



BIJ TWIJFEL NIET INHALEN

Casestudie besluitvorming verkeer



Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar verkeersmaatregelen met casuïstiek uit alle drie de BEL-gemeenten. Dit rapport is tot stand gekomen op basis van documentenonderzoek, gesprekken met burgers en organisaties, gesprekken met medewerkers van de BEL-combinatie en contra-expertise en reflectie met collegeleden, raadsleden, gemeentesecretarissen en de beleidsregisseurs.

Wij realiseren ons dat de wijze van onderzoek dit keer anders is dan voorheen. We kozen voor deze aanpak, omdat in dit onderzoek niet het oordeel over ‘goed en fout’ in de casus ter discussie staat, maar het begrijpen van en reflecteren op elkaars handelen en het eigen handelen.

Dit bleek waardevol, maar ook complex, want het vraagt van betrokken partijen om niet in de individuele casussen te blijven steken maar het grote geheel te zien. Wij waarderen zeer ieders inzet tijdens de bijeenkomsten om het gesprek in een goede sfeer met elkaar aan te gaan.

Bij de presentatie van dit rapport gaan wij in op de leerpunten en geven u een nadere handreiking waarin ‘alarmbellen’ zijn benoemd, die u van dienst kunnen zijn bij toekomstige besluitvormingsprocessen, bestuursopdrachten, kaderstelling en controle. Herkent u in toekomstige beraadslagingen één of meerdere alarmbellen, dan hopen wij dat u terug zult denken aan de reflectiesessie en het rapport. We hopen dat dit bijdraagt aan bewustwording van de mogelijkheden die u ter beschikking staan en de vragen die u dan kunt stellen.

Het onderzoek is uitgevoerd door bureau “Twaalf” onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie. We danken de onderzoekers, alle burgers en organisaties voor hun bijdrage aan de beeldvorming rondom de casussen. We danken alle deelnemers aan de reflectiesessies. Ook danken we de werknemers van de BEL-combinatie en de gemeente voor de uitvoerige gesprekken en het vertrouwen om met ons deze aanpak te gebruiken. Wij wensen u een constructieve discussie over de wijze waarop u de leerpunten en handreikingen een plaats geeft in uw besluitvormingprocessen.

Rekenkamercommissie BEL

Oktober 2013

.....



Colofon

Rekenkamercommissie BEL

Postbus 71

3755 ZH Eemnes

telefoon: 035-7513298

email: rekenkamer@belcombinatie.nl

Uitvoering onderzoek: bureau Twaalf

Vormgeving en beeldtaal: Twaalf.nu



.....

.....



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	07
1.1	Aanleiding	07
1.2	De aanpak van het onderzoek	07
	Casus 1 - Eemnes	07
	Casus 2 - Laren	08
	Casus 3 - Blaricum	10
1.3	De uitvoering van het onderzoek	11
2.	Het beeld: wat valt op?	12
	Signaal	12
	Teleurstelling	13
	Gevolgen van maatregelen	13
	Partijen tegenover elkaar	14
	Onzekerheid	15
	Wat vertelt dit ons?	15
3.	Beschouwing; de buitenwereld en het samenspel	17
	Omgaan met de buitenwereld	17
	Samenspel binnen de gemeente	19
4.	Wat leren we hiervan?	22
4.1	Belangenafweging	22
4.2	Omgang tussen raad en amtenaren	22
4.3	Eindproduct of tussenproduct	23
	Belangenafweging	23
	Samenspel binnen de gemeente	24
	Status van het beleidsvoorstel	24
	Slotwoord	25
5.	Bestuurlijke reacties	26

.....



.....

.....



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie heeft van een aantal burgers signalen gekregen over de totstandkoming van enkele specifieke verkeersmaatregelen en oplossingen voor verkeerssituaties.

De Rekenkamercommissie vindt het onderwerp goed aansluiten bij de behoefte van inwoners en raadsleden en is het onderzoek gestart. Na verkenning van het onderwerp heeft de Rekenkamercommissie de richting van het onderzoek bepaald. Het onderzoek is afgebakend tot de beleidsontwikkeling omtrent 'routing en parking', omdat dit onderwerp in alle drie de gemeenten actueel is.

Het doel van het onderzoek is te achterhalen hoe verkeersmaatregelen tot stand zijn gekomen en hoe deze uitpakken in de praktijk. Gerelateerd aan een reflectie op de wijze waarop de gemeente om wil gaan met beleidsontwikkeling en -uitvoering, wordt een beeld geschetst van de ruimte die er is voor verbetering van de beleidsontwikkeling en de uitvoering.

1.2 De aanpak van het onderzoek

Casussen. Om te achterhalen wanneer in de beleidsvorming en -uitvoering zich knelpunten voordoen, is - op basis van een voorverkenning - in iedere gemeente een casus geselecteerd, waarvan door functionarissen is aangegeven dat goede leerpunten zijn te verwachten. Door concrete casussen te onderzoeken krijgen de verhalen van belanghebbenden, burgers maar ook ambtenaren en bestuurders context en worden knelpunten concreet. De volgende 3 casussen zijn geselecteerd.

Casus 1 – Eemnes.

Aan de bebouwde kom van Eemnes grenst de Eemnesser Zuidpolder, ingeklemd tussen de rijkswegen A27 en A1.¹ Daar waar beide snelwegen elkaar kruisen (ten Zuidwesten van de Zuidpolder) ligt het verkeersknooppunt 'Eemnes'. Vanwege het drukke verkeer op de rijkswegen wordt gedurende de spits de polder in het stiltegebied gebruikt als sluiproute om het knooppunt Eemnes te vermijden.

.....

1 Hier bedoelen we niet het gebied waar de nieuwbouw van het project Zuidpolder wordt gerealiseerd, maar het gebied ten oosten van de Wakkerendijk.



Casus 1. Eemnes: sluipverkeer en veiligheid

In deze polder staan een tiental woningen. Bewoners hebben de gemeente gewezen op overlast van het sluipverkeer en dan met name de onveilige verkeerssituaties die hiermee gepaard gaan. De BEL Combinatie komt in opdracht van de raad met oplossingen om het sluipverkeer in de Zuidpolder te weren. Het initiële plan dat aan de raad wordt voorgelegd is om eenrichtingsverkeer op de wegen in het gebied in te voeren. Het raadsvoorstel van 6 juni 2006 wordt aan de raadscommissie voorgelegd. Enkele belanghebbenden/ bewoners van de Zuidpolder zijn tegen de oplossing. De raad heeft begrip voor de bezwaren van deze groep en vraagt de wethouder opnieuw in overleg te treden.

Casus 2 – Laren.

De Brink in Laren is een typisch dorpsplein met een kerk, een park, winkels en horeca. De Brink staat bekend als een gezellig plein met een gezellige chaos van verkeer en publiek, dat naar elkaar zwaait, toetert en weer verder gaat. Schoolgaande kinderen fietsen ook over de Brink en er zijn voetgangers voor de winkels en de horeca. De Brink is voor fietsers en voetgangers onveilig. De gemeente heeft hierover signalen ontvangen, onder andere van omwonenden en ouders van schoolgaande kinderen.

.....



