verwachtingen hebben. Indien dit niet het geval is, is het noodzakelijk om bij te praten en zo nodig bij te sturen.

4. College en ambtelijke organisatie: Ga zo door met het leveren van een hoge inzet en evalueer.

De betrokkenheid is hoog en het werk moet door weinigen verricht worden in een kleine gemeente zoals Gennep. Dit gebeurt met verve, wat ook eens gezegd mag worden. Het is van belang om de actuele ontwikkelingen en ervaringen met participatie, zowel binnen als buiten de gemeente, te blijven volgen en deze te gebruiken om de kennis en kunde in de uitvoering van participatietrajecten te versterken. Dit omvat ook het evalueren van elk participatietraject, waarbij de geleerde lessen bijdragen aan een beter participatiebeleid en de uitvoering van toekomstige trajecten. De rekenkamer wenst jullie veel succes bij toekomstige participatietrajecten.



2.3. Reactie college van B&W

Datum : 29 april 2024

Voorzitter van de rekenkamer, Dhr. R. Kerff

Zaaknummer : 743177

Uw kenmerk : 743177

Uw brief van :

Behandelaar : J. Bouter

Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek evaluatie participatietrajecten

Beste leden van de rekenkamer,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw rapport 'puzzelen met participatie, een evaluatie van drie participatietrajecten in de gemeente Gennep'. We maken graag gebruik van de door u geboden gelegenheid om te reageren op het rapport.

We merken op dat op het moment dat participatie heeft plaatsgevonden bij de 3 projecten, gemeente Gennep nog geen participatiebeleid had. De rekenkamer was hiervan op de hoogte. Dat maakt een evaluatie in onze ogen op punten wat lastig en wellicht hier en daar wat prematuur, omdat een kader om te evalueren hiermee ontbreekt. Dat neemt niet weg dat de evaluatie van uw rekenkamer, alsmede de evaluatie van het participatieproces uitbreiding Haven Heijen, ons waardevolle inzichten geeft voor het nog op te stellen algemene participatiebeleid en voor toekomstige participatietrajecten.

In september 2023 heeft onze raad de beleidsnotitie 'participatiebeleid Omgevingswet' vastgesteld. Bij de Omgevingswet speelt participatie een belangrijke rol. Hieruit volgt voor gemeenten de verplichting om participatiebeleid voor de Omgevingswet op te stellen. Met de beleidsnotitie hebben we hier invulling aan gegeven. Ook is vorig jaar een gebiedscoördinator aangesteld, die de samenwerking tussen gemeenschap en gemeente stimuleert, actief contact heeft met inwoners, ondernemers en organisaties en medewerkers kan ondersteunen bij hoe zij participatietrajecten willen vormgeven.

Hieronder geven wij onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport.

Conclusies

U merkt op dat gemeente Gennep nog geen algemeen, gemeentebreed participatiebeleid heeft. Dat is een terechte constatering. Dat wil echter niet zeggen dat participatie niet onze aandacht heeft. Het had en heeft een belangrijke plek in ons werk. Het participatiebeleid rond de Omgevingswet, de notitie over het uitdaagrecht en de inzet van een gebiedscoördinator zijn daar in onze ogen goede voorbeelden van.



De participatietrajecten, die u geëvalueerd heeft, kenden geen participatieplan. De doorlopen trajecten zijn echter niet zonder meer tot stand gekomen. Zoals uw rekenkamer aangeeft, waren er wel offertes met een plan van aanpak rond de participatie of zijn er afspraken gemaakt. Dat gold echter niet voor het project Kalboerhof, juist omdat het als een regulier RO-traject werd opgepakt.

De participatietrajecten rond het Buurthuis Van Ons en de Kalboerhof vonden deels plaats in coronatijd. Dit legde beperkingen op aan fysieke samenkomsten en heeft naar onze mening de procesgang bemoeilijkt.

Wij onderschrijven dat beleid en gebruik maken van een participatieplan bijdraagt aan een goede uitvoering van participatietrajecten. Wij gaan dan ook aan de slag met het opstellen van beleid, waarin het maken van participatieplannen nadrukkelijk een plek zal krijgen. Specifiek uit het traject Kalboerhof nemen wij mee dat onderscheid maken tussen burgerparticipatie en inwonerparticipatie van groot belang is.

Aanbevelingen

1. U stelt voor om snel een gemeentebreed participatiebeleid met duidelijke kaders vast te laten stellen. Wij onderschrijven dit en willen inderdaad vaart maken met het opstellen van gemeentebreed participatiebeleid. We nemen de evaluatie van uw rekenkamer en de evaluatie van het participatieproces uitbreiding Haven Heijen mee als input. Ook nemen we de input van de raad uit eerdere bijeenkomsten rond (participatie in het kader van) de Omgevingswet mee.
2. U doet de suggestie om bij de start van elk project een participatieplan op te stellen. Wij zijn met u van mening dat het opstellen van een participatieplan bij aanvang van een project een meerwaarde heeft. De participatie moet echter proportioneel zijn met de omvang en complexiteit van het project. We nemen uw suggesties over de inhoud van een participatieplan mee in het op te stellen beleid.
3. U vraagt de ambtelijke organisatie om voortdurend aandacht te blijven besteden aan verwachtingenmanagement en rolverdeling. We herkennen uw punt van aandacht en zien daarom een meerwaarde in het schetsen van duidelijke rollen, niveau van participatie en verwachtingen. Dit voorkomt teleurstellingen, onvrede en extra werk voor onze medewerkers.
4. U complimenteert ons en onze medewerkers voor de betrokkenheid en inzet en stelt voor om participatietrajecten te evalueren. Wij danken u hartelijk voor het compliment en zullen dit overbrengen aan onze medewerkers. Ook wij zien dat de betrokkenheid van onze medewerkers hoog is. Omdat we willen blijven leren, evalueren we participatietrajecten ook nu al. Dat blijven we doen. De lessen die we hieruit leren, nemen we ook mee in het op te stellen beleid.



We nemen de aanbevelingen ter harte en zullen ze een plek geven in het op te stellen participatiebeleid. We zien de meerwaarde van beleid, maar willen echter een kanttekening plaatsen. Soms lukt het, ondanks alle inspanningen, afspraken en kaders, niet om een proces neer te zetten dat naar ieders tevredenheid verloopt en blijven verwachtingen uiteenlopen. Participatie is altijd mensenwerk. Daarnaast blijft het vaak lastig om alle belanghebbenden aan tafel te krijgen: betrokkenheid kun je niet afdwingen. Participatiebeleid en een goed doordacht participatieplan dragen bij, maar zijn geen 'wondermiddel'.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders van Genneep,
De secretaris,

Bart Teunissen

De burgemeester,

Hans Teunissen

2.4. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer leest in de bestuurlijke reactie erkenning en herkenning van de constatering. Dat is een goede basis om de aanbevelingen ter hand te nemen, waar het College ook werk van maakt.

