

Participatief parkeerbeleid in Roosendaal

Een afstudeeronderzoek naar een participatieve aanpak van het parkeerbeleid voor de binnenstad



Dick Maaskant, studienr. 019915
Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Bestuurskunde

begeleider/1^e lezer: Dr. P.K. Marks
2^e lezer: Prof. Dr. J. Edelenbos

Maart, 2015

Voorwoord

In Roosendaal is al enige tijd een brede maatschappelijke discussie gaande over de kwaliteit van de binnenstad. Het onderwerp ‘parkeren’ maakt daar onlosmakelijk onderdeel van uit. In de tweede helft van 2013 heeft professor Riek Bakker in opdracht van het gemeentebestuur een participatief traject doorlopen waaraan allerlei geledingen van de Roosendaalse samenleving een bijdrage hebben geleverd door hun visie op de ontwikkeling van de binnenstad van Roosendaal te geven. Het participatieve traject dat door professor Bakker daarvoor werd georganiseerd, is een aanpak die volgens velen navolging verdient.

Voor mij is de participatieve aanpak van Riek Bakker een inspiratiebron geweest om na te gaan denken over een participatieve aanpak van het parkeerbeleid in de binnenstad van Roosendaal. De belangstelling voor het onderwerp parkeren was al aanwezig doordat ik als gemeenteambtenaar in Roosendaal, tevens de functie van algemeen directeur van Parkeer Beheer Roosendaal B.V. vervul. Daarmee werd het onderwerp voor mijn afstudeerscriptie, mede gestimuleerd door de verantwoordelijke bestuurder en de directie van de gemeente Roosendaal, een feit.

Ongeveer 35 jaar nadat ik mijn vorige studie aan de Erasmus Universiteit afsloot met een kandidaatsdiploma bedrijfseconomie, sluit de cirkel zich met het behalen van mijn masters in bestuurskunde. Leuk detail om te vermelden: met hetzelfde studienummer van toen. De universiteit bleek mij niet vergeten te zijn en dat geldt ook andersom.

Het proces van de scriptie is voor mij heel leerzaam geweest. Als sluitstuk van de mastersopleiding Bestuurskunde, werden mijn kennis en vaardigheden met deze scriptie intensief op de proef gesteld. Dat het uiteindelijk heeft geleid tot dit resultaat, daarvoor ben ik velen dank verschuldigd.

Om te beginnen gaat mijn dank uit naar mijn ouders die tot mijn grote spijt, mijn ‘afstuderen’ echter niet meer bij leven kunnen ervaren. Zij hebben mij altijd bijgestaan en gestimuleerd om te studeren.

Dank vooral ook aan Leanne, mijn echtgenote die mij in woord en daad, onvoorwaardelijk heeft gesteund bij het realiseren van mijn studieroom.

Ik heb de afgelopen jaren genoten van de colleges. Docenten, dank daarvoor. Fijn om weer helemaal up to date te zijn met kennis en mijn wetenschappelijke vaardigheden te ontwikkelen. Heel inspirerend.

Bijzondere dank aan het adres van mijn scriptiebegeleider Peter Marks. Met zijn scherpzinnige geest, altijd weer de juiste vragen stellend om mij de juiste koers te laten vinden. Ook dank aan Jurian Edelenbos als 2^e lezer van mijn scriptie, voor zijn reflectieve bijdrage.

Ook niet te vergeten, mijn studiegenoten. De meesten van hen, waren veel jonger dan ik maar wat heb ik veel van jullie geleerd en wat was het leuk om samen met jullie op te trekken. Ik mis jullie nu al. Speciale dank aan de studiegenoten die deel uitmaakten van mijn scriptiekring. Hoe leerzaam was het om met elkaar de worsteling met de materie mee te maken.

Dank ook aan allen die hun medewerking hebben gegeven aan de interviews voor dit onderzoek. Bedankt voor de tijd die jullie daaraan hebben besteed en de openheid waarmee jullie mijn vragen hebben beantwoord.

Tot slot wil ik mijn dank uitspreken aan mijn werkgever, de gemeente Roosendaal die mij heeft gefaciliteerd in dit studietraject en in het bijzonder Elmar Franken als mijn professioneel klankbord maar ook voor de persoonlijke interesse die hij heeft getoond in mijn studievoortgang.

Samenvatting

De gemeente Roosendaal maakt zich zorgen over de ontwikkelingen in haar binnenstad. De bezoekersaantallen en omzetten van ondernemers nemen af. De binnenstad wordt gezien als de identiteitsdrager van de gemeente. In Roosendaal is iedereen het er over eens dat de binnenstad gerevitaliseerd moet worden. Het gemeentebestuur heeft professor Riek Bakker gevraagd om het proces naar een nieuw ontwerp voor de binnenstad te begeleiden. In februari 2014 heeft professor Bakker het rapport 'Hart voor de Binnenstad' gepresenteerd dat in nauwe samenwerking met de markt (= alle participanten die geen publieke rol vervullen) tot stand is gekomen. In dat rapport waarmee de gemeenteraad in september 2014 heeft ingestemd, is o.m. een aantal strategische uitgangspunten geformuleerd over het parkeren. Volgens professor Riek Bakker hoort bij een compactere binnenstad een nieuwe centrumring en een efficiënter, klantvriendelijker parkeerregime. Zonder betere bereikbaarheid en toegankelijkheid is de aanpak voor de compacte binnenstad volgens Bakker maar half werk. Op de centrumring wordt eenrichtingsverkeer ingevoerd en parkeren vindt in de toekomst hoofdzakelijk plaats in parkeergarages, maaiveld parkeren behoort in het algemeen tot het verleden. Het rapport van professor Bakker is tot stand gekomen na een uitgebreid participatietraject waarin ondernemers en bewoners een grote rol hebben vervuld.

Het gemeente bestuur heeft naar aanleiding van het plan voor de binnenstad aangegeven dat zij graag de participatie van bewoners en ondernemers bij het parkeerbeleid in de binnenstad wil vergroten. Voor de uitwerking van het plan voor de binnenstad is eind 2014 een binnenstadsorganisatie opgericht waarvan het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van ondernemers, bewoners en de gemeente. Er is sprake van een universele verwachting bij alle betrokkenen bij het parkeerbeleid dat de nieuwe binnenstadsorganisatie een belangrijke rol moet gaan vervullen bij het voorbereiden van een parkeerbeleid dat past bij het nieuwe ontwerp van de binnenstad. Welke rol dat precies zal zijn, is echter nog niet duidelijk.

Het doel van het onderzoek (zie hoofdstuk 1) is om aanbevelingen te doen aan het gemeentebestuur van Roosendaal over een participatieve aanpak van het parkeerbeleid in de binnenstad, door de beleidssituatie die wordt getypeerd door de opvattingen en doelstellingen van actoren en hun onderlinge interacties in kaart te brengen en te analyseren welke vorm(-en) van participatie, gelet op de eigenschappen van die vorm(-en) van participatie, het meest passend is/zijn voor die beleidssituatie.

De aanbevelingen in het onderzoek kunnen het gemeentebestuur helpen om een onderbouwde keuze te maken over de meest passende vorm van participatie in het parkeerbeleid voor de binnenstad van Roosendaal. Daarmee levert het onderzoek mogelijk een bijdrage aan de effectiviteit, efficiency en het draagvlak van het beleidsproces. De centrale vraag van het onderzoek: *“Wat is gegeven de beleidssituatie van het parkeerbeleid in Roosendaal de meest passende vorm van participatie voor het parkeerbeleid?”*. De onderzoeksopzet is dat er uit theorie over interactieve beleidsvorming en over actorenanalyse (zie hoofdstuk 2) een theoretisch kader is opgebouwd dat vervolgens is geoperationaliseerd (zie hoofdstuk 3) in 6 variabelen om een beleidssituatie te beschrijven. Die zes variabelen zijn ontleend aan zes kernvoorwaarden voor het beschrijven van een beleidssituatie voor participatie, opgesteld door Pröpper. Deze variabelen zijn:

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over rol en inbreng van het bestuur en van de participant(-en);
3. Meerwaarde van participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en);
5. Geschikte problematiek;
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

In het conceptueel model voor dit onderzoek hebben de inhoudelijke problematiek, de doelstellingen van de bestuurders en de houding en opvattingen (rol) van niet-bestuurlijke actoren en van bestuurlijke actoren in directe zin maar ook in hun onderlinge interactie invloed op de beleidssituatie. Uit de kenmerken van de beleidssituatie kan vervolgens worden bepaald welke participatieve bestuursstijl daar het beste bij past. De beleidssituatie is onderzocht aan de hand van geraadpleegde schriftelijke documentatie maar vooral ook door het houden van in totaal 12 interviews met bestuurders, ambtenaren, gemeenteraadsleden, vertegenwoordigers van bewoners en ondernemers, Roosendaal Parkeer Roosendaal B.V. en professor Riek Bakker.

De analyse van het onderzoekmateriaal heeft geleid tot de volgende conclusies (zie ook hoofdstuk 6):

De eerste conclusie is dat de beleidssituatie voor ‘het uitvoeringsbeleid van het parkeren’, verschilt van die van de ‘kwestie van (de hoogte van) de parkeertarieven’.

De tweede conclusie is dat voor het ‘uitvoeringsbeleid van het parkeren’ zowel een participatieve als een consultatieve bestuursstijl passen binnen de mogelijkheden van de beleidssituatie. In hoeverre er in deze beleidssituatie de nadruk zal komen te liggen op een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl, is vooral afhankelijk van de keuze van het bestuur over de mate van detaillering van het ‘ambtelijk voorwerk’.

De derde conclusie is dat in de ‘tarievenkwestie’, de beleidssituatie in beginsel geschikt is voor een participatieve aanpak met ondernemers. Een voorwaarde daarvoor is wel dat zowel de gemeente als ondernemers de bereidheid en het vermogen hebben om elkaar in deze problematiek tegemoet te komen. In dat geval, zijn zelfs verdergaande vormen van participatie mogelijk zoals de delegerende bestuursstijl en misschien zelfs de samenwerkende bestuursstijl. Indien niet aan die voorwaarde wordt voldaan dan is de meest vergaande vorm van participatie die passend is die van de consultatieve bestuursstijl.

Op grond van de onderzoeksbevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan aan het gemeentebestuur:

1. Stel als bestuur expliciet en formeel vast wat de status is van de ‘uitgangspunten voor het parkeren’ die in het rapport ‘Hart voor de Binnenstad’ staan. Doe dat als college en gemeenteraad samen en communiceer het besluit daarover aan alle participanten.
2. Neem als bestuur een besluit over het apart vormgeven van participatie in de ‘tarievenkwestie’ van die voor het overige parkeerbeleid en communiceer dat besluit ook naar alle participanten. Doe dat als college en gemeenteraad gezamenlijk.
Probeer het tevens als bestuur eens te worden over een financieel beleidskader voor de parkeertarieven en verleen het college een zo duidelijk mogelijk financieel mandaat waarmee een dialoog over de parkeertarieven met ondernemers kan worden aangegaan.
3. Neem als bestuur het besluit dat de gemeente de regie voert over het beleidsproces voor het parkeren. Maak afspraken met de nieuwe binnenstadsorganisatie over de taken en verantwoordelijkheden die de binnenstadsorganisatie kan vervullen in het beleidsproces. Neem dat besluit als college en gemeenteraad gezamenlijk en communiceer dat besluit aan alle participanten.
4. Neem als gemeenteraad een standpunt in over de eisen waaraan een participatietraject dient te voldoen. Een belangrijke eis betreft ‘de representativiteit’ van de participanten. In dit onderzoek is geconstateerd dat de representativiteit van de bewonersplatforms onvoldoende is. Stel als

gemeenteraad de eis dat ook individuele bewoners betrokken worden bij een participatietraject voor het 'uitvoeringsbeleid voor parkeren'.

5. Neem als bestuur een besluit over een meer participatieve- of een meer consultatieve bestuursstijl voor het 'uitvoeringsbeleid van het parkeren'. Dat besluit zal een weerslag moeten hebben op de mate van detaillering van het 'ambtelijk voorwerk' dat voorafgaat aan een participatietraject.
6. Overleg als bestuur met participanten bij de vormgeving van een participatietraject of zij kunnen voldoen aan de verwachtingen van het bestuur over hun bijdrage. Laat participanten aangeven of zij over voldoende capaciteit en kwaliteit beschikken om de gewenste bijdrage te leveren en pas de aanpak daar op aan, respectievelijk geeft de participanten de ondersteuning die zij nodig hebben om alsnog de gewenste bijdrage te leveren.

Deze aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	9
1.1 Het onderwerp van het onderzoek	9
1.2 Doelstelling van het onderzoek	10
1.3 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek	10
1.4 Onderzoeksvragen	10
1.5 Onderzoekopzet	11
2. Participatie in beleidsprocessen	12
2.1 De ontwikkelingen in het denken over interactieve beleidsvorming	12
2.2 De participatieladder	14
2.3 De invloed van actoren op het beleidsproces	16
2.4 Een afwegingskader voor interactieve beleidsvorming	19
2.4.1 De beleidssituatie	19
2.4.2 Bestuursstijlen	21
2.4.3 De koppeling tussen beleidssituatie en bestuursstijl	24
2.5 Interactief beleid en democratie	24
2.5.1 Representatief democratiemodel	24
2.5.2 Collectief democratiemodel	25
2.5.4 Participatief democratiemodel	25
2.5.4 Interactief beleid en het politiek primaat	25
2.5.5 Interactief beleid en dualisme	26
2.6 Conceptueel model	28
3. Operationalisatie en methodologische verantwoording	30
3.1 Het onderzoeksobject	30
3.2 Onderzoeksmethodiek	36
3.2.1 Selectie van stakeholders	36
3.2.2 Het onderzoek	40
4. Het speelveld van het parkeerbeleid in Roosendaal	42
4.1 Openheid	42
4.1.1 Variabele ‘Onderhandelingsruimte over het beleid’	42
4.1.2 Variabele ‘Bereidheid van het bestuur tot het delen van invloed’	43
4.1.3 Variabele ‘Bereidheid bestuur tot openheid over het proces’	47
4.1.4 Variabele ‘Bereidheid tot participeren door participanten’	48
4.2 Duidelijkheid over de rol en inbreng bestuur en participanten	49
4.2.1 Variabele ‘Bewustzijn van het bestuur over de toetsing van het participatief traject’	49
4.2.2 Variabele ‘Eenduidigheid van het optreden van het bestuur naar buiten’	50