Casus 2. Laren: verkeersveiligheid en doorstroming

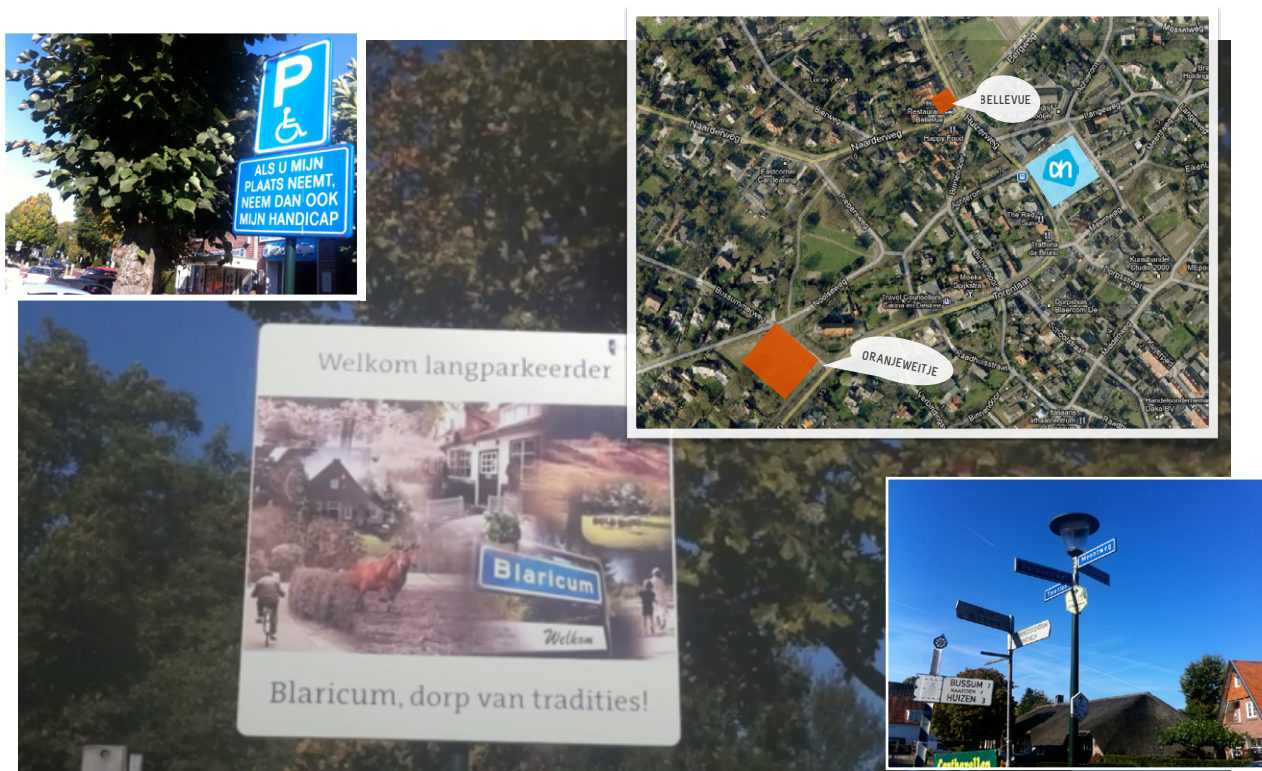
De BEL Combinatie werkt aan de opdracht van de raad voor een herinrichting van de Brink, zodat deze verkeersveiliger wordt. De BEL Combinatie maakt, tezamen met belangengroepen en met begeleiding door een externe partij, een initieel voorstel dat op 17 juni 2009 op de agenda van de raadscommissie staat.

Bij de voorgenomen presentatie van het plan blijkt er vanuit het dorp weerstand te zijn. In groten getale is publiek naar de raadszaal gekomen om te protesteren. De sfeer in de raadszaal is beladen. De raad besluit om de presentatie van het initiële voorstel niet af te wachten. Het initiële voorstel wordt niet meer behandeld.

.....

Casus 3 – Blaricum.

Het dorpscentrum van Blaricum heeft te maken met parkeeroverlast. Het winkelend publiek in Blaricum gebruikt regelmatig de auto. Inwoners doen bij de gemeente hun beklag over de geringe parkeerruimte en over het zgn. ‘wild parkeren’; auto’s die scheef of half in parkeervakken worden gezet of op de stoep worden geparkeerd. Dit levert irritatie en onveilige situaties op. Ook de winkeliers zijn ontevreden over de parkeermogelijkheden. Ze vrezen voor afnemende klandizie als auto’s niet bij de winkel geparkeerd kunnen worden.



Casus 3. Blaricum: parkeeroverlast

De BEL Combinatie werkt aan de opdracht van de raad en onderzoekt welke verkeersmaatregelen mogelijk zijn om parkeerproblemen te voorkomen of verminderen. De BEL Combinatie maakt, tezamen met belanghebbenden, een initieel voorstel, waarbij meer parkeergelegenheid beschikbaar komt aan de rand van het dorp voor langparkeerders. Dit wordt gecombineerd met een blauwe zone in het centrum voor kortdurend verblijf. Buitengewone opsporingsambtenaren (zgn. BOA's) dragen zorg voor de handhaving van het parkeerbeleid. Dit voorstel wordt 26 januari 2010 in de raad besproken. De raad heeft moeite met de blauwe zone en besluit om het initiële voorstel niet aan te nemen en eerst meer handhavend op te treden.

.....



1.3 De uitvoering onderzoek

Naast dossierstudie van een aantal specifieke casussen is een perspectievenonderzoek uitgevoerd onder functionarissen van de gemeenten en de BEL Combinatie en is contact gezocht met belanghebbenden van verkeersmaatregelen. Het perspectievenonderzoek draagt hiermee bij aan de beeldvorming over hoe het is gegaan en is ervaren en wat we ervan kunnen leren.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is in een contra-expertise voorgelegd aan de beleidsambtenaren en de beleidsregisseurs van de drie gemeenten. Ook zij hebben hun reflectie op het geschetste beeld gegeven. De dilemma's en knelpunten die hieruit naar voren kwamen zijn in twee rondetafel bijeenkomsten voorgelegd aan:

- de bestuurders, gemeentesecretarissen en beleidsregisseurs van de gemeenten, de directeur van de BEL Combinatie en een aantal ambtenaren.
- diverse raadsleden van verschillende fracties van alle drie de gemeenten.

Het doel van de rondetafelbijeenkomsten was het starten van een dialoog over de wijze waarop de gemeenten en de BEL Combinatie omgaan met beleidsvoorstellen. De drie casussen dienden als exemplarische casussen om inzicht te bieden in het beleidsproces. Zij waren om die reden probleemsigalerend en niet oordeelsvormend zoals gebruikelijk is bij rekenkameronderzoek. In deze rapportage vindt u de hoofdlijnen van de discussies van de bijeenkomsten terug.

.....



2. Het beeld: wat valt op?

Signaal. In alle drie de casussen is zichtbaar dat er een signaal komt uit de samenleving over overlast of een onveilige verkeerssituatie. Dit signaal wordt opgepikt door de raad en/of het college, waarna de BEL Combinatie de opdracht krijgt om te bezien welke maatregelen mogelijk zijn om de verkeerssituatie aan te passen.

De beleidsregisseur overlegt met de BEL Combinatie over de opdracht. In dit stadium wordt onderzocht wat het probleem precies is en welke partijen voor- en nadelen kunnen ondervinden van een aanpassing van de situatie. In alle drie de casussen is zichtbaar dat de BEL Combinatie contact zoekt met de belanghebbenden, hen vraagt naar hun mening en vraagt om mee te denken met het vinden van mogelijke oplossingen.