Met de slotopmerking dat participatie mensenwerk is en blijft, is de rekenkamer het geheel eens. Het formuleren van beleid is weliswaar een belangrijk aandachtspunt, de daadwerkelijke effectuering daarvan vraagt constructieve interactie tussen alle betrokkenen. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuurders, ambtenaren, adviseurs en participerende burgers.

De rekenkamer wenst de Gemeente Gennep veel succes met toekomstige participatietrajecten en zal deze met belangstelling volgen.

Hoofdstuk 3. Bevindingen

3.1. Inleiding

Het doel van deze evaluatie is om de kwaliteit van burgerparticipatietrajecten en inwonersinitiatieven te beoordelen door zowel goede aspecten als verbeterpunten te identificeren.

Vooraf is vastgesteld dat er in Gennep (nog) geen gemeente breed beleid bestaat voor de uitvoering van inwoners- en overheidsparticipatie. Op 25 september 2023 is echter een beleidsstuk vastgesteld voor participatie in het kader van de Omgevingswet, dat betrekking heeft op ruimtelijke initiatieven. Dit beleidsstuk geeft specifiek richting aan participatie in de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsplan en Omgevingsvergunning. Het beschrijft wanneer participatie verplicht is, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan (de gemeente of een initiatiefnemer), en bevat een beoordelingskader met criteria om participatietrajecten te evalueren.

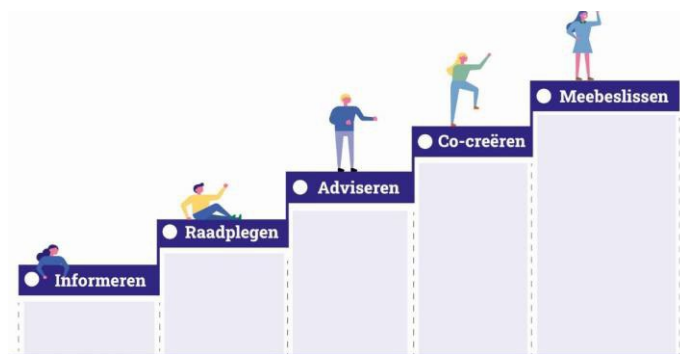
Dit hoofdstuk zal de deelvragen, zoals geformuleerd in paragraaf 1.2, beantwoorden, waarbij elke paragraaf correspondeert met een specifieke deelvraag.

3.2. Participatieplan

Op het kennisknooppunt participatie¹ vinden we het advies om voor een zorgvuldige uitvoering van zowel participatietrajecten een participatieplan op te stellen. Afhankelijk van de grootte en impact van een traject is dit plan meer of minder uitgebreid. Geadviseerd wordt om in het participatieplan de volgende onderwerpen (minimaal) te omschrijven:

- **Doel.** Een helder en duidelijk doel van het participatietraject geeft de belangrijkste richting aan alle activiteiten gedurende de uitvoering van dit traject.
- **Kaders.** Onder “kaders” verstaan we alle uitgangspunten en regelgeving die vooraf al bekend zijn *waarbinnen* de samenwerking met inwoners plaatsvindt. Een voorbeeld voor het participatieplan “Toekomstvisie” is (inter)nationale of regionale afspraken over natuurbeheer binnen de gemeentegrenzen van Gennep. Een voorbeeld voor het participatieplan “Buurthuis Van Ons” is financiële mogelijkheden ter ondersteuning van activiteiten die plaatsvinden in het buurthuis.
- **Doelgroep.** Een beschrijving van doelgroepen en subdoelgroepen, mogelijke gevoeligheden en andere kenmerken maakt het mogelijk om keuzes te maken voor het werven van deelnemers aan het participatietraject. Bijvoorbeeld: wanneer kinderen een belangrijke subdoelgroep vormen, is werving via of samenwerking met scholen een logische keuze.
- **Trede op de participatietrap.** De participatietrap geeft inzicht in de invloed van de opbrengst uit de participatie in de uiteindelijke besluitvorming.

¹ Kennisknooppuntparticipatie.nl



Door bovenstaande punten duidelijk vooraf te beschrijven kan een beredeneerde keuze voor de werkvormen voor de participatietrajecten gemaakt worden. Een participatieplan geeft tevens een goede basis voor de evaluatie van participatieplannen. Ook voor inwonersinitiatieven (overheidsparticipatie) kan worden vastgelegd hoe de gemeente hiermee omgaat, aan welke voorwaarden het initiatief dient te voldoen en hoe de besluitvorming eruitziet.

In deze paragraaf is onderzocht of er voor de trajecten in deze evaluatie een participatieplan opgesteld was en zo ja, of deze voldoende richting gaf aan de uitvoering van de participatie.

3.2.1 Toekomstvisie

Doel

Het traject "Toekomstvisie" is uitgevoerd door de organisatie FutureConsult, die op verzoek van de gemeente Gennep een uitgebreide offerte met een Plan van Aanpak heeft opgesteld.

In de inleiding van de offerte wordt het doel als volgt verwoord:

“Aan het einde van dit traject ligt er een integrale en breed gedragen toekomstvisie over Gennep in 2040. In de visie wordt beschreven welke koers gemeente Gennep kiest om in de toekomst een aantrekkelijke gemeente te zijn voor haar inwoners, ondernemers, organisaties en bezoekers.”

Kaders / uitgangspunten

Er is geen specifieke paragraaf met kaders gevonden in de offerte van FutureConsult. Tijdens het offertestadium was er een uitgangspunt dat de toekomstvisie moest aansluiten bij meerdere Global Goals, maar dit uitgangspunt is bij het aangaan van de opdracht geschrapt.

FutureConsult formuleert in haar offerte een aantal algemene uitgangspunten die zij altijd hanteert in trajecten:

- Alle projecten komen tot stand in co creatie met de opdrachtgever.
- De werkwijze helpt deelnemers zich in de toekomst te verplaatsen ("zo visueel en tastbaar mogelijk").
- Het aanbieden van een brede mix aan werkvormen (fysiek, schriftelijk, digitaal). FutureConsult hanteert het principe dat iedereen die mee wil denken, ook daadwerkelijk de mogelijkheid moet krijgen om mee te kunnen denken.

Doelgroepen

De doelgroepen voor het participatietraject zijn duidelijk omschreven als "inwoners, jongeren, ondernemers, maatschappelijke organisaties". In het stappenplan worden ook "vijf bestuurders van gemeenten in de regio", "verenigingen" en "dorpsraden" genoemd. Daarnaast is beschreven dat de verschillende kernen in de gemeente worden bezocht.

Participatietrap

FutureConsult beschrijft dat toekomstscenario's en een streefbeeld zijn besproken in de ambtelijke stuurgroep. De ambtelijke stuurgroep heeft echter geen rol gehad in de keuze van toekomstscenario's. Het is onduidelijk of de ambtelijke stuurgroep heeft meegedacht over de werkvormen die opgenomen waren in de offert en op welk niveau van de participatietrap dit traject valt.