4.3	Meerwaarde van participatie voor het bestuur	58
4.3.1	Toevoeging aan het beleid	59
4.3.2	Toevoeging aan het beleidsproces	60
4.3.3	Toevoeging aan het politiek systeem	61
4.4	Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)	62
4.4.1	Constructieve structurele relatie	62
4.4.2	Constructieve culturele relatie	64
4.4.3	Constructieve persoonlijke relatie	66
4.5	Geschiktheid van de problematiek	66
4.5.1	Urgentie van de problematiek	66
4.5.2	Belangrijkheid van de problematiek	67
4.5.3	Hanteerbaarheid van de problematiek	68
4.5.4	Variatie van de percepties van de inhoudelijke problematiek	69
4.5.5	Geschiktheid van de problematiek voor openbare behandeling	70
4.6	Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen	70
4.6.1	Organisatie hulpmiddelen van het bestuur	70
4.6.2	Vermogen van de participant(-en) tot het leveren van de gewenste bijdrage	71
5.	Analyse van het onderzoek	72
5.1	Analyse van de kernvoorwaarde ‘Openheid’	72
5.2	Analyse van de kernvoorwaarde ‘Duidelijkheid over de rol en inbreng van bestuur’	73
5.3	Analyse van de kernvoorwaarde ‘ Meerwaarde van participatie voor het bestuur’	75
5.4	Analyse van de kernvoorwaarde ‘Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)’	75
5.5	Analyse van de kernvoorwaarde ‘Geschiktheid van de problematiek’	77
5.6	Analyse van de kernvoorwaarde ‘Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen’	78
5.7	Analyse van de kernvoorwaarden in relatie tot de bestuursstijl	79
5.7.1	De relatie tussen de kernvoorwaarden en de bestuursstijlen	79
5.7.2	De meest passende bestuursstijl bij de beleidssituatie	81
6.	Conclusies en aanbevelingen	85
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	85
6.1.1	Beantwoording van de deelvragen	85
6.1.2	Beantwoording van de centrale vraagconclusies	86
6.2	Aanbevelingen	87
6.3	Reflectie op het onderzoek	90
	Literatuurlijst	92
	Bijlagen	
Bijlage 1	Checklist interview participatief parkeerbeleid	94
Bijlage 2	Memorie van antwoord betreffende raadsvoorstel programmabegroting 2015	95
Bijlage 3	Afbeelding Parkeerconcept Roosendaal 2016	96

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Het onderwerp van het onderzoek

De gemeente Roosendaal maakt zich zorgen over de ontwikkelingen in haar binnenstad. Bezoekersaantallen nemen af en dat geldt ook voor de omzetten van de ondernemers. De effecten daarvan laten zich zien in toenemende leegstand van winkel- en bedrijfspanden in de binnenstad. In het kader van de economie is de binnenstad één van de belangrijkste speerpunten in de gemeente.

De focus in de binnenstad ligt op:

- Ondernemers in de binnenstad: binnenstadsmanagement en citymarketing;
- Anders werken in de binnenstad; organisaties er toe aanzetten om beter samen te werken en meer vraaggericht en oplossingsgericht te werken en bewonersparticipatie vergroten;
- Bewoners van de binnenstad: wijkperspectief en wijkgericht werken.

De gemeente en ondernemers hebben in het kader van het centrummanagement de volgende doelen benoemd:

- Versterken van de organisatiegraad in het centrum;
- Versterken van de samenwerking tussen de belanghebbende partijen;
- Versterken van de economische functie van het centrum;
- Versterken van de wisselwerking tussen recreatieve, culturele en toeristische publiekstrekkers in het centrum;
- Vergroten van de bekendheid van het Roosendaals centrum vanuit een onderscheidend, aantrekkelijk en eenduidig imago van Roosendaal;
- In stand houden van een leefbaar en aantrekkelijk centrum.

(Bron: Gemeente Roosendaal, Actieprogramma 'Speerpunt Binnenstad', bijlage 2, oktober 2012).

Zoals blijkt uit het rapport van Bakker et al (2014, p. 4): 'Hart voor de Binnenstad' dat professor Riek Bakker in februari 2014 heeft gepresenteerd en dat in nauwe samenwerking met de markt tot stand is gekomen, moet er in de binnenstad veel veranderen opdat ondernemers, consumenten, bewoners en de gemeente weer meerwaarde gaan toevoegen. Over één ding is iedereen het eens: de binnenstad moet worden aangepakt. De binnenstad is de identiteitsdrager van de gemeente. Het gemeentebestuur heeft professor Riek Bakker gevraagd het proces naar een nieuw ontwerp voor de binnenstad te begeleiden. Het gemeentebestuur heeft zich afgevraagd welke rol de gemeente moet vervullen om de missie te laten slagen. Daarbij is bestuur van mening dat het initiatief bij de markt ligt. De markt wordt hierbij opgevat als: 'alle participanten die geen publieke rol vervullen'. Voor de gemeente zelf gaat het om herstel van vertrouwen en investeringskracht. Ook gezien de krapte van de publieke middelen zal de gemeente een meer stimulerende en faciliterende rol moeten spelen.

Eén van de gedachten in het plan is het oprichten van een Bedrijfs Investerings Zone (BIZ) voor het binnenstadgebied. Looise, heeft dat in een korte notitie uitgewerkt voor de gemeente Roosendaal. Het BIZ-concept is ontstaan in diverse Angelsaksische streken en heet dan Business Improvement District (BID). Oorspronkelijk werd dit alleen toegepast op bedrijventerreinen ter verbetering van de zorg voor en de uiterlijke kwaliteiten van de bedrijventerreinen en een meer intensieve bewaking daarvan. Later volgden er ook toepassing in stedelijke gebieden. In Nederland wordt het concept voor bedrijventerreinen inmiddels ook veelvuldig toegepast. Echter in stedelijke gebieden is er alleen nog maar mee geëxperimenteerd. De gedachte achter een BIZ is dat ondernemers gezamenlijk investeren in bedrijfsgebonden gebiedsverbetering. Alle ondernemers betalen een gemeentelijke heffing om activiteiten mee te financieren. Die activiteiten kunnen gericht zijn op

veiligheid, bereikbaarheid en aantrekkelijkheid. een BIZ wordt geformaliseerd in een overeenkomst(tussen vereniging/stichting en gemeente) en een gemeentelijke verordening.

Het gemeentebestuur heeft naar aanleiding van het plan voor de binnenstad aangegeven dat zij graag de participatie van bewoners en ondernemers in de binnenstad bij het parkeerbeleid wil vergroten (Bakker et al, p. 44). De gemeente exploiteert vijf parkeergarages in de binnenstad die worden beheerd door Parkeer Beheer Roosendaal B.V. waarvan de aandelen voor 95 % in handen zijn van de gemeente zelf. Er is veel kritiek van ondernemers op de hoogte van de parkeertarieven (bron: eigen waarneming). De gedachte van het gemeentebestuur is dat een verhoogde participatiegraad van ondernemers bij het beleid en het beheer van parkeergarages, mogelijk zelfs financiële participatie, zal bijdragen aan betere uitvoeringsarrangementen en een groter draagvlak voor het beleid. In de nieuwe binnenstadplannen zijn ook gedachten geuit over het ontmoedigen en zelfs laten verdwijnen van bepaalde parkeervoorzieningen op straat (Bakker et al, p. 44). Dat raakt ondernemers maar ook burgers. Burgers zijn belanghebbenden uit het oogpunt van hun eigen parkeerbehoefte maar ook als inwoner en gebruiker van de openbare ruimte waarin elementen als ruimtelijke kwaliteit en milieu overwegingen een rol spelen. Tevens dienen er door de gemeente belangen afgewogen te worden in het kader van ruimtelijke ordening en verkeersmobiliteit. Kortom het parkeerbeleid kent een veelheid aan aspecten, aan actoren en aan belangen.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen aan het gemeentebestuur van Roosendaal over een participatieve aanpak van het parkeerbeleid in de binnenstad, door de beleidssituatie die wordt getypeerd door de opvattingen en doelstellingen van actoren en hun onderlinge interacties in kaart te brengen en te analyseren welke vorm(-en) van participatie, gelet op de eigenschappen van die vorm(-en) van participatie, het meest passend is/zijn voor die beleidssituatie.

1.3 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek

De aanbevelingen in het onderzoek kunnen het gemeentebestuur helpen om een onderbouwde keuze te maken over de meest passende vorm van participatie in het parkeerbeleid voor de binnenstad van Roosendaal. Daarmee levert het onderzoek mogelijk een bijdrage aan de effectiviteit, efficiency en het draagvlak van het beleidsproces.

1.4 Onderzoeksvragen

Centrale vraag:

Wat is gegeven de beleidssituatie van het parkeerbeleid in Roosendaal, de meest passende vorm van participatie voor het parkeerbeleid in Roosendaal?

Deelvragen:

1. Wat zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur de belangrijkste factoren voor participatie van stakeholders in beleidsprocessen?
 - a. Welke vormen van participatie worden er in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden en wat zijn de kenmerken van deze vormen?
 - b. Wat is de invloed van stakeholders en hun onderlinge relaties op de beleidssituatie?
 - c. Welke (overige) factoren in de beleidssituatie zijn van belang bij een interactieve aanpak van het beleidsproces?

- d. Hoe verhouden de invloed van stakeholders en de overige van belang zijnde factoren in de beleidssituatie zich tot een participatieve aanpak van beleidsproces?
2. Hoe ziet de beleidssituatie van het parkeerbeleid voor de binnenstad er uit?
- a. Wat wordt verstaan onder het parkeerbeleid voor de binnenstad?
 - b. Wie zijn de belangrijkste stakeholders in het parkeerbeleid en wat is hun houding en wat zijn hun standpunten ten aanzien van een participatieve aanpak van het beleidsproces?

1.5 Onderzoekopzet

Met gebruikmaking van een theoretisch kader wordt met de verworven kennis en informatie uit het onderzoek, de beleidssituatie in Roosendaal geanalyseerd en op grond daarvan aanbevelingen opgesteld voor het gemeentebestuur over een passende vorm van participatie in het parkeerbeleid van Roosendaal.

Hoofdstuk 2 Participatie in beleidsprocessen

In hoofdstuk 1 wordt de vraag opgeworpen wat vanuit de wetenschappelijke literatuur de belangrijkste factoren zijn voor participatie van stakeholders in beleidsprocessen. In dit hoofdstuk wordt een antwoord op die vraag gegeven door inzicht te geven in toonaangevende theorieën over participatie in beleidsprocessen in Nederland. In de wetenschappelijke literatuur wordt dat ook vaak aangeduid met de term ‘interactieve beleidsvorming’.

In paragraaf 2.1 over ‘de ontwikkelingen in het denken over interactieve beleidsvorming’ en 2.2 over ‘de participatieladder’, wordt ingegaan op een deelvraag over welke vormen van participatie er worden onderscheiden en wat hun kenmerken zijn (zie deelvraag 1a, p. 11). In paragraaf 2.3 wordt stilgestaan bij een andere deelvraag (zie deelvraag 1b, p. 11) over de invloed van stakeholders en hun onderlinge relaties op de beleidssituatie. In paragraaf 2.4 wordt aan de hand van een afwegingskader voor interactieve besluitvorming aangegeven welke (overige) factoren in de beleidssituatie van belang zijn bij een interactieve beleidsaanpak (zie deelvraag 1.c, p. 10). In paragraaf 2.5 wordt uitgebreid stil gestaan bij het onderwerp ‘interactieve besluitvorming en democratie’. Dat is een belangrijk thema omdat de verwachtingen over de rol van interactieve beleidsvorming van de diverse participanten van grote invloed kan zijn op de beleidssituatie. Het hoofdstuk sluit ik af met een samenvatting van het theoretisch kader door middel van een toelichting op het conceptuele model in paragraaf 2.6.

2.1 De ontwikkelingen in het denken over interactieve beleidsvorming

Duijvendak en Krouwel (in Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 19), betogen dat ‘interactieve beleidsvorming een voortzetting is van de consensusdemocratie’. Deze wordt ook wel ‘pacificatiedemocratie’ genoemd. We hebben het dan over met name het eerste decennium van de 20^e eeuw. Zij beschrijven dat vanuit de verzuiling er conflicten tussen minderheden ontstonden die hebben geleid tot een politieke cultuur die er op gericht was om die conflicten te pacificeren. Zij verwijzen (zie Edelenbos en Monnikhof, p.17) daarbij naar Lijphart die het begrip ‘consensusdemocratie’ introduceerde. De kenmerken hiervan waren een zakelijke en resultaatgerichte houding bij politiek overleg waarbij tegenstellingen werden gedepolitiseerd door toeverleg tussen elites waarbij geheimhouding een belangrijke voorwaarde was om het accommodatieproces tussen de verschillende belangen af te schermen van overmatige publiciteit. Dat gebeurde door zoveel mogelijk verschillende belangen bij de besluitvorming te betrekken en deze in overlegstructuren te institutionaliseren. Het had een sterk monistisch karakter. Een groot gedeelte van de politieke discussies vond niet plaats in het openbaar maar in fractiekamers en coalitieoverleg. Duijvendak en Krouwel (in Edelenbos en Monnikhof, p. 18), concluderen dienaangaande: *“Hierdoor is de burger eerder consument van debat in parlement en gemeenteraad dan actieve participant“*. Vergaande specialisatie, bureaucratisering en verkokering van het ambtenarenapparaat hebben volgens hen, het beleidsproces voor burgers nog ondoorzichtiger en afstandelijker gemaakt. Daarnaast, beweren zij, heeft het politieke systeem in Nederland: *“een bijna natuurlijke neiging tot conservatisme en inertie“*.

Vanaf het midden van de jaren zestig is er sprake van een vergaande emancipatie van de burger en een roep om ingrijpende democratisering. Er komt meer openheid over politieke conflicten en er ontstaan meer horizontale vormen van interactie tussen burgers en machtshebbers maar er is slechts sprake van (Edelenbos en Monnikhof, p. 19) : ‘vernieuwingen op basis van de bestaande verhoudingen’.

Duijvendak en Krouwel vinden dat de recente trend (N.B. zij schrijven dat in 2001) van interactieve besluitvorming moet worden gezien als een poging van de politieke bestuurders om het contact met de samenleving te herstellen op basis van traditionele pacificatiespelregels. Zij stellen (in

Edelenbos en Monnikhof, p. 24) dat politici nog steeds trachten om via een proces van coöperatie en consultatie maatschappelijke problemen te politiseren.

Feitelijke participatie in de traditionele politieke instituties is volgens hen aan erosie onderhevig. Door verbeterd onderwijs zijn de cognitieve en politieke vaardigheden van burgers verbeterd. Er dreigt daardoor een kloof te ontstaan tussen politieke belangstelling en feitelijke politieke participatie. Interactieve beleidsvorming lijkt het middel om die kloof te overbruggen. Met name jongeren, lager opgeleiden, lagere inkomensklassen en mensen uit minderheidsgroeperingen, zijn moeilijk tot participeren te verleiden. Daarvoor moet een grotere inspanning plaatsvinden via alternatieve communicatiekanalen, informele netwerken, sleutelfiguren en andere intermediairs.