De werkzaamheden van de BEL Combinatie monden uit in een beleidsvoorstel, dat door het college aan de raad wordt aangeboden. In alle drie de casussen wordt het initiële voorstel, dat door het college/ de beleidsregisseur, de ambtenaar en door (een deel van) de betrokkenen als een goed doordacht plan wordt beschouwd, niet door de raad geaccepteerd. De raad zegt hierover:



Blaricum: parkeeroverlast



Laren: verkeersveiligheid en doorstroming



Eemnes: sluipverkeer en veiligheid

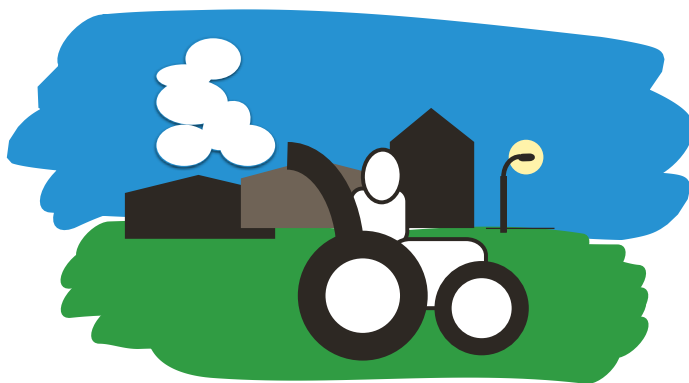
Eerst meer handhaving

Bespreekt, door commotie in de zaal, het plan niet en vraagt een andere optie uit te werken

Is niet overtuigd en gaat voor de optie die nog niet volledig is uitgewerkt

.....

Teleurstelling. In alle drie de casussen signaleert de Rekenkamercommissie veel emotie bij de betrokkenen als, om wat voor redenen dan ook, de raad contrair besluit. Immers, voor zowel de ambtelijke organisatie, bestuurders als burgers geldt het voorliggende plan als een in principe goed doordacht initieel voorstel, dat behandeld kon worden door de raad. Op het moment dat de raad hier anders over beslist, zien we teleurstelling bij de betrokkenen. Maar ook de stappen die volgen na het besluit van de raad, leveren teleurstellingen op bij alle partijen *inclusief* de raad. De teleurstelling is op verschillende vlakken zichtbaar. Om dit te verduidelijken geven we u een aantal voorbeelden.



Gevolgen van maatregelen. Tijdens het overleg tussen de wethouder en bewoners van Eemnes leek een spitsafsluiting van de polder een aantrekkelijkere optie dan het instellen van eenrichtingsverkeer (het initiële voorstel). De uiteindelijke gekozen optie - de spitsafsluiting - blijkt een aantal negatieve effecten met zich mee te brengen, zoals het ontstaan van een sociaal isolement.

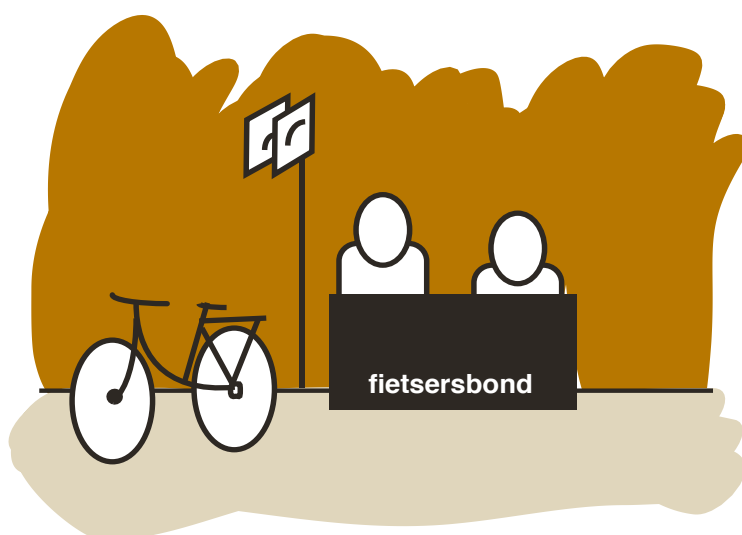
kleinkinderen

Een van de agrariërs die in de Zuidpolder woont, legt uit wat de ontstane situatie voor hen betekent. "Mijn dochter woont in Eemnes. Hemelsbreed is dat 5 kilometer. Twee dagen per week pasten wij op de kleinkinderen. Dat was 's morgens 5 minuten reistijd voor mijn dochter. Door de verkeersmaatregel moet mijn dochter omrijden. Dat kost een half uur. Dat is in de ochtend niet te doen met kleine kinderen. Dan moeten ze veel te vroeg uit hun bed. Daarom heeft mijn dochter besloten om de kinderen naar een kinderopvang te brengen. We begrijpen dat wel, maar we vinden het natuurlijk heel jammer. Ook krijgen we nauwelijks nog bezoek van kennissen en vrienden uit het dorp. Het gaat gewoon niet meer gemakkelijk als je moet omrijden. Eigenlijk zitten we nu in een soort sociaal isolement."

De bewoners geven aan, dat als ze dit hadden geweten, dan hadden ze nog eens nagedacht welke optie de meeste voorkeur verdiende. Misschien hadden ze dan toch liever de oude situatie gehouden. Het is een teleurstelling dat de nieuwe maatregel niet heeft gebracht wat ze hadden gehoopt.

.....

De twijfels van de burgers roept de vraag op of de gemeente een verantwoordelijkheid heeft richting haar burgers om ze te wijzen op consequenties van maatregelen die aangedragen worden? Of misschien zelfs wel een stap verder; heeft de gemeente een verantwoordelijkheid om burgers te behoeden voor neveneffecten als gevolg van een maatregel?



Partijen tegenover elkaar. In Laren is veel inspanning verricht om een breed gedragen voorstel voor de Brink te maken. Tegenspraak op het initiële voorstel kwam van burgers die niet bij de planvorming betrokken waren. Partijen die wel bij de planvorming betrokken waren, bijvoorbeeld de fietzersbond, en die hiervoor veel inspanningen hebben geleverd zijn teleurgesteld in de uitkomst. Voor deze partijen is het

moeilijk te bevatten hoe de belangen van de verschillende partijen zijn afgewogen in de besluitvorming van de raad. Zij voelen het alsof het belang van tientallen fietsers, die de bond vertegenwoordigde, opzij gezet is voor het belang van individuele burgers die weerstand boden.

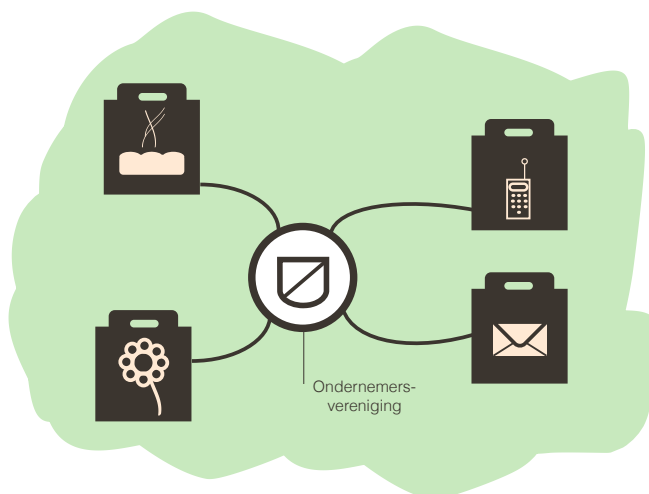
Alle inspanningen voor niets?