3.2.2. Buurthuis "Van Ons"

Doel

Het traject "Buurthuis Van Ons" is uitgevoerd door de organisatie "Dorpslab" die ook een offerte heeft opgesteld. In de inleiding van de offerte staat de volgende tekst die als het doel van het participatietraject kan worden gelezen:

"De gemeente Gennep wil graag samen met de exploitant, Wijkraad Gennep-Zuid en andere betrokkenen een toekomstplan ontwikkelen voor Buurthuis Van Ons. In het plan moet de toekomst en rol van Buurthuis Van Ons nader worden uitgewerkt met het specifieke doel om het buurthuis nog meer van en voor de wijk te laten zijn."

Kaders / uitgangspunten

Er is geen aparte paragraaf met kaders en uitgangspunten gevonden in de offerte van Dorpslab.

Doelgroepen

In de offerte worden de volgende doelgroepen beschreven:

- Gemeente Gennep
- Exploitant 4Events
- Wijkraad Gennep-Zuid
- Wijkondersteuner Gennep-Zuid
- (Potentiële) Gebruikers Buurthuis Van Ons
- Inwoners Gennep-Zuid

Het is opvallend dat de gemeente Gennep wordt genoemd als doelgroep. Uit de evaluatie is niet duidelijk geworden welke specifieke rol deze en de andere subdoelgroepen/stakeholders hebben gehad bij het bereiken van het geformuleerde doel.

Participatietrap

Een duidelijke beschrijving van hoe de participatie leidt tot besluitvorming is niet gevonden in de offerte van Dorpslab. Wel is de onderstaande tekst opgenomen, waaruit zou kunnen worden opgemaakt dat er sprake is van een hoog niveau van participatie (meebeslissen). Dit wordt mede



ondersteund doordat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de gemeente en andere deelnemers aan het participatietraject. Als de gemeente ook wordt beschouwd als doelgroep en deelnemer van het participatietraject zonder specifieke rolverdeling, kan worden geconcludeerd dat er gezamenlijk besluiten worden genomen

“Samen bepalen we wat we met Buurthuis Van Ons willen bereiken en welke visie daarbij hoort.”

3.2.3. Kalboerhof

Het traject "Kalboerhof" is een initiatief geweest van een groep inwoners die via collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) een gemeenschap wilden vormen door woningen te bouwen voor senioren, conform het landelijke concept van "Knarrenhof", met ondersteuning van Stichting Knarrenhof®.

In de eerste fase lag de focus voornamelijk op het bepalen van de locatie. De initiatiefnemers hadden de voorkeur voor het perceel aan de Kalboerstraat, terwijl de gemeente een andere invulling voor ogen had. Er zijn meerdere gesprekken gevoerd tussen de gemeente, de initiatiefnemers en Stichting Knarrenhof, waarbij haalbaarheidsaspecten en randvoorwaarden (zoals geluid, bodemgesteldheid, volkshuisvesting, stedenbouwkundige aspecten, ruimtelijke kwaliteit en groenvoorzieningen) zijn besproken, evenals de te nemen vervolgstappen. Hoewel deze gesprekken niet formeel zijn vastgelegd in een stappen- of participatieplan, blijkt uit verslagen en e-mailuitwisselingen wel de voortgang en de besproken onderwerpen.

Uit de interviews komt een divers beeld naar voren over de samenwerking tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Volgens de gemeente zijn er duidelijke afspraken gemaakt en vastgelegd, maar zijn deze niet altijd tijdig nagekomen door de initiatiefnemers. De initiatiefnemers hebben een andere perceptie van de situatie en wijten de vertraging aan de gemeente. Beide partijen merken op dat de gesprekken over het algemeen in een gespannen sfeer verliepen.

3.2.4. Conclusie participatieplannen

Samengevat zien we dat:

- De trajecten Toekomstvisie en Buurthuis Van Ons zijn uitbesteed aan externe bureaus. De doelen van deze trajecten zijn beschreven in de offertes van de bureaus, zij het niet volledig. En hoewel enkele kaders en doelgroepen worden genoemd, blijft onduidelijk op welke trede(n) van participatie deze plaatsvindt.
- Bij het traject Kalboerhof zijn weliswaar afspraken gemaakt over haalbaarheid, randvoorwaarden en vervolgstappen, maar dit heeft niet geleid tot het opstellen van een uitgewerkt participatieplan.

3.3. Transparantie over rol van input in beleid en uitvoering

Vuistregels voor participatie, gepubliceerd door Tilburg University en de Erasmus Universiteit, adviseren onder andere om gedurende het proces transparant te zijn over voortgang, dilemma's en afwegingen. Ook wordt geadviseerd om terug te koppelen hoe de inbreng van participanten is gewogen en doorgewerkt.

Deze paragraaf beantwoordt de vraag: "Was voor, tijdens en na de uitvoering van de

participatietrajecten duidelijk hoe en in hoeverre de input uit deze trajecten zou worden opgenomen in beleid en uitvoering?"

3.3.1. Toekomstvisie

Het participatietraject voor de Toekomstvisie omvatte diverse werkvormen, variërend van informele gesprekken tot workshops, waarbij verschillende deelnemers input leverden. Het was niet duidelijk hoe de resultaten van de verschillende werkvormen zouden worden opgenomen in de uiteindelijke Toekomstvisie. Uit interviews en de internetvragenlijst blijkt dat de deelnemers verschillende opvattingen hadden over de transparantie en de verwerking van hun input. Hoewel één deelnemer aangaf dat er vooraf duidelijke communicatie was, ervoeren anderen dat minder. Desondanks was het doel van het participatietraject wel helder: het opstellen van een Toekomstvisie voor de gemeente Gennep. Deelnemers begrepen over het algemeen dat niet alle individuele ideeën in een dergelijk document kunnen worden opgenomen en dat een brede consensus nodig is.

De Toekomstvisie is in november 2023 geamendeerd vastgesteld, waarbij het amendement de toevoeging "als inspiratiedocument" omvatte. De indieners van het amendement zijn onder andere van mening dat 1) de Toekomstvisie concrete uitvoeringsaspecten bevat die nu al toegepast kunnen worden; 2) de Toekomstvisie algemeen is en een visie van een buurgemeente zou kunnen zijn; 3) raadsleden zich in elementen in de Toekomstvisie kunnen vinden, maar in andere elementen niet.

De discussie in de raad omvatte onder andere vraagstukken over de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie. Hoewel er geen specifieke afspraken waren gemaakt over het niveau van participatie, was wel duidelijk dat de Toekomstvisie zou worden besproken in de gemeenteraad, gevolgd door een raadsbesluit.