Bij interactieve beleidsvorming (Duijvendak en Krouwel in Edelenbos & Monnikhof, p. 27), worden individuele burgers, maar met name ook maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, in een vroeg stadium bij het besluitvormingsproces betrokken. Zodoende hoeven de betrokkenen niet uitsluitend te ageren tegen afgeronde beleidsvoorstellen, maar kunnen ze meedenken over mogelijke oplossingen voor maatschappelijke problemen of zelfs het probleem definiëren (verwijzing naar Veldboer, 1996, p. 140; Edwards en de Groot, 1997). Idealiter moet interactieve beleidsvorming er volgens hen toe leiden dat de agenda van de burger wordt gerealiseerd en dat betrokkenen zich in het eindresultaat herkennen. Duijvendak en Krouwel beschouwen dat als een amendement op het oude ‘pacificatiemodel’ omdat de oude regenten zelden informeerden naar de wensen van hun achterban. Illustratief voor het voortbestaan van het pacificatiemodel is dat maatschappelijke groeperingen de consensusmethode nog steeds lijken te aanvaarden. De overlegmethoden die bij interactieve beleidsontwikkeling worden gebruikt sluiten naadloos aan op de praktijk van consultatie, coöperatie en consensusvorming.

De vernieuwing is beperkt vinden Duijvendak en Krouwel (in Edelenbos en Monnikhof, p. 30): *“mondige en actieve burgers dienen binnen duidelijk vastgelegde, interactieve kaders te blijven en zich voornamelijk te beperken tot de onderwerpen door de politiek zelf worden aangedragen”*. Verder constateren zij dat de traditionele besluitvormingsmechanismen blijven functioneren naast het interactieve proces, wat problemen kan veroorzaken voor de samenhang en de doorzichtigheid van de besluitvorming. Een ander probleem vinden zij de relatief bevoorrechte positie van invloedrijke belangengroeperingen die zowel deel uitmaken van de traditionele corporatistische besluitvorming als het interactieve beleidsproces. Zij vinden het niet ondenkbaar dat er slechts een *“open en zichtbaar poldermodel ontstaat, zonder dat er sprake is van de mogelijkheid tot participatie van alle burgers, georganiseerd en ongeorganiseerd, hoog- en laag opgeleid, met en zonder resources”*.

Wille (in Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 93-94) onderscheidt ‘proactieve participatie’ waarbij er ruimte is voor dialoog en er een mogelijkheid is om op alternatieve probleemdefinities en oplossingen te reageren van ‘reactieve participatie’ die veel later in het besluitvormingsproces plaatsvindt en die gezien kan worden als een reactie op de beleidsplannen. Reactieve participatie is volgens haar veel minder effectief en meer conflictueus van aard. Politieke structuren kunnen volgens haar participatie vergroten door de mogelijkheden tot participatie te vergroten en door politieke participatie meer betekenis te geven.

Edelenbos & Monnikhof (p. 95) komen tot een gelijksoortige uitspraak dat interactieve beleidsvorming niet alleen gaat om het bekritisieren van voorliggende plannen maar om het leveren van ideeën en het constructief bijdragen aan het beleidsvormingsproces. Burgers worden gezien als kennisbron en als participant in het ontwikkelen van plannen. Ze worden medeverantwoordelijk voor het interactieve proces.

Koppenjan (in Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 143-144) geeft zijn inzichten over de ontwikkeling van het denken over beleidsprocessen weer vanuit het klassieke 'beleidsfasemodel'. Daarin is sprake van een rationeel-analytische benadering van beleid (Wat is het probleem? Wat zijn de oplossingsalternatieven? Welk alternatief is het beste?). Een beleidsmodel waarin de individuele beleidsmaker en zijn beslissingen centraal staan. Volgens Koppenjan kwam er in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw vooral kritiek op de beperkingen die er aan de rationaliteit van de individuele beslisser bleek te zitten. Sindsdien is er een ontwikkeling te zien waarbij het accent verschuift naar de beleidsvorming als sociaal interactieproces tussen uiteenlopende partijen (individuen, groepen organisaties) binnen een bepaalde context. Er ontstaat aandacht voor het conflict, macht, irrationaliteit en institutionele verhoudingen. Koppenjan noemt beleidsvorming in situaties waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn 'beleidsnetwerken'. De netwerkbenadering neemt de complexiteit van multi-actoren als gegeven en zoekt naar manieren om de interactie tussen partijen juist te bevorderen. Het succes criterium van de netwerkbenadering is volgens Koppenjan (in Edelenbos en Monnikhof, p. 144) 'de totstandkoming van een gezamenlijke oplossing'. Faalfactoren zijn blokkades en gebrek aan commitment en -samenwerking.

Volgens Edelenbos et al (2006, p. 19-20) is de voortdurende wisselwerking tussen inhoud, proces en macht, kenmerkend voor interactieve beleidsarrangementen. De inhoudelijke dimensie verwijst naar de inhoudelijke onderwerpen waarover wordt onderhandeld, de variëteit aan ideeën en oplossingsrichtingen en de uiteindelijke resultaten van interactieve processen. De procesdimensie verwijst naar de inrichting van het (interactieve) beleidsproces (procesontwerp), het feitelijke procesverloop, het 'managen' van het beleidsproces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen door middel van het doorlopen van het interactieve beleidsproces. De machtsdimensie tenslotte betreft de vraag wie er over de hulpbronnen beschikken om problemen te definiëren, het vermogen om problemen te definiëren, het vermogen om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en wie bepaalt wie er wel of niet mogen deelnemen aan het interactieve proces.

Volgens Pröpper (2009, p. 38) klinkt bij politici en wetenschappers sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw ook de roep om meer publieke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de burgers. Het functioneren van het burgerschap laat volgens hen te wensen over en er dreigt een teloorgang van de publieke moraal. Zij roepen op tot actieve participatie en een versterking van de directe democratie. Pröpper introduceert het begrip 'responsief bestuur'. Een bestuur dat tijdig problemen van burgers en opgaven voor de samenleving die op de politieke agenda thuishoren, signaleert en deze vertaalt in bestuurlijk handelen.

Pröpper (p. 33) definieert interactief beleid als volgt: "Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen".

2.2 De participatieladder

Edelenbos en Klijn (2005, p. 12) refereren aan het werk van Berry, Portney en Thomson die geïnspireerd door Dahl twee dimensies voor participatie onderscheiden. Dat zijn de 'breedte' en de 'diepte' van participatie die gezamenlijk de 'kracht' van participatie in het beleidsproces bepalen. De breedte van participatie definiëren zij als: "*de mate waarin ieder lid van de maatschappij de kans wordt geboden om te participeren in elke fase van het interactieve proces*". De diepte van participatie wordt volgens hen bepaald door "*de mate waarin burgers de gelegenheid hebben om de finale uitkomsten van een interactief proces te bepalen*".

Voor het analyseren van de diepte van participatie wordt frequent gebruik gemaakt van 'participatie ladders'. Edelenbos & Klijn verwijzen daarvoor naar Arnstein als hun inspiratiebron. In hun artikel gebruiken zij een participatielader die door Edelenbos is opgesteld. Zij onderscheiden de volgende soorten van participatie:

Informeren: Politici en bestuur bepalen in belangrijke mate de agenda voor besluitvorming en informeren betrokkenen. Ze maken daarbij geen gebruik van de gelegenheid om geïnteresseerde actoren uit te nodigen om input te leveren voor het beleidsproces.

Raadplegen: Politici en bestuur bepalen in belangrijke mate de agenda maar houden rekening met degenen die zij als nuttig beschouwen in de ontwikkeling van beleid. Politici voelen zich echter niet gebonden aan de resultaten van de discussies daarover.

Adviseren: In principe bepalen politici en bestuur de agenda maar stellen de betrokkenen in de gelegenheid om hun mening te geven over probleemformuleringen en –oplossingen. Van de politici wordt verwacht dat zij zich aan de resultaten daarvan verbinden maar zij kunnen daar van afwijken als zij dat nodig achten in de finale besluitvorming.

Coproduceren: Politici, bestuur en degenen die betrokken zijn stellen gezamenlijk de agenda voor probleemoplossing vast waarin zij samen op zoek gaan naar oplossingen. Politici zijn gebonden aan de uitkomsten daarvan voor wat betreft de finale besluitvorming daarover, nadat zij de uitkomsten hebben afgemeten aan vooraf vastgestelde voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Meebeslissen: Politici en bestuur laten de beleidsontwikkeling en besluitvorming daarover over aan de betrokkenen en het ambtelijk apparaat vervult daarin een adviserende rol. Politici accepteren eenvoudigweg de resultaten daarvan. De resultaten van het proces hebben een bindende uitkomst.

Ervaringen met interactief beleid aan de hand van uitgevoerde evaluaties tonen volgens Pröpper (p. 40-42) aan dat interactief beleid effecten heeft op het draagvlak voor beleid. Hij definieert 'draagvlak' (Pröpper, p. 40) dan als *".. het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burgers, commitment over probleemaanpak, draagvlak van de methode zelf, tevredenheid over de kwaliteit van de informatie en tevredenheid over de zorgvuldigheid en de wijze waarop met de inbreng van de participanten in het proces wordt omgesprongen, draagvlak voor de aanpak van het probleem, burgers die zelf meer verantwoordelijkheid nemen en tenslotte instemming met het gezamenlijk bereikte resultaat"*. Een ander mogelijk positief effect is volgens Pröpper 'inhoudelijke verrijking'. Hij omschrijft dat begrip als volgt (Pröpper, p. 41): *"Daarbij gaat het onder meer om het verhelfen van standpunten, het realiseren van uitvoeringsplannen en concrete projectvoorstellen, het versterken van zelfreflectie, een betere onderbouwing van plannen, het verbreden van vraagstukken, het genereren van nieuwe ideeën en het mobiliseren van kennis"*. Een derde constatering die Pröpper in zijn evaluatieonderzoek doet, is dat er in veel gevallen sprake is van een 'verbetering van het proces' (in driekwart van de gevallen parallel lopend met positieve effecten op draagvlak). Het gaat volgens Pröpper (p. 41) daarbij onder meer om *"het realiseren van wederzijds begrip en vertrouwen tussen burgers en ambtenaren, het realiseren van een 'warmere' relatie en het creëren van de bereidheid tot ruilen in het kader van oplossingen, het verbeteren van communicatie, betrokkenheid en motivatie en een inzichtelijk en soepel procesverloop"*.

Hij constateert overigens in een aantal gevallen ook negatieve effecten op het proces door bijvoorbeeld het botsen van de aanpak met het politieke proces en het ambtelijk beleidsproces en het bemoeilijken van de discussie door een overmaat aan meningen die ten koste gaat van de besluitvaardigheid en een te lang durend overleg en proces. Er zijn in de afgelopen jaren volgens hem echter in toenemende mate systematische onderzoekgegevens voorhanden (daarbij verwijst

hij o.a. naar Edelenbos et al, 2006) dat laat zien dat interactief beleid steeds professioneler wordt aangepakt. Daaruit blijkt dat maatwerk in procesaanpak de bruikbaarheid van de inbreng van participanten vergroot en ook de doorwerking in beleid. Goede communicatie en verwachtingenmanagement bevorderen de tevredenheid over het proces bij betrokkenen. Randvoorwaarden zoals goede bestuurlijke inkadering en actieve betrokkenheid van politici en bestuurders zijn *“cruciaal voor het creëren van inhoudelijke verrijking, draagvlak en tevredenheid van participanten”* (Pröpper, p. 42).

2.3 De invloed van actoren op het beleidsproces

De belangrijkste motieven om stakeholders te betrekken bij interactieve besluitvorming zijn volgens Edelenbos & Klijn (2006, p. 1): *“het verminderen van de veto kracht van verscheidene maatschappelijke actoren door hen te betrekken bij de besluitvorming, het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming door gebruik te maken van de informatie en de oplossingen van verscheidene actoren, en een brug slaan tussen de waar te nemen groeiende scheiding tussen burgers en gekozen politici”*.

Edelenbos & Klijn baseren zich voornamelijk op netwerk-theorie als basis voor hun theoretisch kader voor interactieve besluitvorming. Zij geven aan (p. 3) dat in essentie het netwerk perspectief op publiek beleid inhoudt dat beleid wordt gevormd in interactie tussen actoren met ieder hun eigen percepties en strategieën. Die actoren zijn met elkaar verbonden via allerlei afhankelijkheidsrelaties. Beleidsvorming en beleidsuitkomsten worden gerealiseerd door complexe spellen van interactie tussen actoren, die gemanaged moeten worden om belangwekkende uitkomsten te bereiken.

Edelenbos et al (p. 143) benadrukken dat de selectie van deelnemers bewust dient te gebeuren en moet aansluiten bij de doelstellingen van het project. Een open uitnodiging leidt zelden tot optimale resultaten. Zelfselectie leidt tot scheve vertegenwoordiging van belangen in interactieve processen. Inhoudelijke vernieuwing vergt diversiteit van deelnemers en enige inhoudelijke kennis van zaken. Draagvlakverbetering vergt zorgvuldige vertegenwoordiging van alle relevante belangen. In beide gevallen is het belangrijk om bij de selectie van deelnemers ook te denken aan het mobiliseren van deelnemers die essentieel zijn voor het proces, maar zonder actieve benadering niet zouden deelnemen.

De gekozen architectuur is volgens Edelenbos et al (p. 144) van invloed op wie in welke fase wel of niet mag meedoen. In termen van macht en invloed kan de projectarchitectuur worden beschouwd als een ‘dispositionele machtsstructuur’. Dispositionele macht verwijst naar de positionering van actoren ten opzichte van elkaar in een project als gevolg van de ongelijke verdeling van machtsmiddelen en de voor een project legitieme selectieregels. Is de architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor beleid, dan is het streven naar diversiteit een belangrijke selectieregel. Uitsluiting vindt in dat geval voornamelijk plaats op basis van zelfselectie van mogelijke participanten. Is de architectuur gebaseerd op het oplossen van vastgelopen beleidsprocessen of het creëren van draagvlak, dan vindt de selectie van deelnemers plaats op basis van een door overheden gegeven probleemdefinitie. De in- en uitsluitingregels worden in deze gevallen geformuleerd door projectmanagers, met het oog op een representatieve vertegenwoordiging van belangen. Er is volgens hen een verschil tussen ongeorganiseerde burgers en vertegenwoordigers van (georganiseerde) belangengroepen. Burgers hebben vaak een individueel belang waarvan vaak niet duidelijk is hoe breed dat gedragen wordt. Bij georganiseerde belangen is dat beeld vaak duidelijker.