De beleidsregisseur vertelt: Partijen kwamen tegenover elkaar te staan. Dat bleek pas in de raadszaal. Er was een groep die betrokken was bij de planvorming en een groep die hier niet aan meedeed. Eigenlijk is het wel logisch, dat die groep niet meedeed aan de planvorming. Zij wilden namelijk niet dat er wat zou veranderen aan de Brink. Waarom zou je dan in een groep deelnemen om mee te denken over veranderingen? Het is een makkelijke positie als je geen verandering wil. Immers, niets is dan goed.

De groep die betrokken was bij de planvorming had veel energie gestoken in de plannen. Ze vertegenwoordigden het belang van hun achterban, zoals fietsers, kerkgangers. Met deze groep was een compromis gezocht voor de herinrichting. Zij hadden al nagedacht over voors en tegens van het plan. De confrontatie tussen beide partijen manifesteerde zich in de raadszaal. De groep die niet had meegewerkt aan de planvorming had de overhand. Deze groep was massaal aanwezig. Dat de raad gehoor gaf aan de oproep van deze groep, strookte niet met de inspanningen van de groepen die vanaf het begin met een oplossing bezig zijn geweest.

.....

Onzekerheid. In Blaricum vroeg de gemeente betrokkenheid van de belanghebbenden, zoals de ondernemersvereniging, om actief mee te denken over een oplossing. Nadat echter het initiële voorstel van tafel was, werden de belanghebbenden in onzekerheid gelaten of de gemeente nog (afdoende) maatregelen zou treffen ten aanzien van de onveilige situatie, parkeeroverlast en afnemende klandizie.



Lapmiddelen

We werden volledig verrast dat het plan niet door de raad werd goedgekeurd. We hadden geen rekening gehouden met deze optie. De wethouder stond er immers ook achter. Daarna was het voor ons lange tijd onduidelijk wat de gemeente ging doen. Het is niet zo dat we er helemaal geen contact was met de gemeente, maar we kregen geen toezeggingen of 'plan the campagne'. Wat moet je dan als ondernemers? Toezien hoe klanten naar een ander dorp gaan voor hun boodschappen? Sommige ondernemers kochten zelf maar een bus verf om de stoeprand blauw te verven. Maar eigenlijk is dat maar een lapmiddel. Dit soort dingen wil je toch juist samen met de gemeente oppakken?

De ondernemers wisten geruime tijd niet waar ze aan toe waren. De ondernemers hadden reële zorgen over de verkeerssituatie en de gevolgen die dit heeft voor hun onderneming. Dit brengt onzekerheid met zich mee maar ook teleurstelling. Dat het plan van tafel ging was een teleurstelling maar evenzo ervoeren ze teleurstelling dat ze niet wisten of er voor dit plan een andere oplossing in de plaats zou komen. Ze hadden verwacht dat de gemeente hier duidelijk in zou zijn.

Wat vertelt dit ons? Zichtbaar wordt, dat – ondanks de inspanningen van verschillende partijen – teleurstelling in het eindresultaat en/ of het verloop de overhand heeft. Natuurlijk draait niet iedere besluitvorming uit op teleurstelling. Gelukkig maar. Desondanks geven alle partijen aan het beeld te herkennen en bevestigen zij deze uitkomst voor de onderzochte casussen. Dat een zorgvuldig gestart traject eindigt in teleurstellingen, zegt iets over de wijze waarop de gemeenten omgaan met de buitenwereld.

De vraag die het oproept is: Wat betekent het, dat er een initieel voorstel ligt, a) dat in principe voldoet

.....



aan de opdracht, **b)** waar diverse relevante belanghebbenden zich in kunnen vinden, **c)** waar een met zorg doorlopen proces aan vooraf gaat, maar dat uiteindelijk toch uitmondt in teleurstelling?

Maar evenzo merkt de Rekenkamercommissie op dat niet alleen bij de buitenwereld teleurstelling zichtbaar is. Ook ambtenaren, portefeuillehouders, beleidsregisseurs en raadsleden geven aan teleurstellingen te ervaren over de gang van zaken en/of de uitkomsten.

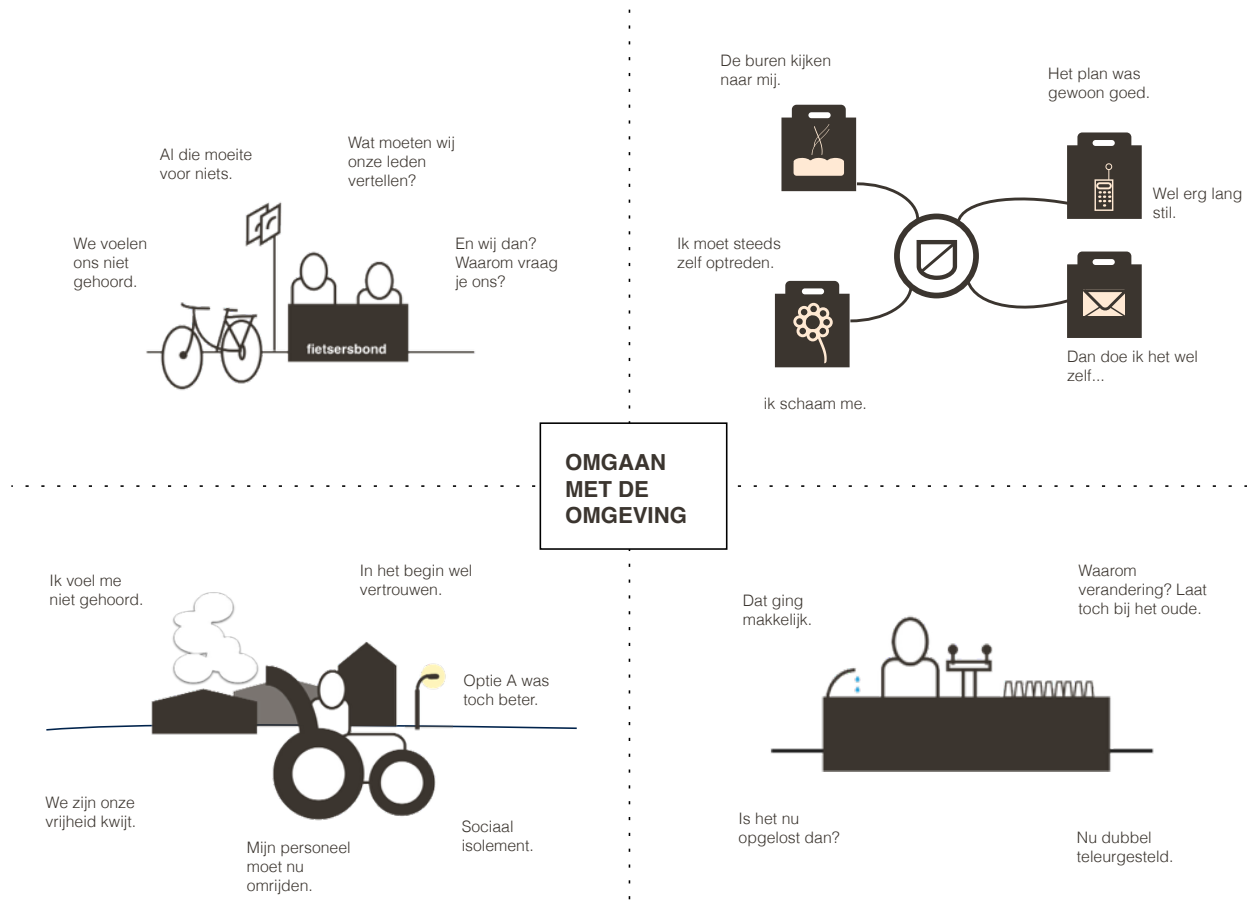
Hierover heeft de Rekenkamercommissie met u in de rondetafelbijeenkomst van gedachten gewisseld. Gesproken is over:

- De inbreng die de gemeente vraagt van burgers/ ondernemers/ belangengroepen en het gewicht dat aan die inbreng wordt toegekend.
- De informatie die tijdens de planvorming wordt verstrekt aan burgers/ ondernemers/ belangengroepen en ook aan raadsleden.
- De nazorg aan burgers/ ondernemers/ belangengroepen na het nemen van een besluit.
- De duidelijkheid van belangenafwegingen die de gemeente als collectief maakt, maar ook die raadsleden zelfstandig maken.
- De deskundigheid en professionaliteit van de betrokkenen in het proces, zoals ambtenaren, raadsleden, burgers.
- De omgang met voortschrijdende inzichten ten aanzien van de oorspronkelijke opdracht.
- De zorgen die burgers/ ondernemers/ belangengroepen hebben en de mate waarin hier serieus gehoor aan wordt gegeven.

Kortom, de discussie kan onderverdeeld worden in twee hoofdpunten te weten 'omgaan met de buitenwereld' en 'samenspel binnen de gemeente'. De discussies tijdens de rondetafelbijeenkomst zijn door de Rekenkamercommissie samengevat en van een beschouwing voorzien. In hoofdstuk 3 gaan wij in op beide punten.

.....

3. Beschouwing; de buitenwereld en het samenspel



Omgaan met buitenwereld. Een proces van beleidsontwikkeling in samenspraak met burgers en belangengroepen heeft naast een zakelijke kant ook een zachte kant. Het schept verwachtingen bij betrokkenen maar ook bij niet-direct betrokkenen. De raad heeft uiteraard het recht anders te besluiten dan het plan dat voorligt. Als dat gebeurt, dan heeft dat betekenis voor de belangenafweging. Het is vaak voor de buitenwereld niet duidelijk welke belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Onduidelijk hierover is een belangrijke voedingsbodem voor teleurstelling in de uitkomst.

Het gevaar van een contrair besluit is dat het proces, waaraan de gemeente zo zorgvuldig begon, uitdraait op teleurstelling, verminderde kwaliteit en ondoelmatigheid van de inzet van middelen. De burgers die de gemeente niet aan zich kon binden was de gemeente al kwijt, maar nu raakt de

.....



gemeente mogelijk ook de belanghebbenden kwijt waarmee ze de beleidsontwikkeling was gestart. Denk hierbij aan de casus van Laren. De groep die intensief betrokken was bij de herinrichting van de Brink, had verwachtingen over de uitkomst van het proces. Ze hadden verwacht dat hun inspanningen om gezamenlijk tot een plan te komen voldoende zou zijn om het plan tot uitvoering te brengen. De raadsbehandeling zette een streep door de rekening. Dat het ontwikkeltraject van vooraf aan moest beginnen was een teleurstelling.

Ga voor een 10!

Op basis van onderzoek heeft de Nationale Ombudsman in samenwerking met gemeenten tien spelregels opgesteld voor behoorlijke burgerparticipatie. Deze spelregels geven aan waar gemeenten aandacht voor moeten hebben als zij burgers betrekken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering. Zie <http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/participatiewijzermaart2010.pdf>

Als burgers bij een beleidsthema worden betrokken, ga dan voor een 10! De gemeente zou er alles aan moeten doen om de 10 uitgangspunten van de ombudsman zo goed als mogelijk uit te voeren. Natuurlijk gaan er in een participatieproject soms zaken goed of minder goed, maar het streven moet zijn om een 10 te halen.

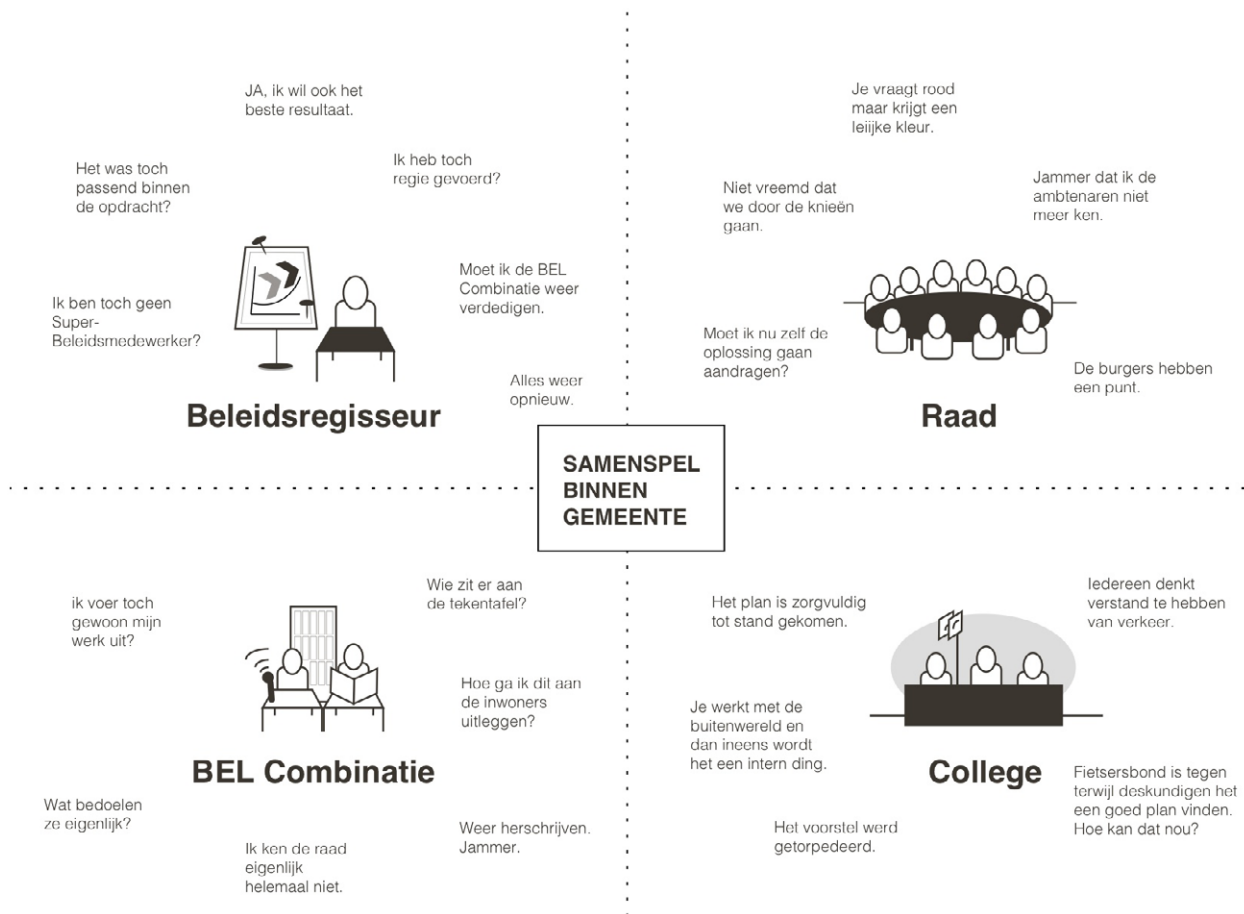
De Ombudsman stelt dat als de relatie tussen inwoners en de gemeente eenmaal is verstoord, het moeilijk en tijdrovend is om weer tot een constructieve houding te komen. Sterker nog, de gemeente loopt een groot risico dat de kloof tussen burger en overheid eerder vergroot zal worden dan verkleind. Dit zal gewenste effecten van het participatieproject, zoals betrokkenheid van burgers, teniet doen. Voorkomen lijkt dan ook beter dan genezen.