² Van Hulst, De Jong en Van Meerkijk, 2022



Fragmenten uit de gemeenteraadsvergadering van 6 november 2023

“We begrijpen dat het lastig is om in deze snel veranderende tijden vooruit te kijken naar 2040, maar in de visie missen we dus eigenlijk een echte toekomstvisie. Waar willen we op de lange termijn naartoe? Veel concrete punten uit deze toekomstvisie moeten volgens ons beschouwd worden als uitvoeringsaspecten, waar nu al uitvoering aan gegeven kan worden.”

“We zien een hele mooie visie met een aantal vanzelfsprekendheden, als ik het zo benoem. Bij ons in de fractie leefde ook een beetje het idee dat het een hele mooie, waardevolle visie is, maar het had ook de visie van een buurgemeente kunnen zijn, om het flauw te zeggen. In een aantal elementen herkennen wij ons helemaal. Dat zouden we ook fantastisch vinden, om die kant op te gaan. <...> Op andere onderdelen kunnen wij ons er niet zo in herkennen en daarom hebben wij onszelf de vraag gesteld wat nou de waarde is van zo'n document? We hebben elke vier jaar verkiezingen. Dan geeft de kiezer mandaat aan ons. Wij gaan al met een plan voor de toekomst naar de kiezer toe. Met onze verkiezingsprogramma's en daar komt in een soort democratisch proces, een soort uitkomst uit: een coalitieakkoord, een collegeprogramma en de begrotingen die daar weer uit voortkomen. <...> Alleen als dit een allesomvattende kapstok gaat worden waarin allerlei visies en kaders getoetst gaan worden in de toekomst, dan vragen wij ons af in hoeverre dat democratische gehalte wel zo geborgd is. Vandaar dat we het ook zien als inspiratiedocument voor ons.

“De toekomstvisie, heel eerlijk gezegd weten wij als partij eigenlijk niet zo goed wat we ermee aan moeten. In onze optiek zijn er wat cijfers bijeengeraapt, bijvoorbeeld over de demografische ontwikkelingen. Dat weten we al sinds jaar en dag. <...> We willen dit en we willen dat. Maar is het allemaal haalbaar? Dat komt uiteindelijk wel neer op het betoog van de heer <...> dat er elke vier jaar hier een democratische vertegenwoordiging komt die dan vervolgens weer een weging maakt van wat vinden we nu belangrijk en op welke manier willen we dat doen? Dus wat ons betreft, is het ook niet veel meer dan een inspiratiedocument waar we kennis van kunnen nemen. Dus eigenlijk vind ik het amendement nog te sterk aangezet. Als inspiratiedocument zou het wat ons betreft afkunnen met 'we hebben er kennis van genomen'. Tot zover..”

“Het verhaal over de democratisch tot stand gekomen verkiezingen, de volksvertegenwoordiging. Dat snap ik heel goed. Maar laten we dan juist extra kritisch naar zo'n document kijken en zeggen: nee, dit is een aanvulling op die democratie, want het is wel iets wat onze inwoners ons aanreiken. Laten we dat dan niet zomaar even naast ons neerleggen, maar er ook echt wat mee doen en wat we er mee moeten doen. <...> Ik hoor dat de indieners zich kunnen vinden in het amendement en dan dit voor ter kennisgeving even naast zich neerleggen. Dat vind ik best heftig. Vinden de coalitiepartijen de input van onze inwoners onbelangrijk? Dat ze dit stuk als een minder belangrijk inspiratiedocument willen vaststellen in plaats van het als richtinggevend document vast willen stellen? “

(Onderdeel reactie college) “Toen ik dat amendement las, toen heb ik dat ook afgezet tegen het coalitieakkoord. Dat gaat over een integrale toekomstvisie voor de lange termijn, een stip op de horizon. Maar wat ik nog het belangrijkste vond, is de laatste zin van collegeakkoord. Wij willen dit traject om te komen tot een visie gebruiken als pilot hoe wij onze inwoners en ondernemers kunnen betrekken bij het vormgeven van beleid en uitvoering. Toen ik die zin las en de vermeende afzwakking door middel van het woord 'inspiratiedocument', toen ik dat las vroeg ik me af, wat willen we nou? We gaan eerst vragen aan de ondernemers wat ze willen. Dan komt er iets uit wat ons eigenlijk niet past, en dan noemen we het een 'inspiratiedocument' en daarmee zwakken we het af.”

3.3.2. Buurthuis “Van Ons”

Bij de uitvoering van het participatietraject ten behoeve van Buurthuis “Van Ons” was het vanaf het begin duidelijk dat de toenmalige exploitant van het gebouw wilde stoppen. Dit zal waarschijnlijk een grote rol gespeeld te hebben in de genomen stappen. Onder tijdsdruk tijdens de coronapandemie moest er een oplossing worden gevonden, waarbij de focus lag op het opzetten van een nieuw beheermodel. Uit de groep deelnemers aan de participatie is het bestuur gekozen. De gekozen deelnemers voelden eigenaarschap. Dit laatste heeft ertoe geleid dat de sfeer in gesprekken minder open werd en de niet-gekozen deelnemers voor hun gevoel minder inbreng kregen.

Het doel van het participatietraject was voor de deelnemers niet duidelijk, variërend van "het buurthuis teruggeven aan de buurt" tot "zorgen voor een bestuur". Aanvankelijk werd aan de wijkraad gevraagd om het beheer van het buurthuis op zich te nemen, maar toen de wijkraad hiervan afzag, werden alternatieven gezocht. Het is echter niet duidelijk welke alternatieven zijn overwogen naast het huidige plan.

De rol van bijvoorbeeld de internetvragenlijst onder gebruikers en bezoekers is niet helder geworden, evenals de mate waarin verschillende oplossingen zijn overwogen. Bij meerdere geïnterviewden heerste het gevoel dat er vooraf al een besluit was genomen. Zij ervoeren dat de participatie en het meedenken alleen nog gingen over hoe het op te richten bestuur het beheer zou uitvoeren. En niet over de potentiële rol van het buurthuis in de wijk en voor de wijkbewoners.

3.3.3. Kalboerhof

Uit de documenten en interviews blijkt dat er is gekozen voor de uitvoering van het concept van een woonproject met een gemeenschappelijke huiskamer en groenvoorzieningen via de daarvoor opgezette procedures, waaronder het opstellen van een stedenbouwkundig plan, het toetsen van haalbaarheidsaspecten, het ontwikkelen van een ontwerpbestemmingsplan, het bieden van de mogelijkheid tot bezwaar en het uiteindelijk vaststellen van het bestemmingsplan.