Edelenbos et al (p. 145) stellen dat vooraf duidelijk moet zijn wie de initiatiefnemer is van een project en wie op grond van welke criteria deelnemers selecteert. Worden deelnemers geselecteerd als probleemeigenaren of partijen van belang bij de oplossing, dan zal vooraf een openbare verkenning van mogelijke deelnemers worden gemaakt. Vanuit het oogpunt van diversiteit, als het doel is om inhoudelijke vernieuwing of verrijking te realiseren, is het noodzakelijk te streven naar pluriformiteit van belangen en perspectieven. Dit vereist een inventarisatie vooraf welke opvattingen er zijn over een issue en een actieve mobilisatiestrategie om deze opvattingen ook aanwezig te laten zijn in de interactieve processen. Ook tijdens het verloop van het proces. Dit vereist een continue proces- en stakeholderanalyse, niet alleen vooraf maar ook tijdens het interactieve proces. Uit oogpunt van procesmanagement is het verder van belang om de groep deelnemers niet te groot en onoverzichtelijk te laten worden.

Pröpper (p. 118) geeft aan dat voor het selecteren van participanten verschillende criteria mogelijk zijn:

- de afhankelijkheid van het bestuur van de participant (of mogelijk ook vice versa);
- het gezag, de ervaring of de deskundigheid van de participant;
- het belang dat een participant bij een onderwerp heeft;
- positieve of negatieve ervaringen van het bestuur met de beoogde participant;
- de spreiding van de participanten op kenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, inkomen, bevolkingsgroep, woongebied en dergelijke;
- de diversiteit aan opvattingen of belangen van een participant.

De motieven van burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven om te participeren kunnen zeer uiteenlopen (Pröpper, p. 50). Zij willen bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem, of juist hun eigen belang behartigen. Er is een bepaald onderdeel van het beleid dat ze willen ondersteunen of juist tegenhouden. Ook kunnen participanten steun zoeken voor een maatschappelijk probleem dat zij zelf willen aanpakken.

Tabel 1. Elementen voor een evaluatie van participatie in het interactieve proces (bron: Berry e.a., 1993, p. 51, aangepast door de auteur)

	Proces	Uitkomst
Breedte van participatie	Activering en mobilisatie <ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de mogelijkheden om te participeren voor burgers en belangengroepen? - Wie worden gemobiliseerd en wie worden bereikt door de mobilisatiepogingen? 	Deelname en representativiteit <ul style="list-style-type: none"> - Is het aantal burgers dat participeert vergroot? - Is de representativiteit van de deelnemers vergroot?
Diepte van participatie	Belangen en standpunten <ul style="list-style-type: none"> - Hoe hebben belangengroepen en burgers belangen en standpunten naar voren gebracht? - Konden alle participanten op gelijkwaardige wijze belangen inbrengen? 	Inbreng en invloed <ul style="list-style-type: none"> - Hoe valt de participatie van burgers en belangengroepen in het proces te typeren? - Is de verhouding tussen burgers en bestuur verbeterd?

Wille in (Edelenhof & Monnikhof, 2001, p. 96) heeft de verschillende elementen die van belang zijn voor de evaluatie van participatie schematisch weergegeven. Zie tabel 1, vorige pagina. Aan de hand van deze elementen is het mogelijk om de verschillende vormen van politieke participatie in de interactieve processen te analyseren.

Wat activering en mobilisering van burgers en belangengroepen betreft, blijkt het dikwijls moeilijk om burgers te activeren en te interesseren voor een beleidsonderwerp. Dat kan worden verklaard door de soms grote vaagheid van een beleidsonderwerp.

Duidelijkheid over het proces, de eigen rol en het eindproduct zijn van belangrijke invloed op de motivatie om te participeren. Naast factoren als tijd, inzet en geld zijn ook eigenschappen als onderhandelingsvaardigheden en communicatietalent van belang.

Volgens Pröpper (p. 50) kunnen potentiële participanten wantrouwig of onverschillig zijn, het idee hebben niet echt invloed te kunnen uitoefenen, bang zijn ingekapseld te geraken bij deelname aan een interactief proces waardoor zij mee zouden werken aan een beleid waar ze het niet echt mee eens zijn of zij hebben er vertrouwen in dat het bestuur of andere actieve burgers de goede beleidskeuze(s) maken.

In hun artikel geven Edelenbos en Klijn aan (p. 13) dat zij verwachten dat hoe intensiever participanten worden betrokken, in termen van breedte en diepte, dat zal leiden tot 'rijkere beleidsvoorstellen'. Zij stellen: *“Logischerwijs zou daaraan een hogere mate van satisfactie onder de actoren over de uitkomsten aan verbonden zijn. De breedte van de participatie is daarbij sterk gerelateerd aan de mate van variëteit van de uitkomsten en de diepte van de participatie is meer gerelateerd aan de satisfactie met de uitkomsten en logischerwijs de invloed die daar mee wordt uitgeoefend”*.

Hun onderzoek lijkt te bevestigen dat meer participatie resulteert in meer variëteit en daarmee rijkere plannen. Het is volgens hen echter cruciaal dat die variëteit op een juiste manier wordt gehanteerd in het selectieproces. Dat vraagt om 'adaptief procesmanagement'. Het blijkt dat brede participatie door stakeholders een belangrijke maar niet noodzakelijke voorwaarde is voor een goede uitkomst. De diepte van de participatie is belangrijker voor een positieve beoordeling van de uitkomsten van interactieve besluitvorming.

Edwards (in Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 118) stelt echter dat vanuit een institutioneel perspectief er op weerstanden en andere remmende mechanismen kan worden gestoten. Hij baseert zich bij zijn institutioneel perspectief op een definitie van Visser & Hemelrijk van 'instituties': *“.. naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate structureren”*. Instituties zijn volgens Edwards sociale constructies die het individuele handelen inkaderen. Edwards geeft aan dat instituties vorm geven aan machtsverhoudingen; ze verdelen toegang tot besluitvormingsprocessen, bevoegdheden en informatie etc. en ze geven spelregels aan voor de wijze waarop hulpbronnen kunnen worden gebruikt in interacties. In de tweede plaats beïnvloeden instituties de belangenpercepties van actoren. In de derde plaats, in de context van beleidsprocessen, bepalen instituties mede de politieke agenda, de reikwijdte van beleidsonderwerpen die op de agenda komen en de vorm waarin dat gebeurt. Edwards haalt Krasner aan die met het begrip 'padafhankelijkheid', gewezen heeft op het verschijnsel dat eerder gemaakte keuzes, hoe klein ze in eerste instantie ook waren in belangrijke mate toekomstige historische trajecten bepalen.

Edelenbos et al (p. 29) vinden dat politiek en beleid onlosmakelijk met macht en machtsprocessen verbonden zijn. Zij onderscheiden: 'relationele macht'- het niveau van interacties in projecten-

‘dispositionele macht’- het niveau van het interactieve proces of beleidsarrangement- en ‘structurele macht’- het niveau van structurele processen van maatschappelijke verandering. De wisselwerking tussen deze vormen van macht bepaalt de uiteindelijke uitkomst van het interactieve proces. Zij maken een duidelijk onderscheid tussen de begrippen ‘macht’ en ‘invloed’. Zij citeren Dahl: *”Macht is het vermogen van actoren om de loop der gebeurtenissen te veranderen”*. Invloed zien zij als het resultaat van machtsuitoefening: de mate waarin een actor in staat is geweest om hem welgevallige uitkomsten te realiseren. Zij wijzen op de ongelijke verdeling van het vermogen om ontwikkelingen te beïnvloeden. De machtsarchitectuur van een interactief proces betreft volgens hen: *“de inhoudelijke en organisatorische regels die de toegang, de onderhandelingen en besluitvormingsmechanismen binnen projecten structureren (in- en uitsluitingregels)”*.

Pröpfer (p. 57) stelt: *“bestuur en participanten moeten een gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving hebben”*. Er dient een gemeenschappelijke basis te zijn om verschillen te bespreken en er samen uit te komen. Een voorwaarde daarvoor is dat eventuele belangentegenstellingen: *“beperkt, overbrugbaar of uitruilbaar zijn”*. Het helpt als partijen al eerder met elkaar op een positieve wijze hebben samengewerkt. Het helpt bovendien als er goede onderlinge persoonlijke verhoudingen bestaan. De verhoudingen moeten in ieder geval werkbaar zijn.

2.4 Een afwegingskader voor interactieve beleidsvorming

Pröpfer heeft een afwegingskader voor interactieve beleidsvorming gemaakt. Dat afwegingskader (Pröpfer 2009, p. 34-35) gaat er van uit dat op basis van een analyse van de beleidssituatie er gekozen wordt voor een bepaalde bestuursstijl waaruit vervolgens een bepaalde interactieve aanpak volgt.

De aard van de beleidssituatie wordt bepaald door de inhoudelijke problematiek, de kenmerken van en de relaties tussen relevante actoren en de doelen die de initiatiefnemer met de aanpak beoogt. Daaruit destilleert Pröpfer een aantal kernvoorwaarden voor een interactieve aanpak.

Bij een bepaalde beleidssituatie past volgens Pröpfer een bepaalde bestuursstijl. Op basis van de bestuursstijl wordt een plan van aanpak uitgewerkt. In deze paragraaf wordt het afwegingskader van Pröpfer nader uitgewerkt.

2.4.1. De beleidssituatie

De eerste stap in het afwegingskader is de beschrijving van de beleidssituatie. Deze kan aan de hand van vier hoofdthema’s worden beschreven (Pröpfer, p. 46):

1. de inhoudelijke beleidsproblematiek;
2. de actoren;
3. de doelstellingen van de interactieve aanpak en
4. de voorwaarden voor interactief beleid.

ad. 1. De inhoudelijke beleidsproblematiek

Vaak gaat er aan interactief beleid een hele beleidsgeschiedenis vooraf en is men op een bepaald punt aangeland. Dat kan verschil uitmaken. Daarom is het verstandig een analyse te maken van de inhoudelijke beleidssituatie. Hierbij kunnen de volgende vragen een leidraad bieden:

- Welke maatschappelijke of bestuurlijke problemen of vraagstukken zijn onderwerp van of aanleiding voor het interactieve beleid?

- Wat zijn de oorzaken van deze problemen?
- Welk beleid is in het nabije verleden gevoerd en wat waren daarvan de resultaten?
- Hoe kan de beleidsproblematiek worden getypeerd?

ad. 2. De actoren

Voor interactief beleid is het volgens Pröpper van belang om vooraf een beeld te hebben van de mogelijke partijen die bij het beleid worden betrokken om bij de bepaling van de bestuursstijl en de concrete aanpak een aantal vervolgkeuzes te maken, zoals: welke partijen worden wel en niet geselecteerd, welke inbreng wordt van een bepaalde partij verwacht en hoe moet een bepaalde partij worden benaderd? Ook is het nodig om te weten waar het bestuur zelf staat. Samengevat: er moet een actorenanalyse gemaakt worden. Onderscheiden worden interne en externe actoren.

ad. 3. De doelstellingen van de interactieve aanpak

Hierbij gaat het niet zozeer om de inhoudelijke doelen van het beleid maar om de doeleinden van het interactieve proces. Pröpper onderscheidt de volgende tien doelen (p. 50-51):

1. Inhoudelijke verrijking; het verbeteren van de inhoud van het beleid;
2. Het realiseren van een hoger ambitieniveau; het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld;
3. Verbetering van het proces; verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking tussen partijen;
4. Verbetering van de samenwerking met externe partijen;
5. Vergroting van draagvlak (en daarmee ook van uitvoerbaarheid van het beleid);
6. Verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleid;
7. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij; vergroten zelfredzaamheid;
8. Uitbreiding van participatie en democratie; versterking directe democratie;
9. Verbetering van de interne organisatie; elimineren tekortkomingen ambtelijk apparaat;
10. Verbetering van het imago.

ad 4. Voorwaarden voor interactief beleid

Voor interactief beleid (Pröpper, p. 52) kunnen de problematiek, de (relatie tussen) actoren en de doelstellingen in de beleidssituatie een stimulans inhouden of juist een barrière opwerpen.

Hij geeft aan dat voorafgaand aan de keuze van een bestuursstijl en de vormgeving van een bepaalde (interactieve) beleidsaanpak het daarom nodig is deze drie elementen te beoordelen.

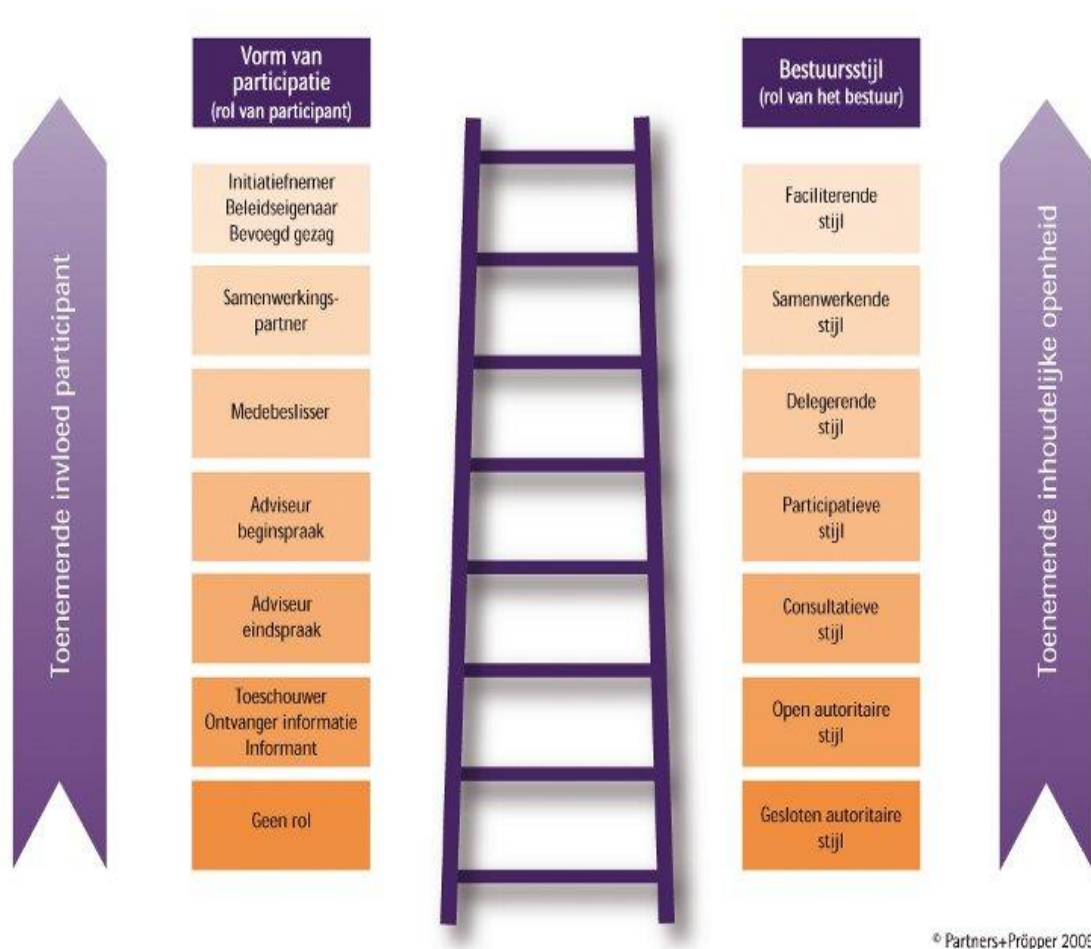
Kernvoorwaarden voor interactief beleid zijn volgens Pröpper:

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over rol en inbreng van het bestuur en van de participant(-en);
3. Meerwaarde van participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en);
5. Geschikte problematiek;
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

In hoofdstuk 3 worden deze kernvoorwaarden nader uitgewerkt.