Daarnaast blijkt burgerparticipatie niet vanzelfsprekend. Niet veel burgers zijn bereid energie en veel tijd te steken in lastig te doorgronden bestuurlijke processen. Koester de inzet die er is. Ook al levert dat soms extra werk en complicaties voor de gemeente op. Burgers snappen goed dat er keuzen gemaakt moeten worden en dat zij niet altijd kunnen krijgen wat zij willen. Dat vraagt van de gemeente de moed om uit te leggen wat de afwegingen zijn en welke keuze op basis daarvan uiteindelijk zijn gemaakt. De onvrede van burgers bij participatieprojecten zit doorgaans in de manier waarop het proces en contacten verlopen en minder met inhoudelijke verschillen van inzicht of voorkeur.

Kortom, een participatieproject kost veel tijd en energie van alle betrokken. De vertrouwensband tussen gemeente en burger is vaak dun. Streven naar een zo goed mogelijk resultaat is belangrijk.



.....



Samenspel binnen de gemeente. Raadsvoorstellen die reuring geven in de gemeenschap en die veel publiek op de been brengen, leggen een zware druk op raadsleden. Er is begrip op te brengen voor de lastige positie, waaronder raadsleden deze besluiten nemen. Hierbij speelt mee dat de raad doorgaans een eindproduct voorgelegd krijgt en niet op de hoogte is van de tussenfasen die plaatsvonden.

De raad vraagt het college een voorstel te doen ten einde een probleem op te lossen. Vervolgens krijgt de raad een volledig uitgewerkt eindvoorstel voorgelegd, waarbij de raad ongewis is van de keuzes die gemaakt zijn en compromissen die zijn gesloten. Een van de raadsleden zei hierover: “je vraagt om rood, maar je hebt als raad geen flauw idee dat er 6 tinten rood kunnen bestaan. En dan krijg je nog een lelijke tint ook”.

De raad wordt vervolgens geacht te besluiten over het voorstel, terwijl de raadszaal vol staat met burgers die kritiek op het voorstel hebben. Wat doe je dan als raad? Raadsleden zeggen hierover ‘dat het niet vreemd is dat ze dan door de knieën gaan’. De raadsleden geven aan bepaald niet gelukkig

.....



te zijn met deze situatie. Een dergelijk besluit komt voort uit een stukje onmacht, onvoldoende comfort hebben bij het voorstel, informatieachterstand, geen idee te hebben welke afwegingen van belangen en welke keuzes ten grondslag liggen aan het raadsvoorstel. Elk belang dat door een burger wordt ingebracht lijkt aannemelijk. Kortom, een raadslid wil eerst zelf tot een oordeel komen en start als het ware een eigen proces. Overigens heeft de rekenkamercommissie in de dossiers gezien dat er krachtenanalyses e.d. zijn gemaakt door de ambtenaren. Deze krachtenanalyses worden niet bij de raadsstukken gevoegd.

Een verhit debat

Een raadslid vertelt: de raadszaal was afgeladen vol met mensen. Met voor- maar vooral met veel tegenstanders van het plan dat op tafel lag. De deuren naar de raadszaal stonden open, omdat niet iedereen in de zaal kon. Sommige burgers hadden spandoeken bij zich met kreten tegen het plan. Het was de bedoeling dat een plan gepresenteerd zou worden over de herinrichting van de Brink. Als eerste kregen burgers het spreekrecht. Deze inspraak was verhit. Als je als raadslid al die mensen ziet staan, die uitstralen dat ze het niet eens zijn met het plan, die rumoer maken, dat doet wat met je. Vragen die gesteld worden door de burgers zijn vragen die je zelf ook hebt. Als je dan niet snel een goed antwoord vindt in de stukken, dan is het niet vreemd dat je als raadslid door de knieën gaat. Het maakt je onzeker. Laten we er eerst maar eens goed over nadenken, want er staan nog teveel vragen open.

Hoewel de ambtenaren en de portefeuillehouders begrijpen dat het de bevoegdheid van de raad is om een dergelijk besluit te nemen, levert dit ook bij hen teleurstelling op. De uren en tijd die is gestoken in het voorstel, de overleggen die zijn gevoerd, lijken allemaal voor niets. En daarbij vragen zij zich af hoe ze dit gaan uitleggen aan de betrokken belanghebbenden. We hebben toch onze opdracht uitgevoerd?

Het hoort bij ons werk. Maar toch...

We hebben er al een heel proces opzitten als een plan aan de raad wordt gepresenteerd. Alle voors en tegens zijn onderling besproken. Eerst wordt er binnen de afdeling gesproken over het plan. Er wordt contact gezocht met belanghebbenden. Maar ook met de directeur, de beleidsregisseur en de portefeuillehouder vinden intensieve overleggen plaats, waarin alle kanten van het voorstel worden belicht. Natuurlijk weet je als ambtenaar dat de raad zijn eigen besluit neemt. Maar soms vraag ik me af of de raad zich wel realiseert hoeveel inspanning een initieel besluit vergt. Hoeveel tijd en geld er in gaat zitten. Als een besluit niet doorgaat, dan voelt dat wel als een teleurstelling. Ik moet dan zoeken naar nieuwe motivatie om de opdracht weer beet te pakken.



Raadsleden op hun beurt kunnen zich de teleurstelling van de ambtenaren ook goed voorstellen. Eigenlijk geven alle partijen aan begrip te hebben voor elkaars rol en beamen ook alle partijen dat het iets met een ieder doet als een besluit anders uitpakt. De partijen realiseren zich echter ook dat dit begrip naar elkaar niet of nauwelijks wordt uitgesproken en daardoor makkelijk kan ontaarden in irritatie.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeenten, nadat een besluit contrair is aan het voorstel dat voorlag, in een vacuüm belanden. Iedere portefeuillehouder kiest zijn eigen tactiek en oplossingen, zoals nog meer feiten aandragen, voorlopig niets doen, interactie opzoeken. Geen van de partijen heeft duidelijk voor ogen wat een goede aanpak is om tot een nieuw besluit te komen. Dit vacuüm wordt mede gevoed doordat de energie (tijdelijk) uit het project is weggevoerd. Dat wil niet zeggen dat er niets gebeurt, maar er is weinig lijn. Het loopt stroef. Ondanks de goede bedoelingen van een ieder, is het voor niemand fijn als het proces van beleidsontwikkeling stroef verloopt.