Tussen de verschillende betrokken partijen (initiatiefnemers, Knarrenhof/woningcorporatie en de medewerkers van de gemeente) zijn afspraken gemaakt. Echter, de uitleg en interpretatie van deze afspraken liepen uiteen. Volgens de ambtelijke organisatie hadden initiatiefnemers de vrijheid om hun eigen woningbouwplan binnen vooraf vastgestelde kaders vorm te geven. Voor de initiatiefnemers als niet professionele partij was dit echter een complex proces, mede doordat zij aanvankelijk onvoldoende ondersteuning kregen van de Stichting Knarrenhof, waar zij later afscheid van hebben genomen. Bovendien ervoeren de initiatiefnemers een gebrek aan facilitering vanuit de gemeente. Het was niet duidelijk wie welke verantwoordelijkheden had, waardoor het voor kwam dat beide partijen op elkaar aan het wachten waren. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van een stedenbouwkundig plan, wat uiteindelijk door de gemeente is ingediend. Normaal gesproken ligt deze verantwoordelijkheid bij een professionele projectontwikkelaar.

3.3.4. Conclusies transparantie en terugkoppeling aan participanten

Samengevat zien we dat:

- De transparantie en terugkoppeling over hoe de input zou worden gebruikt in de ontwikkeling van de Toekomstvisie redelijk duidelijk was. Echter, de manier waarop de raad uiteindelijk besloot over de Toekomstvisie was niet voorzien, wat heeft geleid tot het gebruik van de Toekomstvisie als een "inspiratiedocument" in plaats van een richtinggevend document.
- Het traject Buurthuis Van Ons resulteerde in een oplossingsgerichte aanpak waarbij een



nieuwe exploitatiemethode voor het buurthuis werd gevonden. Echter, het is niet duidelijk in hoeverre de gehele buurt bij de besluitvorming en het meedenken betrokken was. Over het algemeen is de interesse hiervoor in de meeste buurten niet erg hoog.

- Het traject Kalboerhof werd door de gemeente behandeld als een regulier traject in de Ruimtelijke Ontwikkeling, waarbij de gemeente gedurende het traject meer taken moest uitvoeren dan gebruikelijk. Aan de andere kant hadden initiatiefnemers juist het gevoel dat ze onvoldoende ondersteuning en begeleiding kregen van de gemeente. Ondanks de vele gesprekken en inspanningen van beide partijen, was de procedure niet transparant voor de initiatiefnemers.

3.4. Spelregels bij inwonersinitiatieven

In een artikel van wetenschappers aan de Erasmus Universiteit³ wordt gesteld dat de gemeente kaders stelt waarbinnen participatie plaatsvindt en spelregels formuleert die bevorderen dat alle burgers op een eerlijke en transparante wijze meedoen.

Onderzocht is welke (formele en informele) spelregels er zijn en hoe de gemeente Gennep inwonersinitiatieven faciliteert. Deze vraag beantwoorden we aan de hand van het traject “Kalboerhof” als participatietraject in dit onderzoek waarin er sprake geweest is van een inwonersinitiatief.

In november 2018 dienden de initiatiefnemers een schriftelijk verzoek in, waarna de eerste gesprekken tussen hen en de gemeente plaatsvonden. In april 2019 is een motie door de gemeenteraad aangenomen die het college opriep tot het “actieve ondersteuning” van de initiatiefnemers (zie ook bijlage 1 Tijdlijn Kalboerhof).

De gemeente nam het standpunt in dat het aan de initiatiefnemers was om een stedenbouwkundig plan op te stellen en in te dienen. De initiatiefnemers hadden de intentie om samen met Stichting Knarrenhof tot een goed plan te komen. Echter, het eerste ingediende plan voldeed niet aan de randvoorwaarden, waardoor er nog geen toetsing op regelgeving kon plaatsvinden. De initiatiefnemers hadden verwacht dat Knarrenhof hen meer zou ontzorgen in de uitvoerende taken, waaronder de ontwikkeling van een stedenbouwkundig plan dat aan alle kaders en regels voldeed.

Aangezien Stichting Knarrenhof niet aan de verwachtingen voldeed, besloten de initiatiefnemers om verder te gaan zonder deze stichting, hetgeen enige tijd in beslag nam. Als gevolg hiervan en de complexiteit van planontwikkeling is samenwerking gezocht met een woningcorporatie. De gemeente verwachtte dat de woningcorporatie, vanwege hun ruime expertise, een leidende rol zou nemen samen met de initiatiefnemers. Echter, de initiatiefnemers hadden juist het gevoel dat ze geen gesprekspartner meer waren in de planontwikkeling, omdat de gemeente de voorkeur gaf aan de woningcorporatie als partner. Dit gevoel kwam ook naar voren bij de grondaankoop, waarbij de gemeente benadrukte dat regels en procedures gevolgd moesten worden en het financieel niet haalbaar was voor de initiatiefnemers. Ook hier voelden de initiatiefnemers zich buitenspel gezet.

³ Nederhand, Migchelbrink en Edelenbos, 2022

Medewerker van de gemeente: “Voor inwonersinitiatieven zijn geen spelregels in Genneep. Voor planontwikkeling zijn deze er wel. Dat begint met een stedenbouwkundig plan en van daaruit ga je verder invullen. Al in deze beginfase vertellen wij als gemeente ook wat de regelgeving en afspraken zijn voor de planontwikkeling. Dat gaat van parkeerbeleid tot groenbeleid. Dit is ook aan de initiatiefnemers van Kalboerhof gecommuniceerd.”

Initiatiefnemer: “Het is duidelijk dat er geen afspraken zijn. Wat betreft die regels en afspraken, dat is misschien met de stichting Knarrenhof en met de woningcorporatie besproken maar niet met ons. Ik heb ook het idee dat wij een heel ander beeld hebben van wat onze rol zou zijn vergeleken met het beeld van de gemeente. De rol van onze initiatiefgroep is niet helder geweest. Er was een hoge drempel in de samenwerking. We hebben het gevoel gehad buiten spel te staan. Er is ook geen gehoor gegeven aan ons verzoeken om samen te werken.”

Woningcorporatie: “Projectleiders van de gemeente blijven staren naar de regelgeving en volgen de “ambtelijke aanpak”. De initiatiefnemers voelen zich monddood omdat ze beseffen dat ze onder een vergrootglas liggen. Er is ook frustratie richting de huidige bestuurders. Men kijkt ook naar ons als veroorzaker. Vanuit frustratie zie je overal vijanden.”

Oud-bestuurder van de gemeente: “Tijdens het traject leek het alsof er twee kampen waren: zij en wij. De gesprekken, tussen de gemeente en de initiatiefnemers, zowel formeel als informeel, verliepen niet bepaald soepel. Het was vaak onduidelijk wie wat moest doen, en het is voorgekomen dat we maandenlang zaten te wachten op elkaar. Dat was behoorlijk frustrerend voor de initiatiefnemers en voor de gemeente omdat er weinig vooruitgang werd geboekt. Als we nu terugkijken, heeft het hele proces 6 jaar geduurd, wat lang is, maar gemiddeld duurt een vergelijkbaar bouwtraject 7 jaar.”