2.4.2 Bestuursstijlen

Schema 1: participatieladder van Pröpper (bron: Pröpper 2009, p. 17)



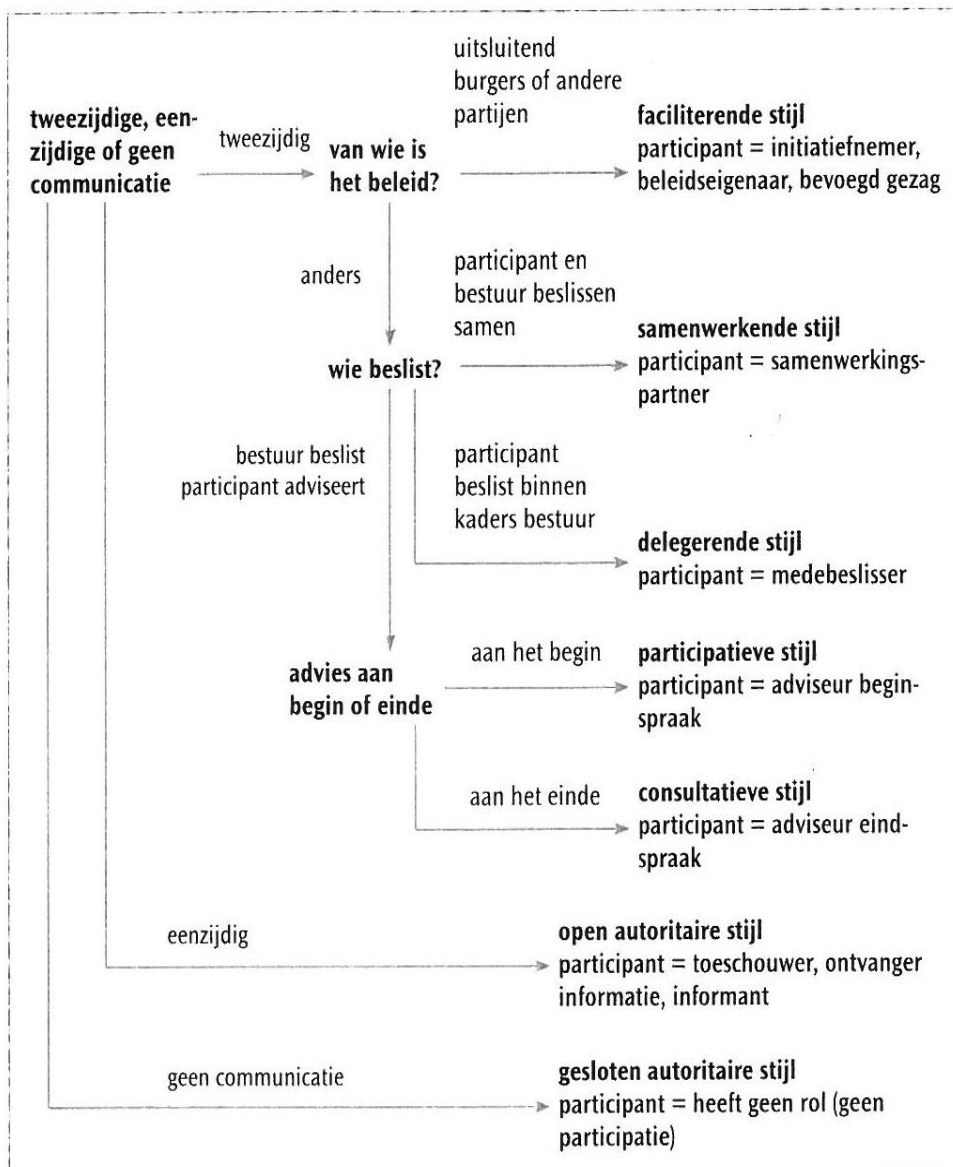
Pröpper (p.16-17) koppelt participatievorm (rol van participant) aan een bestuursstijl (zie bovenstaande schema 1). De participatieladder, in zijn basisvorm geïntroduceerd door Arnstein, biedt volgens Pröpper een handelingsrepertoire voor bestuurders. De ladder is zo opgezet dat de verschillende vormen van participatie ook werkelijk onderscheidend zijn en elkaar niet overlappen. Pröpper onderscheidt adviseur 'beginspraak' (participatieve stijl) van adviseur 'eindspraak' (consultatieve stijl).

Pröpper (p. 18) heeft ook schematisch weergegeven van welke vragen er gebruik gemaakt kan worden om het verschil tussen de vormen van participatie goed te kunnen onderscheiden, zie schema 2, hierna.

Schema 2: De aanpak van interactief beleid (bron: Pröpper, 2009, p. 18)

De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders

Om het verschil tussen de vormen van participatie goed te kunnen onderscheiden, kan gebruik worden gemaakt van een aantal vragen.



De juiste participatievorm is volgens Pröpper (p. 19) afhankelijk van de situatie. Waar een vraagstuk bijvoorbeeld al is uitgekristalliseerd, kan besluitvorming plaatsvinden en de uitkomsten daarvan worden medegedeeld. De participatieladder is geen normatief concept. De boodschap is niet 'hoe hoger op de ladder hoe beter'. Wel is er verschil in professionaliteit tussen de verschillende aanpakken. Bij een professioneel proces is er sprake van een weloverwogen en methodische aanpak (Pröpper, p. 19-20).

Edelenbos et al. (p. 22) hebben in een tabel (zie tabel 2) de participatieladders en bestuursstijlen van Edelenbos en Pröpper naast elkaar gepositioneerd, met aandacht voor de precieze rol voor burger en bestuur in interactieve processen:

Tabel 2: Mate van participatie en stijlen van bestuur (bron: Edelenbos et al , 2006, p. 22)

Tabel 2.1 Mate van participatie en stijlen van bestuur			
Participatieladder Edelenbos (2000)	bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	rol van burger	rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. medebeslisser: binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

2.4.3 De koppeling tussen beleidssituatie en bestuursstijl

In het afwegingskader van Pröpper wordt een relatie gelegd tussen de beleidssituatie en de bestuursstijl. Pröpper (p. 84) geeft aan dat: *“Als de problematiek geschikt is, de attitude en positie van actoren aan bepaalde voorwaarden voldoen en de doelstelling van het bestuur aansluit bij de voorwaarden van interactief beleid, gekozen kan worden voor een interactieve bestuursstijl”*. Hij stelt verder: *“In het algemeen geldt: des te meer aan de kernvoorwaarden in de beleidssituatie is voldaan, hoe interactiever de bestuursstijl kan zijn”*. Volgens Pröpper (p. 83-84) is het ook niet zo dat op iedere beleidssituatie maar één bestuursstijl past. Verschillende stijlen kunnen tegelijkertijd worden gebruikt. Beleidssituaties kunnen namelijk verschillen ten opzichte van bepaalde actoren en voor bepaalde aspecten van het beleid waardoor voor een andere bestuursstijl kan worden gekozen. Er bestaan volgens Pröpper (p. 102-105) in de praktijk ook verschillende tussenvormen van de zeven door hem beschreven situaties en bestuursvormen. Ook kunnen bestuursstijlen elkaar opvolgen. In de praktijk worden zowel situaties van ‘convergeren’ (Pröpper noemt dat ‘trechteren’) als ‘divergeren’ aangetroffen. Een voorbeeld van ‘trechteren’ is dat een proces heel open begint met een participatieve bestuursstijl waarin ideeën en voorstellen worden verzameld en vervolgens wordt er een concreet plan gemaakt dat ter consultatie wordt voorgelegd aan de participanten. Een omgekeerde beweging wordt in de praktijk ook aangetroffen. Zo kan een impasse die is ontstaan door in het proces te snel te ‘convergeren soms weer opengebrouwen worden door opnieuw te beginnen en het proces van ideeënvorming samen met participanten weer op gang te brengen (divergeren). Het is ook mogelijk dat er wordt gekozen voor verschillende bestuursstijlen per beleidsfase. Onderscheiden worden de fase van ‘beleidsvoorbereiding’ dat is de fase waarin de probleemdefinitie, de omgevingsanalyse en het uitdenken en formuleren van oplossingen plaats vindt; de fase van ‘beleidsbepaling ofwel het moment waarop de agenda en de besluitvormingsprocedure wordt vastgesteld; de fase “‘beleidsuitvoering’ waarin de organisatie, de planning en de concrete uitwerking van de uitvoering wordt bepaald; en tenslotte de fase van ‘beleidsevaluatie’, het moment waarop het onderwerp en vraagstelling van evaluatie wordt vastgesteld. Pröpper geeft aan dat er bij ieder deelproces van beleid in principe een zekere keuzevrijheid en dus openheid bestaat.

2.5 Interactief beleid en democratie

Pröpper (p. 70) vraagt zich af wat de rol is van interactief beleid binnen het democratisch bestel. De vormgeving van interactief beleid kan verschillen afhankelijk van de betekenis die aan interactief beleid wordt toegekend binnen de democratie. De ideeën en verwachtingen daarover kunnen bij bestuurders, politici, ambtenaren en participanten uiteenlopen. Pröpper wijst er op dat interactief beleid zowel kan worden gezien als een gevaar voor de democratie maar ook als het andere uiterste, een ultieme uiting van democratie. Hij onderstreept het belang om met alle betrokkenen vooraf duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop het proces van interactieve beleidsvorming wordt ingekaderd. Pröpper (p. 71-75) geeft aan dat er een groot aantal concepten zijn van democratie. Hij ordent deze in drie modellen: een representatief, een collectief en een participatief democratiemodel.

Onderstaand wordt kort ingegaan op de kenmerken van deze modellen en hun relatie tot interactieve beleidsvorming. Vervolgens wordt stilgestaan bij de gevolgen van interactief beleid voor het politiek primaat en geëindigd wordt met een beschouwing van de relatie tussen interactief beleid en dualisme.

2.5.1 Representatief democratiemodel

Dit model gaat uit van het liberale gedachtegoed. Het individu staat centraal en tracht zijn/haar belangen te realiseren door te stemmen op een politieke partij welke die belangen het beste

behartigt. De staat vertegenwoordigt waarden als orde, recht en vrijheid én de bescherming van het individu tegen de staat. Het vaststellen van publiek beleid is een exclusieve taak van de staat in dit model. Publiek beleid moet representatief zijn, gebaseerd op een meerderheid van stemmen. De staat is de enige die representativiteit kan garanderen omdat deze wordt gecontroleerd door een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Interactief beleid heeft weinig betekenis bij de aanhangers van dit model. Zij zetten vraagtekens bij de representativiteit van het beleid en zijn beducht voor ondoordacht en populistisch beleid. Volgens Pröpfer is de participatieve bestuursstijl, strikt genomen, de enige participatieve stijl die in het representatieve democratiemodel past. Deze vorm beperkt zich tot adviseren door participanten. Vormen waarbij participanten in enige mate betrokken zijn bij besluitvorming passen niet in dit model omdat het in strijd is met de representatieve democratie. Interactief beleid is in dit model vooral bedoeld om politici en bestuurders in te lichten over wat er speelt in de samenleving of het wordt volgens Pröpfer gebruikt als middel om steun onder burgers te mobiliseren.

2.5.2 Collectief democratiemodel

Pröpfer beschrijft dit model als een model dat is gebaseerd op de zichzelf besturende commune. De idealen die ten grondslag liggen aan de commune vormen de inzet voor het algemeen belang. De leden zijn gelijkgezind en het overleg gebaseerd op consensus onder alle leden. Er is sprake van directe democratie. Pröpfer geeft aan dat de samenwerkende stijl, de enige vorm van interactief beleid is die bij dit model past.

2.5.3 Participatief democratiemodel

Het participatieve democratie model is gebaseerd op pragmatische denkbeelden. Er bestaat een voorkeur voor de directe democratie maar om praktische redenen wordt een beroep gedaan op de representatieve democratie. Immers de samenleving is te grootschalig en pluriform voor toepassing van de directe democratie. Conflict en strijd zijn onvermijdelijk, belangentegenstellingen kunnen niet met argumenten en consensus worden beslecht in het democratiemodel. Er is echter wel een beste dat men er gezamenlijk uit moet komen. Publieke betrokkenheid, verantwoordelijkheid en activiteit zijn daarbij belangrijke waarden. Publiek beleid is geen exclusieve taak voor de staat en hoeft niet altijd centraal te worden vastgesteld. Burgers kunnen dat zelfstandig doen maar ook in samenwerking met de overheid. Het model is volgens Pröpfer in die zin pragmatisch dat alle interactieve en ook niet-interactieve bestuursstijlen erin passen.

2.5.4 Interactief beleid en het politiek primaat

Pröpfer (p. 76) vraagt zich af wat het doet met het politiek primaat wanneer bij interactief beleid, het bestuur invloed afstaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Wordt de volksvertegenwoordiging dan niet voor voldongen feiten gesteld? Wat kan de politiek dan nog toevoegen of afdoen? Als alles is uit onderhandeld waar blijft dan de politieke strijd? Volgens Pröpfer moet dat leiden tot een nieuwe, meer bescheiden invulling van het politiek primaat. Dat past bij een terugtrekkende overheid. Door het afstaan van invloed kan de volksvertegenwoordiging meer recht doen aan de samenleving door rekening te houden met wat er onder de bevolking leeft.

Dat kan het gezag van de volksvertegenwoordiging versterken en zij kan zich concentreren op haar initiërende- en controlerende taken. Daarnaast kan zij voorafgaand aan het beleid, randvoorwaarden meegeven die zij belangrijk acht voor het beleid. De conclusie van Pröpfer (p. 77) is dat de volksvertegenwoordiging voor een deel terugtreedt, maar voor een ander deel juist voorop loopt.

Volgens Klijn en Koppenjan (in Edelenbos en Monnikhof, p. 35), bejubelen sommigen interactieve beleidsvorming als een vernieuwing van de democratie: “een injectie van directe democratie in een vermolmd representatief stelsel”. Anderen zien het als een bijdrage aan het (verdere) verval van de formele representatieve democratie: een verdere aantasting van het primaat van de politiek en versplintering van de politieke besluitvorming.