Afwachten

De portefeuillehouder legt uit hoe hij omging met het besluit van de raad. “De raad had gevraagd om een oplossing voor het parkeerprobleem. Ik kwam met een oplossing. De beste die er was en daarvoor voor mij ook de enige oplossing. Maar de raad wilde de oplossing niet, want er waren burgers tegen. De raad mag dit besluiten, maar dan ga ik geen nieuwe oplossing verzinnen want de beste oplossing heb ik al gegeven. Ik heb daarom afgewacht. Het parkeerprobleem kwam vanzelf weer op de agenda en toen was het moment er wel om de oplossing –zij het met enige aanpassingen- te omarmen”.

Verder valt het de Rekenkamercommissie op, dat de raad een kant-en-klaar eindproduct voorgelegd krijgt en dat de raad als het ware schrikt als het voorstel voorligt. Waar partijen die betrokken zijn bij het proces, - ambtenaren, burgers, belangengroepen, wethouder- in de aanloop naar het beleidsvoorstel met elkaar al over de consequenties en compromissen gesproken hebben, manifesteren zich voor de raadsleden hun eigen voorkeuren en ‘de pijn’ pas op dat moment.

We zien in de casussen de symptomen van de onzekerheid van de raad terug; ‘Heb ik wel alle informatie’, ‘Zijn alle belanghebbenden wel gehoord’ of vragen worden gesteld in de vorm van oplossingen zoals “Waarom doen we het niet op deze manier?” De Rekenkamercommissie merkt op dat keuzes en dilemma’s doorgaans pas helder worden als de beleidsvoorstellen in de raad worden besproken. Daar zijn maatregelen over verkeersbeleid niet uniek in. Dat hoort bij het werk van de raad. Niet iedereen kan tevreden gesteld worden. Maar bij sommige thema’s waar veel mensen een mening over hebben - zoals verkeersbeleid - manifesteert zich dit uitdrukkelijker.

.....

4. Wat leren we hiervan?

Hoewel bij de rondetafelbijeenkomst beeldvorming en reflectie centraal stonden, is ook gesproken over leerpunten en belemmeringen om in het vervolg op een andere wijze om te gaan met besluitvorming. Alle aanwezigen zijn het er over eens dat het spijtig is als besluitvormingsprocessen uitdraaien op teleurstellingen en dan in het bijzonder de onderzochte casussen. Het is jammer om de geïnvesteerde energie - in de omgang met de buitenwereld en in de omgang met elkaar - en de besteding van middelen, die in voorstellen wordt gestoken, te 'laten schieten'. De volgende drie hoofdpunten kwamen uit de discussie naar voren.

4.1 Belangenafweging

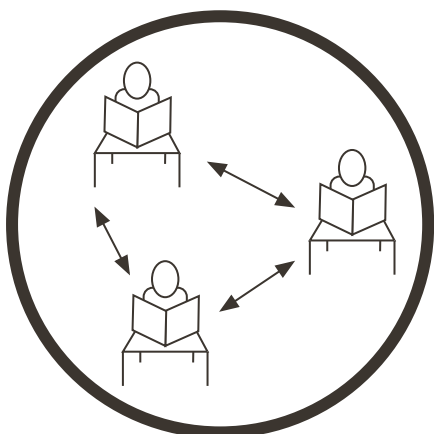
Kennelijk is het in besluitvormingsprocessen niet voor alle partijen duidelijk welke belangen er spelen. En als gevolg hiervan is het niet duidelijk welke keuzes gemaakt worden in de afweging van deze belangen. Die onduidelijkheid in belangen en in de afweging geldt zowel voor de buitenwereld als in het samenspel binnen de gemeente.



4.2 Omgang tussen raad en ambtenaren

Hoewel de partijen aangeven onderling begrip te hebben voor elkaars rol en begrip te hebben voor de consequenties die keuzes (zoals een contrair besluit) hebben, uiten zowel raadsleden als ambtenaren zorgen over het onderling contact. In de ontwikkeling van de relatie tussen de raden en de BEL Combinatie is gekozen voor een zakelijk opstelling, waarbij sprake is van een vorm van opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Beide partijen geven aan dat verdere verzakelijking van de relatie voorkomen moet worden, omdat dit ten koste gaat van het uitwisselen van informatie, het stellen van vragen en het vernemen van elkaars visie.

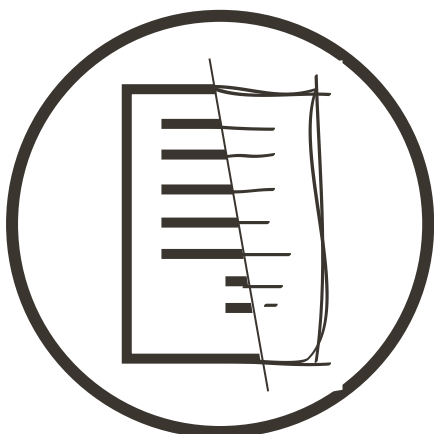
.....



4.3 Eindproduct of tussenproduct

De raad beschouwt doorgaans een voorstel dat door de portefeuillehouder in de raad wordt gebracht niet als een eindproduct maar als een conceptvoorstel, een tussenproduct. Zeker in situaties waarin een gemeente een intensief contact heeft gehad met de buitenwereld om een plan te ontwikkelen, wordt het voorstel door de buitenwereld gezien als een eindproduct. Als verschillend wordt gedacht over de status van het voorstel dat voorligt, is het onontkoombaar dat dit teleurstellingen oplevert.

Er zijn door functionarissen, bestuurders en raadsleden waardevolle suggesties gedaan om in het vervolg bij beleidsvoorstellen ruimte te zoeken tot verbetering van de omgang. Genoemd zijn:



Belangenafweging

- De raad wil over meer kennis beschikken aangaande de totstandkoming van keuzes en belangen die zijn afgewogen in een beleidsvoorstel. Genoemd is om in het vervolg een krachtenveldanalyse aan het beleidsvoorstel toe te voegen, zodat de raad hiervan kennis kan nemen.
- De beleidsregisseur kan er voor zorgdragen dat alle belanghebbenden worden uitgenodigd

.....



en van het spreekrecht gebruik kunnen maken zodat niet één deelbelang nadrukkelijk de boventoon voert.

Samenspel binnen de gemeente

- De raadsleden spreken de wens uit meerdere keren per jaar een ‘benen op tafel-sessie’ te houden om met elkaar te spreken over omgang met de buitenwereld en samenspel binnen de gemeente. De gemeentesecretarissen en de BEL-directeur kunnen hierover afspraken maken.
- De gemeentesecretarissen en de BEL-directeur moeten heroverwegen wat de wenselijkheid is van het bevorderen van het onderlinge/ interne netwerk en het zoeken van verbindingen, bijvoorbeeld tussen raadsleden en ambtenaren.
- De raadsleden zijn voornemens meer afstand te nemen van een voorliggend besluit en er meer op te vertrouwen dat het spel goed gespeeld is. Ook geven zij aan voornemens te zijn de geluiden van ambtenaren beter te adresseren. Ambtenaren zijn immers professionals. Hier staat tegenover dat raadsleden een beroep doen op de ambtenaren om kritische vragen niet als kritiek op te pakken, maar begrip te hebben voor de vraag achter de vraag.
- Er is een nieuwe stap nodig in (h)erkenning van de belevingswerelden van alle betrokkenen. Het is mensenwerk en mensen schieten soms in reflexen. De zakelijke opstelling van opdrachtgever-opdrachtnemerschap is inmiddels voldoende vormgegeven. Het is nu tijd om naast de rationele wereld meer oog te hebben voor de belevingswereld. Hiervoor is nodig dat een ieder zich meer kwetsbaar opstelt en andermans rol/ perspectief voor ogen houdt. Hierbij wordt opgemerkt dat er ook bewustzijn nodig is voor de politieke context. Bepaalde thema's kunnen rond verkiezingstijd zeer beladen zijn.