3.4.1. Conclusie spelregels bij bewonersinitiatieven

Samengevat zien we dat er een totaal verschillende beleving is van de samenwerking tussen de verschillende partijen (gemeente, initiatiefnemers, woningcorporatie) in dit traject. Informele spelregels en formele afspraken waren niet helder voor betrokkenen en de samenwerking verliep geregeld in een gespannen sfeer volgens verschillende partijen.

3.5. Ervaringen met werkvormen

Onderzocht is hoe de uitvoering van burgerparticipatie en inwonersinitiatieven zijn verlopen en hoe deze zijn ervaren door betrokkenen (inwoners, ondernemers, samenwerkingsorganisaties, ambtelijke organisatie, bestuur en raad)?

3.5.1. Toekomstvisie

Er is een mix van verschillende werkvormen en participatiemomenten toegepast. De werkvormen waaruit duidelijk is geworden hoe deze ervaren zijn, worden hieronder genoemd. Naast de hieronder genoemde werkvormen hebben de volgende activiteiten ook plaatsgevonden: 360 graden interviews in de regio (met burgemeesters in de regio), wenskaarten, een inputsessie met de gemeenteraad, een inputsessie met het college, een inputsessie met nieuwe inwoners (58 aanwezigen), een jongerencafé met enkele brugklassers, een Dag van de Toekomst (50 deelnemers) en een digitale enquête over de scenario's (30 respondenten).

1. Start participatie op een middelbare school

Dit moment is beschreven als “mediagenieke aftrap” en is aangewend om bekendheid te geven aan dit nieuwe participatietraject. Er deden 40 leerlingen mee aan deze aftrap. Sterke punten volgens een deelnemer waren dat de aftrap gemakkelijk te organiseren was. Zwakke punten: het taalgebruik was te formeel en te complex voor de doelgroep scholieren en niet goed afgestemd op de doelgroep. Ook verliep de start wat stroef.

Dat jongeren betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Toekomstvisie is positief ontvangen.

2. Ansichtkaarten

De Ansichtkaarten bevatten een aantal vragen die inwoners konden invullen en terugsturen. Ze hebben tot doel gehad om zo veel mogelijk inwoners van de gemeente Gennep uit te nodigen om deel te nemen aan het traject. Er zijn 3.000 Ansichtkaarten verzonden aan inwoners. 96 inwoners stuurden de Ansichtkaart terug. Wat de gemeente betreft was deze opbrengst erg laag terwijl de kosten voor het drukken en verzenden hoog waren.

3. Kernentour (2 dagen)

In twee dagen zijn de kernen van de gemeente bezocht op locaties als bijvoorbeeld de weekmarkt. Er zouden 180 deelnemers aan deelgenomen hebben. In de offerte van FutureConsult is beschreven dat deelnemers stemmen op de drie belangrijkste thema's en een toekomstdroom konden achterlaten. Een deelnemer geeft aan dat er stickers geplakt zijn op bepaalde thema's. Daarnaast zijn er 33 wenskaarten ingevuld. Over de uitslag van de stemronde is geen informatie aangeleverd door FutureConsult.

4. Toekomstatelier met 55 ambassadeurs (o.a. onderwijs, dorpsraden, ondernemers, huisartsen, KBO, sport, woningcorporatie, bibliotheek)

De ervaringen over de inhoud en sfeer van deze bijeenkomst zijn positief. Deelnemers voelden zich gehoord en hebben alles kunnen inbrengen wat zij van belang vonden. De inleiding en de sfeer tijdens het toekomstatelier was goed. De zeer brede samenstelling van deze bijeenkomst maakte het voor een enkele deelnemer lastig om gesprekken te voeren: het abstractieniveau is voor iedere deelnemer anders.

5. digitale enquête: 240 respondenten

Er zijn geen uitgesproken positieve danwel negatieve ervaringen opgehaald van respondenten die de internetvragenlijst hebben ingevuld.

6. toekomstestafette: 13 keer doorgegeven aan verschillende stakeholders (agrariër, scholier, historische kring etc)

In deze evaluatie hebben we geen ervaringen van deelnemers met deze werkvorm opgehaald. Uit het interview met de burgemeester van Gennep wordt duidelijk dat de toekomstestafette met name ten doel had om de aandacht voor het participatietraject vast te houden door de media-aandacht die de estafette gekregen heeft.

Uit de aangeleverde stukken kan niet worden afgeleid wat de meerwaarde is geweest per werkvorm en hoe en welke input is gebruikt voor het opstellen van de Toekomstvisie.

3.5.2. Buurthuis “Van Ons”

In het project “Buurthuis Van Ons” zijn twee groepsgesprekken uitgevoerd: een digitaal (voor de zomer) en een fysieke vervolgbijeenkomst. Daarnaast hebben individuele gesprekken plaatsgevonden en is er een internetvragenlijst uitgezet.

1. Individuele gesprekken.

Er zijn diverse gesprekken gevoerd met 4Events, gebruikers van het buurthuis, wijkraad en

gemeente. Niet duidelijk is hoeveel gesprekken gevoerd zijn en er zijn geen verslagen aangeleverd van deze gesprekken. In het plan is geformuleerd dat het doel van deze gesprekken was om wensen en verwachtingen op te halen.

2. Tevredenheidsonderzoek.

In de offerte was sprake van het ondervragen van bewoners van Gennep Zuid, gebruikers en bezoeker van Buurthuis Van Ons. Uiteindelijk is gekozen voor een internetvragenlijst waarvoor gebruikers en bezoekers uitgenodigd zijn. Deze is 48 maal ingevuld. Het is niet duidelijk waarom de bewoners van de wijk niet of niet allemaal benaderd zijn om de internetvragenlijst in te vullen.

3. Bijeenkomsten gebruikers en betrokkenen

In de offerte was er sprake van een drietal bijeenkomsten. Uiteindelijk lijken er twee bijeenkomsten te hebben plaatsgevonden waarvan één digitaal. Mogelijk heeft de Covid-pandemie geleid tot deze aanpassing. De verslaglegging van de twee bijeenkomsten heeft een focus op de inhoud van de bespreking. Tijdens de eerste digitale meeting waren er 10-15 deelnemers (gebruikers en geïnteresseerden van het buurthuis). De tweede fysieke bijeenkomst is door 35-40 deelnemers bijgewoond, waaronder ook enkele wijkbewoners en raadsleden (als toehoorder).

De sfeer tijdens de bijeenkomst is door de diverse betrokkenen verschillend ervaren. Van zeer goed tot slecht en stroef.

3.5.3. Kalboerhof

In de periode van 2018 tot heden hebben er tal van bijeenkomsten en gesprekken plaatsgevonden in het kader van de Kalboerhof. Voor een gedetailleerd overzicht van deze interacties verwijzen wij naar de bijlage bij dit rapport: "Tijdslijn Kalboerhof".