(Edelenbos en Klijn, 2006, p.5) verwachten dat wanneer burgers zich niet kunnen identificeren met de beleidsproducten van een overheid dat zij zich zullen afwenden van de overheid en de politiek. De gevolgen daarvan kunnen problematisch zijn voor de maatschappij. Onverschilligheid over regelgeving, misbruik van collectieve voorzieningen, normoverschrijdingen en het niet meer participeren in de politiek zijn verbonden aan die kloof. Door meer actoren te betrekken bij besluitvormingsprocedures wordt er een minder gesloten karakter en meer democratische legitimiteit bereikt.

2.5.5 Interactief beleid en dualisme

Pröpfer (p.81) vraagt zich af wat dualisme betekent en wat het doet met de rol van de politiek bij interactief beleid. In essentie komt het dualisme er op neer dat er een scheiding tot stand wordt gebracht tussen de politieke sturing door de volksvertegenwoordiging en de dagelijkse besturing en uitvoering door het bestuur. De volksvertegenwoordiging stelt op basis van een visie de kaders vast en controleert of het beleid volgens die kaders wordt vormgegeven. De volksvertegenwoordiging signaleert in de samenleving wat er speelt en probeert op basis van ‘een gezaghebbende bemiddeling tussen conflicterende belangen’ te komen tot vaststelling van een kader. De volksvertegenwoordiging kan het proces van scannen volgens Pröpfer vormgeven in een interactief proces. Zij kan dat doen als onderzoeker en/of discussiedeelnemer.

Pröpfer stelt dat er met betrekking tot de bestuurlijke inkadering, drie momenten voor de politiek belangrijk zijn:

1. Vooraf: het bepalen van de meerwaarde van de interactie.
2. Bij het opstellen van de aanpak: het interactieve proces moet politiek-bestuurlijk worden ingekaderd; hoe interactief wordt het proces, wat zijn de doelen en de randvoorwaarden en wat wordt de politiek bestuurlijke betrokkenheid.
3. Na afloop: hoe gaat men om met de resultaten van het interactieve proces, houdt men zich b.v. aan de afspraken die bijvoorbeeld onder 2 zijn gemaakt?

Wat betreft de politiek- bestuurlijke betrokkenheid kunnen de rollen van politici, volgens Klijn en Koppenjan (in Edelenbos & Monnikhof, p. 34), worden gedifferentieerd naar drie fasen in het interactieve beleidsproces: bij aanvang, tijdens en aan het eind (Klijn en Koppenjan). Zij onderscheiden een ‘maatgevende of kaderstellende politiek’ waarin kaders en randvoorwaarden worden meegegeven aan interactieve processen. Een tweede vorm is ‘monitorende politiek’ waarbij politici zich tussentijds op de hoogte stellen van de resultaten en de uitkomsten van het interactieve beleidsproces. Politici stellen zich actief op, ze stellen vragen, geven commentaar en debatteren actief mee.

Daarmee krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde plannen en ideeën. Een derde vorm is een ‘debatterende politiek’ waarin het politieke forum weer het middelpunt moet vormen van de publieke belangstelling. Een vierde gedaante is een interactieve context van het faciliteren van maatschappelijke processen. Hierbij prevaleren zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden. Een faciliterende overheid laat meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt b.v. door interactieve beleidsvorming. Overheden richten

zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard.

Edelenbos en Klijn (p. 14-15) besteden ook aandacht aan de verhouding van interactieve processen tot bestaande democratische instituties op het lokale niveau, in het bijzonder de gemeenteraad. Die verhouding is niet zonder problemen, stellen zij. Het risico bestaat dat interactieve processen worden ontkoppeld van de normale besluitvormingsprocedures. Een gebrek aan 'commitment' van de politiek kan leiden tot parallelle besluitvormingstrajecten: het interactieve- én het traditionele proces. Edelenbos en Klijn formuleren hierbij twee indicatoren voor 'politieke betrokkenheid'. De ene gaat over wie het initiatief heeft genomen voor het interactieve proces, wat zij aanduiden met 'initiation' en de andere gaat over de vraag of het interactieve proces werd geborgd in een formeel besluit van de gemeenteraad, aangeduid met de term 'confirmation'. Klijn en Edelenbos wijzen er op dat het organiseren van feedback naar de gemeenteraad belangrijk is. Als dat niet gebeurt dan zou dat aan het eind van het interactieve proces kunnen leiden tot een heftige botsing van het interactieve proces met het traditionele besluitvormingsproces. Als besluitvormers in het traditionele proces onbekend zijn met het interactieve proces of daar niet bij betrokken worden dan worden zij daardoor verrast en beschouwen zij dat als onwenselijk. Door hun gebrek aan commitment houden zij ook geen rekening met de resultaten van het interactieve proces.

Het is dus in het belang van het interactieve proces om politici mee te nemen in het interactieve beleidsproces als leerproces en de argumenten en de ideeën die daar geuit worden met hen te delen. Daardoor kunnen er 'zachte verbindingen' ontstaan waarbij politici gebruik kunnen maken van de inzichten die zijn ontstaan in het interactieve proces.

Edelenbos en Klijn wijzen op het rolconflict dat ontstaat bij politici en bestuurlijke ambtsdragers omdat besluiten die worden genomen door directe participatie (waarvan interactieve besluitvorming een verschijningsvorm is) in zichzelf een legitimiteit bezitten die wedijvert met de legitimiteit van representatieve besluitvorming. Om die reden houden politici zich soms verre van het participeren in interactieve processen omdat zij hun handen vrij willen houden tot aan het einde van het proces om het aan hen gegeven mandaat van de kiezers te kunnen naleven. Aan de andere kant kan door vroegtijdige betrokkenheid van politici het interactieve proces schade oplopen doordat zij ruimte wegnemen voor standpunten van anderen. Edelenbos en Klijn stellen dat er gezocht moet worden naar een soort van coördinatie tussen politieke verantwoordelijkheden en het interactieve proces dat rekening houdt met de positie van beiden.

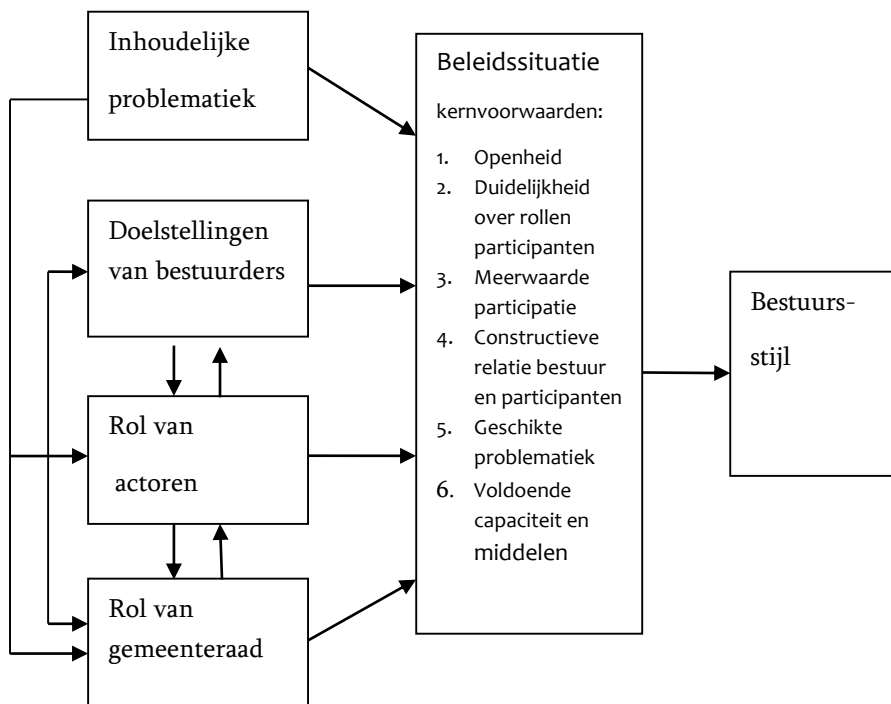
Edelenbos et al. (p. 141) onderstrepen het belang van democratische verankering van interactieve processen. Zij gebruiken de term 'institutionele inbedding' als ze het hebben over de aansluiting van het interactieve proces op de formele besluitvorming. Zij onderscheiden drie vormen van institutionele inbedding: ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. Zij pleiten voor borging daarvan via het evenwichtig ontwikkelen van ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. Dat vergroot volgens hen de kans dat de inhoudelijke resultaten uit de interactieve beleidsprocessen ook daadwerkelijk bestuurlijke follow-up en ambtelijke uitwerking krijgen.

Edelenbos et al. (p. 145-146) onderstrepen het belang van een van inhoudelijke kaderstelling omdat zonder een inhoudelijk kader deelnemers niet weten waar ze het over moeten hebben. Dat vermindert de kans op inhoudelijke vernieuwing die juist gebaat is bij een discussie met een duidelijke focus. Kaders moeten echter ook niet te strikt geformuleerd worden anders blokkeren zij dat weer. Wanneer een speelveld onvoldoende wordt afgebakend dan boeken processen geen voortgang omdat ze in inhoudelijk opzicht te oppervlakkig blijven maar ook omdat ze te ver van de ambtelijk-bestuurlijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid staan. Bij harde kaders kan het gaan om inhoudelijke randvoorwaarden die voortkomen uit voorgaand en aanpalend beleid of uit bestaande

wetgeving. In het geval er onzekerheid is over de hardheid van de kaders, is het volgens hen verstandig om onderscheid te maken in harde (onveranderlijke, niet-onderhandelbare kaders) en zachte (veranderlijke, onderhandelbare kaders). De inhoudelijke kaderstelling vervult hiermee tevens de functie van politieke- en bestuurlijke inbedding. Tevens is het volgens hen van belang om uitkomsten SMART-proof te maken. De manier waarop de resultaten van interactieve processen worden geformuleerd, is volgens hen mede bepalend voor hun aansluiting bij gebruikelijke beleidsvorming en dus op de kans die ze maken om daarin meegenomen te worden. Zij noemen dat de beleidsmatige inbedding.

2.6 Conceptueel model

Schema 3: Conceptueel model



De kern van het theoretisch kader wordt gevormd door het afwegingskader van Pröpper (zie paragraaf 2.4). Dat model gaat uit van relaties tussen de (kenmerken van de) beleidsituatie, de (te kiezen) bestuursstijl, de interactieve aanpak en uiteindelijk de resultaten (zowel inhoudelijke- als procesresultaten).

Dit onderzoek beperkt zich tot het onderzoeken van de relatie tussen de beleidsituatie en de bestuursstijl.

De beleidsituatie wordt volgens Pröpper bepaald door de inhoudelijke problematiek, de doelstellingen van bestuurders en de rol van actoren. Vanwege de bijzondere positie van de gemeenteraad als vertegenwoordiger van de representatieve democratie, in relatie tot interactieve beleidsvorming, heb ik de gemeenteraad als één van de actoren verbijzonderd in het conceptuele model. Het bestuur, de gemeenteraad en de overige actoren worden in hun opvattingen en gedragingen beïnvloed door de inhoudelijke problematiek maar ook door hun onderlinge interacties.

De beleidssituatie wordt beschreven aan de hand van een aantal aspecten die nauw samenhangen met wat Pröpper 'kernvoorwaarden voor participatie' noemt (zie schema 3 van het conceptueel model). Door te analyseren in welke mate aan deze kenvoorwaarden in de beleidssituatie wordt voldaan, kan worden geduid wat in de beleidssituatie de meest passende vorm van participatie is. Een bepaalde vorm van participatie wordt in dit onderzoek aangeduid met de term 'bestuursstijl'.

Hoofdstuk 3 Operationalisatie en methodologische verantwoording

3.1 Het onderzoeksobject

Het domein van het onderzoek is het parkeerbeleid voor de binnenstad van Roosendaal. Binnen dat domein richt de centrale onderzoeksvraag zich op de aanwezigheid van condities voor een participatieve aanpak van de beleidsvorming. In dit onderzoek wordt de variabele ‘beleidssituatie’ onderzocht in haar relatie tot een succesvolle participatieve bestuursstijl. De bepalende elementen voor deze variabele worden beschreven tegen de achtergrond van de kernvoorwaarden voor interactief beleid, zoals die door Pröpper zijn geformuleerd. Deze kernvoorwaarden zijn:

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over rol en inbreng van het bestuur en van de participant(-en);
3. Meerwaarde van participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participant (-en);
5. Geschikte problematiek;
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

Onderstaand volgt een korte toelichting en een operationalisatie per kernvoorwaarde gebaseerd op Pröpper (p. 52-61).

Kernvoorwaarde 1 Openheid

Edelenbos et al. (p. 24) spreken over ‘inhoudelijke openheid’ als de mate waarin nieuwe ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen legitiem zijn en een rol kunnen vervullen in het proces van beleidsvoering. Van interactieve beleidsvorming is meer sprake naarmate de vorm van inhoudelijke openheid groter is. (Pröpper, p. 20) gaat in op de rol van de professional in relatie tot openheid. Voor hem/haar is het zaak om na te gaan en te analyseren of er voldoende openheid bij de deelnemers is. Openheid om invloed uit te oefenen, om politieke keuzevraagstukken te expliciteren en om deze vervolgens in een transparant interactief proces te beslechten. Het is aan de professional om burgers, instellingen en bedrijven goed te betrekken bij de voorliggende belangenafweging én de interactie hierover aan te laten sluiten bij het politieke proces.

Bij de kernvoorwaarde openheid is het van belang dat het bestuur nog geen besluit heeft genomen of het beleid al heeft uit onderhandeld met andere partijen. Zij moet bereid zijn om invloed te delen met participanten, om werkelijk autonomie af te staan en open te staan voor deelname aan het beleid door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Die openheid kan overigens verschillen per beleidsfase (beleidsvoorbereiding-beleidsbepaling- beleidsuitvoering-beleidsevaluatie). Het bestuur kan daarin ook selectief zijn en kan ook kaders aangeven voor het beleid. Participanten moeten ook bereid zijn tot een open opstelling en inzicht willen geven in hun afwegingen. Ook moeten zij bereid zijn tot het (op onderdelen) bijstellen van hun opvattingen omdat de samenwerking bij onwrikbare standpunten weinig vruchtbaar is. Analoog aan het bestuur zullen ook participanten bereid moeten zijn om hun invloed met het bestuur te delen.