Status van het beleidsvoorstel

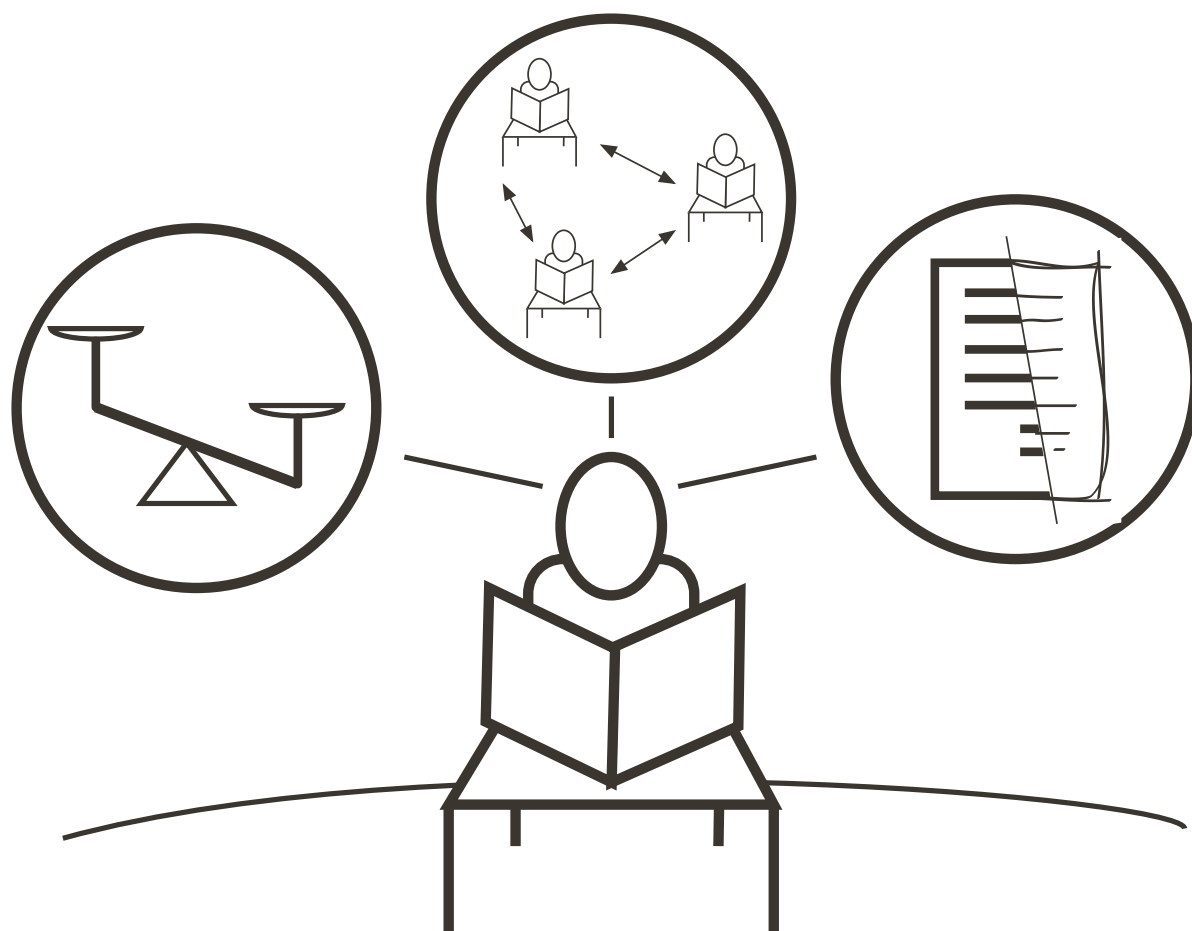
- De gemeenten (gemeentesecretarissen en de BEL-directeur) moeten met elkaar afspraken maken over hoe wordt omgegaan met voortschrijdend inzicht als de raad een opdracht verstrekt aan de BEL Combinatie. Nieuwe zienswijzen en belangrijke ontwikkelingen kunnen soms niet wachten tot het beleidsvoorstel gereed is, maar zullen tussentijds besproken moeten worden.
- Mocht de raad toch contrair besluiten of aanpassingen in een voorstel wensen, dan is het van belang om te (h)erkennen dat belangen en gevolgen opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden: er ligt een onderhandelingsresultaat, bij wijziging betekent dit vaak opnieuw naar de tafel. Om teleurstellingen en irritaties te voorkomen, moet niet uit het oog verloren worden wat het gezamenlijk belang van de gemeente is. Alle partijen hebben een verantwoordelijkheid dit voor ogen te houden. Gezamenlijk zal bij een eventuele contraire besluit besproken moeten

.....

worden hoe met de buitenwereld wordt omgegaan en welke gevolgen dit besluit heeft voor het interne samenspel.

Slotwoord. Over verkeersbeleid heeft iedereen een mening. Iedereen kan zich een voorstelling maken van verkeersmaatregelen. Die mening en toegankelijkheid van het thema was de aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek mondde uit in een analyse van de besluitvormingsprocessen binnen de gemeenten. Juist besluitvormingsprocessen waar burgers direct door geraakt worden, waar burgers en belangengroepen worden gevraagd om te participeren, blijken een eigen politieke en procesmatige dimensie te hebben. Het vraagt om extra alertheid tijdens het proces om te voorkomen dat betrokkenen teleurgesteld raken. Het is belangrijk om die teleurstellingen te voorkomen, want het terugwinnen van vertrouwen kost heel veel energie en tijd. De Rekenkamercommissie geeft mee alert te zijn op signalen, te kijken wat daar achter steekt, wat dat betekent voor verschillende betrokkenen, en deze signalen te adresseren en op te pakken. Uiteindelijk streeft iedereen naar een zorgvuldige besluitvorming.

De Rekenkamercommissie hoopt dat het onderzoek er toe bijdraagt dat de dialoog is gestart om elkaar te bevragen, van gedachten te wisselen over de omgang met belangen en verwachtingen, van elkaar en van de buitenwereld.





5. Bestuurlijke reacties

Op 21 augustus is het conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor aan de colleges van B&W toegezonden met de vraag uiterlijk voor 11 september te reageren. Op verzoek is uitstel vereend tot 1 oktober 2013. Dit is een verlenging van de oorspronkelijke termijn met 20 dagen.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende reacties ontvangen.

Blaricum, 1 oktober

Het College heeft waardering voor rapport en gekozen invalshoek. College ziet het als buitengewoon belangrijk dat de raad tijdens het proces regelmatig wordt geïnformeerd.

Eemnes, 1 oktober

Het college van Eemnes heeft kennis genomen van de rapportage en ziet geen aanleiding voor bestuurlijk wederhoor. Het college wacht de behandeling in de gemeenteraad af.

Laren, 4 oktober

Wat mij betreft geen bestuurlijk wederhoor nodig.
In de gemeenteraad behandelen.

Mvg, Evert de Jong

.....



BIJ TWIJFEL NIET INHALEN

KIJK LIEVER NOG EEN KEER