Het participatieproces van Kalboerhof omvatte drie belangrijke momenten waarop omwonenden werden betrokken: een informatieve sessie in 2019 en twee informatiebijeenkomsten.

Naast deze bredere informatiesessies zijn er tientallen formele en informele gesprekken gevoerd tussen medewerkers van de gemeente, initiatiefnemers en de woningcorporatie, vaak in verschillende samenstellingen. Zoals eerder opgemerkt was de sfeer tijdens de gesprekken tussen de gemeente en de initiatiefnemers gespannen. De woningcorporatie lijkt een bemiddelende rol te hebben gespeeld en door de gemeente te zijn aangewezen als tussenpersoon of gesprekspartner. Echter, dit leidde ertoe dat de initiatiefnemers zich buitenspel gezet voelden. Ook de woningcorporatie uitte kritiek op hoe de gemeente de samenwerking en communicatie met de initiatiefnemers heeft vormgegeven.

3.5.4. Conclusie werkvormen

Samengevat zien we dat:

- In het traject van de Toekomstvisie is gekozen voor een breed scala aan werkvormen, wat resulteerde in een uitgebreide betrokkenheid van verschillende doelgroepen en inwoners bij het participatieproces. Hoewel de diverse werkvormen enthousiast werden ontvangen, bleef het onduidelijk in hoeverre de input van deze verschillende werkvormen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de inhoud van de Toekomstvisie.
- In het participatietraject van Buurthuis "Van Ons" zijn individuele gesprekken en twee groepsgesprekken gehouden, waarvan één digitaal vanwege de coronamaatregelen. Daarnaast is er een internetonderzoek uitgevoerd. Over het algemeen zijn de ervaringen met deze werkvormen positief, maar sommige deelnemers merken op dat er mogelijk te snel is gestuurd naar mogelijke oplossingen, waardoor het breed ophalen van ideeën en meningen mogelijk is onderbelicht.

- In het traject van Kalboerhof zijn tal van gesprekken gevoerd met de initiatiefnemers, evenals drie grotere bijeenkomsten met omwonenden. De initiatiefnemers uiten echter teleurstelling over de wijze waarop de gemeente de samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemers heeft vormgegeven, waarbij ze zich buiten spel gezet voelen.

3.6. Rollen

Uit een literatuurstudie⁴ uitgevoerd door de Erasmus Universiteit komt naar voren dat politici een rol hebben in het stellen van randvoorwaarden en hoofdlijnen en het oog houden op de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Omdat de gemeenteraad een rol speelt in het vaststellen van beleid adviseren de auteurs van het artikel het belang van tussentijdse informatievoorziening maar ook het voorleggen van deelbesluiten aan de raad en vroegtijdig met de raad te spreken over het participatieproces en de rol van de raad.

De rol van bestuurders (het college van burgemeester en wethouders) is het zorgdragen voor bestuurspolitiek commitment aan uitkomsten uit het participatieplan. Daarnaast heeft de bestuurder een rol in het faciliteren van het gemeenschappelijke proces. De bestuurder heeft niet alleen oog voor de grote lijn maar ook voor de persoonlijke relatie en kan een grote rol spelen in dat deelnemers aan een participatietraject zich gehoord voelen.

De medewerker van de gemeente is ervoor verantwoordelijk dat de bestuurder en de politiek zich niet alleen achter het doel van de participatie, maar ook achter de gekozen doelgroepen en werkvorm schaaft. Dit wordt bereikt door zorg te dragen voor een beargumenteerd plan en het eraan verboden bestuurlijk besluit. Voor het slagen van ieder participatietraject is het zeer gewenst dat je als ambtelijk professional een bestuurlijk besluit ten aanzien van het participatieplan afdwingt.

Binnen het ambtelijk apparaat onderscheiden zich verschillende rollen: die van deskundige (bijvoorbeeld wat betreft wet- en regelgeving), onderhandelaar, verbinder, procesbegeleider. Een belangrijke rol is ook de rol van onderzoeker die zonder oordeel de verschillende meningen en perspectieven in kaart brengt.

Onderzocht is of bij alle betrokkenen helder was wat hun rol was en of in overeenstemming met die rol gehandeld is.

3.6.1. Toekomstvisie

Het participatietraject ten behoeve van de Toekomstvisie is uitgevoerd door een bureau. Het bureau trad op als procesbegeleider en onderzoeker.

Vanuit de gemeente zijn door ziekte en andere omstandigheden meerdere medewerkers bij het traject betrokken geweest als projectleider / ambtelijk opdrachtgever. Daarnaast was er een projectteam met een communicatieadviseur en beleidsambtenaren uit alle domeinen die vanuit hun expertise input gaven op vooraf duidelijk ingerichte momenten in het participatietraject.

Het college van burgemeester en wethouders, met name de burgemeester, heeft in het traject voor de Toekomstvisie een grote rol gehad in het ondersteunen en faciliteren van het proces. De burgemeester, in zijn rol van bestuurlijke opdrachtgever, heeft zich op de verschillende momenten ingezet om inwoners en stakeholders te enthousiasmeren om mee te denken over de toekomst van Gennep.

⁴ Casteren van Cattenburch, Popering-Verkerk, 2021

De rol van de raad is door het bureau beschreven als controlerend en besluitvormend. Er is tweemaal een raadsinformatiebijeenkomst gehouden. Bij de start van het participatietraject is de raad geïnformeerd door een presentatie. Hierin stond centraal hoe via voorbereiding – verkenning – scenario's – streefbeeld naar visie wordt gekomen. De nadruk lag op de werkwijze van het bureau.

Vervolgens is er een sessie geweest waarin het bureau de scenario's heeft gepresenteerd. De toekomstvisie is uiteindelijk geamendeerd vastgesteld als inspiratiedocument. De discussie in de raad bevatte onder andere vraagstukken met betrekking tot de verhouding tussen de participatieve en representatieve democratie. Hierover (niveau van participatie en hoe het traject leidt tot besluitvorming in de raad) zijn op voorhand geen afspraken gemaakt.

3.6.2. Buurthuis "Van Ons"

Het participatietraject ten behoeve van de Buurthuis "Van Ons" is uitgevoerd door een bureau. Het bureau trad op als procesbegeleider en onderzoeker. Gedurende het traject is de ambtelijk opdrachtgever vanwege een pensionering vervangen door een collega.

Uit interviews blijkt dat de wijkraad een rol heeft gehad in het traject als stakeholder, maar ook ondersteuning heeft gegeven aan de communicatie in de wijk. De toenmalige exploitant heeft deze combinatie van rollen als negatief ervaren. Tevens wordt in meerdere interviews als zorgpunt benoemd dat er tijdens de bijeenkomst geen representatieve vertegenwoordiging van wijkbewoners aanwezig was.