De kernvoorwaarde ‘openheid’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren
1. Openheid	1.1 Onderhandelingsruimte over het beleid 1.2 Bereidheid bestuur tot delen invloed 1.3 Bereidheid bestuur tot openheid over het proces 1.4 Bereidheid tot participeren door participanten	1.1.1 Ruimte in het beleidsstandpunt bestuur 1.2.1 Uitingen over de reikwijdte van de gewenste participatie in bepaalde beleidsfase(s) 1.2.2 Uitingen over kaderstelling voor het beleid 1.2.3 Uitingen over toegang tot participatie 1.2.4 Uitingen over participanten waarvan deelname wenselijk is 1.3.1 Bereidheid tot communicatie vooraf over de inrichting van het beleidsproces 1.3.2 Bereidheid tot communicatie vooraf over de beleidsruimte 1.4.1 Bereidheid om eigen afwegingen te delen 1.4.2 Bereidheid tot het delen van invloed met het bestuur en andere stakeholders 1.4.3 Bereidheid om de eigen opstelling en/of opvattingen te wijzigen

Kernvoorwaarde 2 Duidelijkheid over rol en inbreng

Edelenbos et al. (p. 24) stellen dat het ook belangrijk is om vast te stellen hoe de mogelijkheden om inhoudelijke voorstellen te doen over de verschillende betrokkenen zijn verdeeld. De interactiviteit is hierbij groter, naarmate meer betrokkenen de mogelijkheid hebben om nieuwe inhoudelijke voorstellen in te brengen. Het participatief proces moet duidelijk zijn voor de deelnemers, duidelijk moet zijn wat de verwachte inbreng is van de participanten en wat er met die inbreng wordt gedaan bij de besluitvorming over het beleid.

Het bestuur moet dus bereid zijn om duidelijkheid te bieden over de inhoudelijke beleidsruimte en het proces (Pröpper p. 54). De vraag daarbij is hoeveel invloed zij willen delen met participanten. Tevens moet het samenspel tussen politiek, bestuur en ambtenaren eenduidig zijn voor een goed verloop van het interactieve proces.

Het bestuur moet weten waaraan het de uitkomsten van het participatieve beleidsproces toetst. Zij moet daarom van tevoren nadenken over wat zij belangrijk vindt en welke grenzen zij wil stellen. Essentieel is bijvoorbeeld duidelijkheid over de financiële randvoorwaarden maar het bestuur kan ook beleidsinhoudelijke kaders meegeven waarbinnen participanten geacht worden hun inbreng te leveren. Het bestuur moet nadenken over de rolverdeling om te voorkomen dat participanten een grotere rol en dus meer invloed wordt voorgespiegeld dan dat zij werkelijk krijgen. De invloed die het bestuur met participanten wil delen moet vooraf geconcretiseerd worden in een bepaalde rolverdeling. Het samenspel tussen politiek, bestuur en ambtelijk resultaat moet voldoende op elkaar afgestemd zijn. Er dient voldoende interne overeenstemming en coördinatie te zijn over de beleidsproblematiek maar ook over de inrichting van het beleidsproces en de besturingsfilosofie. Als er licht zit tussen die opvattingen dan hindert dat een eenduidig optreden naar buiten. Dat veroorzaakt een afbreukrisico voor het beleidsproces.

De kernvoorwaarde ‘duidelijkheid over rol en inbreng’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren
2. Duidelijkheid over rol en inbreng bestuur en participanten	2.1 Bewustzijn bestuur over toetsing van uitkomsten participatief traject	2.1.1 Besef van noodzaak tot hebben van een toetsingskader
		2.1.2 Opvatting over eigen rol
		2.1.3 Opvatting over (de afbakening van) de rol van participanten
	2.2 Eenduidigheid van optreden van bestuur naar buiten	2.2.1 Opvattingen over de mate van openheid
		2.2.2 Opvattingen over de beleidsproblematiek
		2.2.3 Opvattingen over de besturingsfilosofie van het beleidsproces

Kernvoorwaarde 3 Meerwaarde van participatie

Pröpper (p. 56) redeneert dat om meerwaarde te creëren met participatie, het bestuur daar een concrete verwachting van moet hebben: *“Participatie moet iets toevoegen aan het beleid, het beleidsproces of het politieke systeem”*. De verwachtingen daarover kunnen deels worden ontleend aan de doelstellingen van het interactieve beleid (zie hoofdstuk 2.4.1 ad.3).

Als het bestuur van participanten een eigen beleidsinspanning verwacht, kan dat inhouden dat het bestuur hen medeverantwoordelijk wil maken voor de uitvoering van beleid. Ook kan het zijn dat het bestuur verwacht dat participanten zelf beleid voeren of dit samen met het bestuur doen waarbij zij ook zelf beleidsmiddelen inzetten.

De meerwaarde van participatie kan bestaan uit inhoudelijke verrijking van het beleid zoals over de kennis over probleemdefinities en – oplossingen, over randvoorwaarden voor beleid en over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid. Het bestuur kan met participatie ook proberen een hoger ambitieniveau te realiseren voor het beleid. Het realiseren van meer, beter of sneller beleid door ideeën, inzet, tijd en geld te bundelen. Ook kan het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking tussen partijen de inzet zijn van het bestuur. Een andere doelstelling kan zijn om

steun- en draagvlak voor het beleid te verwerven hetgeen meer betekent dan zich positief uitspreken over het beleid, het vraagt ook van participanten om zich aan dat beleid te committeren. Dat kan leiden tot versnelling van het beleidsproces maar ook tot betere communicatie met en tussen participanten en een verbetering van het politieke systeem/de democratie. Wanneer uitsluitend dat motief aanwezig is dan is volgens Pröpper interactief beleid niet geschikt. Participanten willen namelijk ook werkelijk invloed op het beleid hebben. Participatie kan ook bijdragen aan het voorkomen van verkokering of gebrekkige interne samenwerking in het ambtelijk apparaat. Tenslotte kan participatie kan tot doel hebben om de positieve beeldvorming te vergroten.

Participanten moeten wel bereid zijn om de gevraagde bijdrage te leveren. De bijdrage van participanten kan van geval tot geval sterk variëren. Het betekent overigens niet dat er geen belangentegenstellingen of meningsverschillen tussen participanten kunnen bestaan maar er moet wel een gemeenschappelijk besef zijn om daar op één of andere manier gezamenlijk uit te komen.

De kernvoorwaarde ‘meerwaarde van participatie’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren	
3. Meerwaarde van participatie voor bestuur	3.1 Toevoeging aan beleid	3.1.1 Inhoudelijke verrijking 3.1.2 Het realiseren van een hoger ambitieniveau	
	3.2 Toevoeging aan beleidsproces	3.2.1 Verbetering van het proces 3.2.2 Verbetering van de samenwerking met externe partijen 3.2.3 Vergroting van draagvlak 3.2.4 Versnelling van het beleid	
	3.3 Toevoeging aan politiek systeem		3.3.1 Vergroting probleemoplossend vermogen van de maatschappij
			3.3.2 Uitbreiding van participatie en democratie
			3.3.3 Verbetering van de interne organisatie
			3.3.4 Verbetering van het imago

Kernvoorwaarde 4 Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)

Pröpper werkt de betekenis van een ‘constructieve relatie’ uit aan de hand van de structurele, culturele en persoonlijke relatie tussen het bestuur en participanten. Het is een voorwaarde vanuit structureel opzicht dat bestuur en participanten elkaar nodig hebben. Pröpper (p. 57): “Deze relatie is hechter wanneer de afhankelijkheid twee- in plaats van eenzijdig is, blijvend in plaats van eenmalig en zich uitstrekt over meer onderwerpen in plaats van één”.

Als het bestuur en de participant al een samenwerkingsrelatie hebben, kan dit ook bijdragen aan een constructieve relatie.

Het bestuur en de participanten moeten een gemeenschappelijke basis hebben voor hun samenwerking. Bijvoorbeeld een gemeenschappelijke veronderstelling over de beleidsproblematiek, over het beleidsproces en de organisatie van de samenwerking en de daarbij behorende gedragscodes en spelregels.

Deze gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving draagt bij aan een gemeenschappelijke basis om verschillen te bespreken en daar gezamenlijk uit te komen. Pröpper (p. 58) zegt daarover: “eventuele belangentegenstellingen dienen beperkt, overbrugbaar of uitruilbaar te zijn”.

Als partijen al over een positief samenwerkingsverleden beschikken en een samenwerkingscultuur hebben dan kan dat bijdragen aan een constructieve relatie. Anderzijds kan het ook zo zijn dat de relatie negatief wordt beïnvloed door minder positieve samenwerkingservaringen uit het verleden.

Ook de verhoudingen op het persoonlijke vlak doen er toe. Persoonlijke verschillen, conflicten en negatieve ervaringen met bepaalde personen moeten niet van dien aard zijn dat daardoor de samenwerking wordt verstoord.

De kernvoorwaarde ‘constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren
4. Constructieve relatie tussen het bestuur en de participant(-en)	4.1 Constructieve structurele relatie	4.1.1 Afhankelijkheid van elkaar voor het realiseren van doelstellingen
		4.1.2 Aanwezigheid van al bestaande samenwerkingsvormen
	4.2 Constructieve culturele relatie	4.2.1 Samenwerkingsbereidheid
		4.2.2 Flexibiliteit van standpunten
		4.2.3 Ervaringen met eerdere samenwerking
	4.3 Constructieve persoonlijke relatie	4.3.1 Uitingen over de kwaliteit van persoonlijke verhoudingen

Kernvoorwaarde 5 *Geschikte problematiek*

Een probleem dat urgent is leent zich volgen Pröpper (p. 58) niet voor interactief beleid. Er moet tijd zijn om een beleidsonderwerp te kunnen bespreken. Verder moet de problematiek voldoende belangrijk zijn en voldoende belangstelling hebben. Het onderwerp moet voldoende bestuurlijke en politieke prioriteit hebben. Participanten moeten voldoende in de problematiek geïnteresseerd zijn en die herkennen om daar een bijdrage aan te willen leveren. Een andere eis is volgens Pröpper (p. 59): *“de problematiek is hanteerbaar of kan tot hanteerbare proporties worden teruggebracht zodat daar over zinvol kan worden gesproken en (samen)gewerkt”*. Zo mag het onderwerp bijvoorbeeld de competenties van het bestuur niet te boven gaan. Ook moet de problematiek kunnen worden afgebakend van andere problemen (Pröpper, p. 60): *“..niet alles kan gelijktijdig worden aangepakt en afbakening in de tijd is voor een transparant proces noodzakelijk”*. Een problematiek moet ook niet te ‘technisch’ zijn, als alleen deskundigen het kunnen begrijpen, is het onderwerp niet geschikt voor een interactieve aanpak. Als een problematiek dermate is gepolitiseerd dat participanten in feite geen rol hebben of slechts speelbal zijn in de publieke strijd dan hebben participanten in feite geen rol. Er moet ook een toegevoegde waarde uitgaan van de participatie, als het probleem al helemaal is uitgekristalliseerd of routinematig is op te lossen dan heeft participatie geen waarde. Het gaat hier dus over de inhoudelijke constellatie van de problematiek. Soms zijn er problemen die zich niet verdragen met openbare behandeling en dus geheimhouding vergen. Die zijn niet geschikt voor interactief beleid.

De kernvoorwaarde ‘geschikte problematiek’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren
5. Geschiktheid van de problematiek	5.1 Urgentie van de problematiek	5.1.1 Tijdstip waarop de problematiek door participanten moet zijn aangepakt
	5.2 Belangrijkheid van de problematiek	5.2.1 Investeringsbereidheid van het bestuur 5.2.2 Interesse in de problematiek
	5.3 Hanteerbaarheid van de problematiek	5.3.1 Mogelijkheid tot beïnvloeding van de problematiek door het bestuur 5.3.2 Inhoudelijke afbakening van de problematiek 5.3.3 Tijdsafbakening van de problematiek 5.3.4 Complexiteit van de problematiek 5.3.5 Politisering van de problematiek
	5.4 Variatie van de percepties van de	5.4.1 Perceptie van de mate van differentiatie problemen en oorzaken

	inhoudelijke problematiek	5.4.2 Perceptie van de mate van differentiatie in beleidsaanpak
	5.5 Geschiktheid problematiek voor openbare behandeling	5.5.1 Noodzaak tot geheimhouding problematiek

Kernvoorwaarde 6 *Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen*

Interactief beleid vergt een extra inspanning ten opzichte van “klassieke beleidsprocessen” (Pröpper, p. 61). Het wordt vaak vormgegeven in een apart project. Zowel het bestuur al participanten moeten beschikken over voldoende menskracht (kwaliteit en capaciteit), geld en overige hulpmiddelen.

De kernvoorwaarde ‘voldoende personele capaciteit en middelen’ wordt als volgt geoperationaliseerd:

Kernvoorwaarde	Variabelen	Indicatoren
6. Voldoende capaciteit en hulpmiddelen	6.1 Organisatiemiddelen van het bestuur	6.1.1. Budget voor participatie 6.1.2. Beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel
	6.2 Vermogen van de participant tot het leveren van de gewenste bijdrage	6.2.1 Beschikbaarheid van de participant
		6.2.2 Beschikbare (hulp-) middelen participant

3.2 Onderzoeksmethodiek

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaand geschreven materiaal (zie literatuurlijst) zoals, het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan (GVVP), de parkeerverordening van de gemeente Roosendaal en diverse ambtelijke en bestuurlijke nota's en zijn er interviews gehouden met stakeholders om data te verzamelen over de beleidssituatie met betrekking tot het parkeren in de binnenstad van Roosendaal. Deze stakeholders vormen met elkaar een potentiële groep van participanten die mogelijkerwijs zullen deelnemen aan een participatief beleidsproces.

3.2.1 Selectie van stakeholders

De stakeholders zijn geselecteerd op basis van een strategische streekproef gebaseerd op 5 van de 6 selectiecriteria voor participanten van Pröpper (zie idem p. ? van dit onderzoeksrapport):

- de afhankelijkheid van het bestuur van de participant (of mogelijk ook vice versa);
- het gezag, de ervaring of de deskundigheid van de participant;
- het belang dat een participant bij een onderwerp heeft;
- de spreiding van de participanten op kenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, inkomen, bevolkingsgroep, woongebied en dergelijke;
- de diversiteit aan opvattingen of belangen van een participant.

Het 6e criterium dat Pröpper noemt: ‘de positieve of negatieve ervaringen van het bestuur met de beoogde participant’, was in de fase van het selecteren van stakeholders niet bruikbaar omdat in die fase in onvoldoende mate kon worden beschikt over data of indicaties die informatie verschaffen over het wel of niet voldoen door potentiële participanten aan dat criterium.

Op basis van het vooronderzoek kon wel een goede inschatting worden gemaakt of aan één of meerdere van de bovengenoemde criteria werd voldaan. Uit oogpunt van procesmanagement was het verder van belang om de groep van geïnterviewden niet te groot en onoverzichtelijk te laten worden.