De huidige bestuursleden van het buurthuis (deelnemers aan de participatie) hebben de inhoud van het beleidsplan "Toekomstplan Buurthuis Van Ons" bepaald. Dit plan is uitgewerkt door het extern bureau / adviseur. De opgerichte stichting heeft vervolgens zelf het verzoek gedaan om steun door de gemeente in de opstartfase (zowel inhoudelijke begeleiding als financiële steun).

Het Toekomstplan Buurthuis Van Ons is ter informatie aan het college verzonden. Ook is er een raadsinformatiebrief verzonden na afronding van het traject. Raadsleden zijn als toehoorder aanwezig geweest bij de fysieke bijeenkomst waaruit het stichtingsbestuur is geformeerd.

3.6.3. Kalboerhof

In het traject Kalboerhof is bij de start van het traject geen duidelijke afstemming geweest over de rolverdeling tussen gemeente, initiatiefnemers en de gekozen projectontwikkelaar (stichting Knarrenhof, later vervangen door een woningcorporatie). Deze situatie werd bemoeilijkt door het feit dat er gedurende het traject vier verschillende projectleiders van de gemeente zijn geweest.

Daarnaast waren er inhoudelijke complicaties, zoals een geschil over de locatie aan het begin van het traject, de impact van de coronamaatregelen halverwege het traject, en onduidelijkheid over de aard van de woningen (huur- of koopwoningen) naast de aan- en verkoop van de grond. Bovendien was één van de initiatiefnemers een oud-wethouder van Gennep, waardoor goed bekend met de bestuurlijke en organisatorische kant van de gemeente, wat een extra dimensie toevoegde aan de dynamiek.

Het college was betrokken op een vergelijkbare manier als bij andere woningbouwinitiatieven, waarbij de wethouder overleg voerde met zowel de initiatiefnemers als de betrokken medewerkers van de gemeente.

De gemeenteraad speelde aan het begin van het traject een rol door middel van een motie, waarin het college werd opgeroepen om actieve ondersteuning te bieden aan de initiatiefnemers om de realisatie van een "Genneps Knarrenhof" aan de Kalboerstraat mogelijk te maken op basis van concrete plannen en ideeën.

Deze factoren benadrukken het belang van een duidelijk participatiekader met een heldere rolverdeling, wat gedurende het traject ontbrak. Initiatiefnemers hadden vaak het gevoel dat zij geen actieve rol konden spelen in de besluitvorming, aangezien de gemeente neigde naar het maken van

afspraken met de woningcorporatie als koper van de grond. Dit paste binnen het traditionele model van woningbouwprojecten, waarin de projectontwikkelaar wordt beschouwd als een belangrijke belanghebbende.

3.6.4. Conclusie rollen

Samengevat zien we dat:

- In het traject Toekomstvisie was er een heldere rolverdeling tussen het bureau dat het participatietraject leidde, het ambtelijk apparaat (vertegenwoordigd door een projectleider en een werkgroep), en het college onder leiding van de burgemeester. Gedurende het traject werden de raadsleden tweemaal geïnformeerd in een raadsinformatiebijeenkomst.
- Bij het traject Buurthuis Van Ons was van tevoren een duidelijke rolverdeling vastgesteld tussen het bureau als procesbegeleider, de ambtelijke opdrachtgever en de deelnemers aan de participatie. Gedurende het traject kreeg een belanghebbende een ondersteunende rol in de uitvoering van het participatietraject. De rollen van het college en de raad werden helder en transparant gecommuniceerd, waarbij raadsleden alleen werden uitgenodigd als toehoorders tijdens een plenaire bijeenkomst.
- In het Kalboerhof-traject waren de rollen niet goed op elkaar afgestemd. Het was niet altijd duidelijk wie de regie had (initiatiefnemers, Stichting Knarrenhof, woningcorporatie of de gemeente) in welke fase van het traject.

3.7. Verwachtingen / verwachtingenmanagement

Verwachtingenmanagement is een belangrijke succesfactor in de participatie^{5, 6}: zijn de deelnemers aan het participatietraject adviseur, coproducent, meebeslisser of beslisser? Ofwel: zijn deelnemers aan het participatietraject bekend met hun rol in het participatietraject en in de uiteindelijke besluitvorming?

Door hierover vooraf en tijdens iedere stap in het proces helder en transparant te communiceren voorkom je teleurstelling.

Onderzocht is hoe de gemeente om is gegaan met verwachtingen van deelnemers aan het participatietraject en of zij zich daadwerkelijk gehoord hebben gevoeld.

3.7.1. Toekomstvisie

In het participatietraject voor de ontwikkeling van de Toekomstvisie is steeds duidelijk gemaakt dat het uiteindelijke beleidsstuk een langetermijnvisie zou bevatten op een abstract niveau. Uit de evaluatie wordt duidelijk dat deze verwachting helder was bij de deelnemers.

3.3.1. Buurthuis “Van Ons”

Bij het participatietraject van Buurthuis Van Ons zijn er verschillende uitkomsten ten aanzien van de verwachtingen van deelnemers. Eén van de deelnemers, namelijk de vorige exploitant van het buurthuis, is uitgesproken ontevreden en zijn verwachtingen zijn niet uitgekomen. De andere deelnemers weten niet hoe is omgegaan met hun verwachtingen of geven aan dat de uitkomst uit het participatietraject paste bij de verwachtingen die men vooraf had.

⁵ Bakker, 2017

⁶ Op 't Hoog, 2021



3.3.2. Kalboerhof

In het participatietraject Kalboerhof werd niet voldaan aan de verwachtingen van de initiatiefnemers. Zij hadden gehoopt op meer proactieve ondersteuning vanuit de gemeente bij de planvorming en hadden ook verwacht dat er vaker contact zou zijn tussen de betrokken partijen. Uit de documenten en interviews blijkt echter dat er wel regelmatig contact is geweest tussen de gemeente en de initiatiefnemers, evenals tussen de gemeente en de woningcorporatie. Het probleem lag echter in de onduidelijke rolverdeling: wie had de regie in het proces? Dit gebrek aan helderheid maakte het moeilijk om aan de verwachtingen te voldoen, omdat deze verwachtingen dan ook niet duidelijk waren gedefinieerd.

3.3.3. Conclusie verwachtingenmanagement

Samengevat zien we dat:

- In het traject Toekomstvisie is consistent gecommuniceerd dat het resulterende beleidsstuk een langetermijnvisie op een abstract niveau zou bevatten.
- Bij het traject Buurthuis Van Ons blijft onduidelijk hoe de verwachtingen van de deelnemers zijn beheerd. Sommige deelnemers voelden zich niet voldaan, terwijl anderen juist vonden dat het traject aan hun verwachtingen voldeed.
- In het traject Kalboerhof zijn de verwachtingen van de initiatiefnemers niet waargemaakt, voornamelijk als gevolg van de onduidelijke rolverdeling en het gebrek aan verwachttingsmanagement over wie wat doet.