De volgende actoren(-groepen) werden aangemerkt als stakeholder omdat zij voldoen aan één of meerdere van de bovengenoemde criteria:

- bestuurders die deel uitmaken van het dagelijks bestuur van de gemeente (het college van B&W) die verantwoordelijk is voor de beleidsvoorbereiding- en de beleidsuitvoering (criteria b. en c.);
- de gemeenteraadsleden die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over het beleid en voor toetsing van de beleidsuitvoering; (criteria b. en c.);
- ambtenaren die zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding- de beleidsuitvoering (criteria a., b. en c.);
- de uitvoeringsorganisatie voor het parkeren: Parkeer Beheer Roosendaal B.V. (criteria a., b., en c.);
- bewoners van Roosendaal die in de binnenstad wonen (criteria a., b., c. en d.);
- bezoekers van de binnenstad (criteria a., b. en c.);
- de ondernemers in de binnenstad (criteria a., b. en c.);
- werknemers die hun werkplek in de binnenstad hebben (criteria a., b. en c.);
- de projectorganisatie ‘binnenstad’ (criteria a., b., c. en e.)

Het gemeentebestuur mocht op voorhand, op basis van haar bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het parkeren, beschouwd worden als de initiërende actor in deze casus. In het kader van dit onderzoek wordt een brede definitie van ‘het bestuur’ gehanteerd. Daaronder verstaan we de gemeenteraad, het college van B&W en het ambtelijk apparaat. Die deel-entiteiten hebben zowel een collectieve verschijningsvorm en collectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden maar het beeld over hun optreden wordt mede en soms ook vooral, bepaald door het handelen van individuen die namens die entiteiten deelnemen aan het gemeentelijk bestuur. Er is in het onderzoek gekeken naar welke formele besluiten in relatie tot het onderwerp van onderzoek, er door de deel-entiteiten van het ‘bestuur’ zijn genomen maar ook welke individuen als een belangrijke representant beschouwd kunnen worden van die deel-entiteiten. Vanwege dit laatste is er een selectie gemaakt van wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren waarmee is gesproken over de situatie met betrekking tot het parkeerbeleid.

Hoewel er sprake is van een portefeuillevindeling in het college met een verantwoordelijk wethouder voor het parkeerbeleid zal deze wethouder steun moeten hebben van zijn mede collegeleden over de wijze waarop het beleidsproces zal worden vormgegeven. Om een betrouwbaar beeld te krijgen van hoe er over de beleidssituatie in het college wordt gedacht, is gesproken met de verantwoordelijke wethouder mobiliteit en binnenstad en met de wethouder van o.a. economie (en tevens voormalig wethouder mobiliteit en binnenstad). Het college van Roosendaal bestaat uit 5 wethouders waarvan twee wethouders afkomstig zijn van de lokale partij ‘de Roosendaalse Lijst’ en de overige wethouders verbonden zijn aan respectievelijk de SP, het CDA en de VVD. De collegepartijen bezetten samen 23 van de 35 raadszetels. Met de volgende wethouders is een gesprek gevoerd:

- De vakwethouder, de heer C. Lok (VVD), omdat hij de verantwoordelijke wethouder voor mobiliteit (waaronder het parkeerbeleid) is en het ‘speerpunt binnenstad’ in zijn portefeuille heeft en tevens als groot aandeelhouder (95 %) de gemeente representeert in de aandeelhoudersvergadering van Parkeer Beheer Roosendaal B.V.;
- dhr. H. Verbraak (CDA) met o.a. de coördinerende portefeuille economie; deze wethouder is in de vorige collegeperiode verantwoordelijk wethouder geweest voor het parkeerbeleid en de binnenstad.

De gemeenteraad als hoogste besluitvormend orgaan van de gemeente, vervult een grote rol bij participatieve besluitvorming in het algemeen. De heersende rolopvatting binnen de gemeenteraad over de rol die de gemeenteraad dient te vervullen in het beleidsproces, kan van grote invloed zijn op de vormgeving en de resultaten van het beleidsproces. Het standpunt van de gemeenteraad komt tot stand via individuele gemeenteraadsleden. Het was uit oogpunt van procesmanagement van dit onderzoek niet wenselijk met alle gemeenteraadsleden een interview af te nemen. Uitgangspunt bij dit onderzoek was dat er van uitgegaan mag worden dat binnen de fracties min of meer eensluidende standpunten ingenomen worden, waardoor het praktischer was om vertegenwoordigers van de fracties een interview af te nemen. De gemeenteraad van Roosendaal kent op 7 augustus 2014 de volgende bezetting: Roosendaalse Lijst (9), VVD (4), CDA (5), PvdA (2), Vrije Liberale Partij (5), GroenLinks 1, SP (5), Nieuwe Democraten (2), D’66 (2). Dat zijn 9 fracties.

Hoewel in een duaal stelsel de formele opvattingen van individuele collegeleden en die van de politieke partijen waaruit zij afkomstig zijn wel degelijk kunnen verschillen, is er in dit onderzoek van uit gegaan dat de standpunten van individuele wethouders grotendeels zullen corresponderen met die van hun eigen partij. In de lijn van die redenering en om in het kader van procesmanagement van dit onderzoek het aantal interviews in het algemeen en het aantal interviews met gemeenteraadsleden in het bijzonder, niet te omvangrijk te laten worden, is het aantal gesprekken met gemeenteraadsleden beperkt gebleven tot 3 fracties. Daarbij is gekozen voor de fracties van de coalitiepartijen Roosendaalse Lijst en SP en die van de grootste oppositiepartij VLP. Die fracties vertegenwoordigen met bij elkaar 19 raadszetels een meerderheid van de 35 raadszetels. De partijen van de wethouders waarmee een gesprek is gevoerd (VVD en CDA) hebben gezamenlijk 9 zetels in de raad. Al die fracties bij elkaar vertegenwoordigen 28 van de 35 raadszetels waarmee een ‘dekkingspercentage’ van 80% van de gemeenteraadsleden wordt bereikt. Hierdoor is geacht een betrouwbaar beeld te zijn geschilderd van de opvattingen van een ruime meerderheid van de gemeenteraad.

Het laatste onderdeel van wat wij met het ‘bestuur’ hebben aangeduid, bestaat uit ambtenaren. Er is gekozen voor een voor de uitvoering van het beleid verantwoordelijk directielid en de ambtenaar die directie en college adviseert over het parkeerbeleid. Van deze ambtenaren mocht op voorhand worden aangenomen dat zij potentieel veel kennis en invloed hebben op het parkeerbeleid en derhalve als ‘belangrijke spelers’ beschouwd mogen worden. Beide personen zijn eveneens actief (geweest) in het project ‘Hart voor de Binnenstad’ dat ook een belangrijke rol heeft gespeeld in de vorming van de beleidssituatie waarin het parkeerbeleid in Roosendaal zich ten tijde van de uitvoering van het onderzoek bevond. Er zijn gesprekken gevoerd met:

- een directielid van de gemeente Roosendaal, ambtelijk eindverantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van het parkeerbeleid (en tevens voor ruimtelijke ordening, vergunningen en de binnenstad);
- Een ambtelijk medewerker mobiliteit van de gemeente Roosendaal die tevens betrokken is geweest bij de samenstelling van het ambtelijk rapport ‘Parkeren in perspectief’.

Het beheer van de parkeergarages in Roosendaal en de uitvoering van het parkeeruitvoeringsplan parkeren (PUP), is door de gemeente ondergebracht bij Parkeerbeheer Roosendaal B.V. , vandaar dat ook is gesproken met de operationeel directeur van die organisatie.

De bewoners van Roosendaal en met name de bewoners van de binnenstad, vormen een grote groep van belanghebbenden bij het parkeerbeleid. Het gebied van de binnenstad bestaat uit verschillende wijken en buurten. De bewoners in die wijken en buurten laten zich voor tal van zaken naar de gemeente vertegenwoordigen in bewonersorganisaties. Er is in het kader van dit onderzoek voor gekozen om met bestuursleden van een aantal bewonersorganisaties een gesprek te voeren. Het grootste gedeelte van het geografische gebied dat valt onder het gebied van gereguleerd parkeren, is gelieerd aan het bewonersplatform Centrum. Er is nog een aantal andere wijken in Roosendaal die onderdeel uitmaken van het gebied voor gereguleerd parkeren, overigens wel met een andere intensiteit dan in het centrumgebied. Met drie van deze bewonersplatforms is contact gezocht om een gesprek te arrangeren. In één van de gevallen is geen enkele respons gekomen op een schriftelijk verzoek daartoe. In een ander geval, is het verzoek zowel schriftelijk als door bemiddeling van een ambtelijk wijkmanager voorgelegd aan het bestuur van een bewonersplatform. Dat verzoek werd afgewezen om een reden die door de betreffende wijkmanager werd aangeduid als *“iets wat geen prioriteit heeft bij het platform”*. Door de wijkmanager werd daaraan, desgevraagd, in eigen woorden daaraan toegevoegd: *“het onderwerp leeft totaal niet in de wijk”*. Uiteindelijk is nog een bewonersplatform bereid gebleken om mee te werken aan een interview. Dat is het bewonersplatform Burgerhout. Of met de interviews met deze bewonersorganisaties ‘het inhoudelijke geluid van de bewoners’ voldoende tot haar recht is gekomen’, daarover zijn bij de uitvoering van dit onderzoek wel twijfels gerezen. De vertegenwoordigers van één van de bewonersplatforms die zijn geïnterviewd, gaf aan dat het bewonersplatform niet beschouwd moet worden als een representatieve vertegenwoordiging van de meningen van de bewoners in het gebied waarin zij actief is. Een vertegenwoordiger van het andere platform dat is geïnterviewd, gaf aan dat het bewonersplatform ten tijde van het onderzoek, samen met de gemeente bezig was het platform weer op te bouwen omdat het vorige bewonersplatform ermee was gestopt en in toestand van liquidatie verkeerde. De aandacht binnen het nieuwe platform was nog grotendeels gericht op de perikelen rondom haar eigen oprichting en parkeerbeleid had een bescheiden plek op de agenda van deze organisatie. Ondanks de gerezen vragen over representativiteit van de bewonersplatforms hebben de gesprekken met de vertegenwoordigers van deze organisaties wel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bevindingen in dit onderzoek over de beleidssituatie inzake het parkeerbeleid.

De ‘bezoekers van de binnenstad’, vormen geen coherente groep. Onder bezoekers verstaan we hier overigens bezoekers die met de auto een bezoek aan de binnenstad brengen. Dat kunnen zowel bezoekers van binnen als van buiten de stad zijn. Zij komen vooral naar de binnenstad om te winkelen. De belangen van deze categorie worden in dit onderzoek verondersteld parallel te lopen met die van de ondernemers in de binnenstad. De redenering daarbij is dat zowel winkeliers als bezoekers gebaat zijn bij goede faciliteiten voor parkeren. Ondernemers hebben ook nog een ander afgeleid belang, namelijk die van goede parkeerfaciliteiten voor hun werknemers. Aangezien werknemers eveneens geen coherente groep vormen, wordt er in dit onderzoek van uitgegaan dat ondernemers mede de parkeerbelangen van hun werknemers behartigen. Gelet op het voorgaande, is een gesprek aangegaan met een vertegenwoordiging van de winkeliers en overige ondernemers in de binnenstad van Roosendaal, die zich hebben verenigd in ‘Collectief Roosendaal’

De projectorganisatie voor de binnenstad is kortgeleden opgeheven en zal worden voortgezet in een nieuwe ‘binnenstadsorganisatie’, waarvoor in de zomer van 2014 een kwartiermaker is benoemd om deze organisatie vorm te geven en vervolgens tot implementatie van de plannen over te gaan. De projectorganisatie onder aanvoering van projectleider professor Riek Bakker heeft, naar eigen waarneming, in de gemeente veel gezag verkregen door de voortvarende wijze waarop

deze plannen voor de binnenstad zijn ontwikkeld en gepresenteerd. De projectorganisatie van de binnenstad heeft bij de ontwikkeling voor de plannen voor de binnenstad ook gebruik gemaakt van bepaalde vormen van participatie door bewoners en ondernemers. Rondom het project is een netwerk ontstaan van bij de binnenstad van Roosendaal betrokken personen. Het onderwerp parkeren is nauw gelieerd aan onderdelen van het plan voor de binnenstad maar de beleidsontwikkeling van het parkeren als zodanig, maakt formeel geen onderdeel uit van het pakket aan verantwoordelijkheden dat het gemeentebestuur heeft toebedeeld aan de organisatie voor de binnenstad. Gelet op inhoudelijke verwantschap van het plan binnenstad met het parkeerbeleid, maar ook vanwege het aan dat project verbonden netwerk én de ervaringen binnen het project met participatie, was het wenselijk om een gesprek te hebben met een vertegenwoordiger van het project binnenstad. Die vertegenwoordiger was de projectleider professor Riek Bakker zelf.

3.2.2 Het onderzoek

Er zijn in totaal 12 interviews afgenomen. Deze hebben in de periode 14 september 2014 t/m 16 oktober 2014 plaatsgevonden. De interviews hadden een semigestructureerd karakter. De gesprekken zijn gevoerd in een open structuur. De vragen waren gericht op het genereren van informatie over of- en zo ja in welke mate, er wordt voldaan aan de kernvoorwaarden voor participatieve beleidsvorming. Bij de gesprekken is gebruik gemaakt van een referentielijst met de kernvoorwaarden en de daarbij behorende indicatoren, zie bijlage 1. Van de interviews is een 100% transcriptieverslag gemaakt. Deze zijn vervolgens gecodeerd op het niveau van de variabelen en de indicatoren zoals deze in dit hoofdstuk zijn beschreven. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse publicaties en rapporten om een beeld te verkrijgen van de beleidssituatie en is op 5 november 2014 de raadsvergadering over de begrotingsbehandeling 2015 bijgewoond, waarin o.a. een aantal amendementen en een motie inzake het parkeerbeleid (zie hierboven) zijn behandeld.

Een bijzonder punt van aandacht in dit onderzoek betreft de positie van de onderzoeker. Naast onderzoeker is deze ook algemeen directeur van Parkeer Beheer Roosendaal B.V. en ‘gemeentelijk parkeermanager’. De onderzoeker is tevens voorzitter geweest van een ambtelijke werkgroep die eind september 2014 het rapport ‘Vooruit met Parkeren’ heeft uitgebracht waarin o.m. een ambtelijke visie op het parkeerbeleid is geformuleerd. Die positie kan van invloed zijn geweest op de interviews die zijn afgenomen ondanks de uitnodiging van de onderzoeker aan de geïnterviewde om zoveel als mogelijk de bestaande werkrelatie geen rol te laten spelen in de gevoerde gesprekken. Er bestaat een functionele (arbeids-)verhouding tussen de onderzoeker en de geïnterviewde leden van het college, de ambtelijk directeurs en de ambtelijk medewerker mobiliteit. Met de operationeel directeur van Parkeer Beheer is er ook sprake van een hiërarchische relatie. Tussen de onderzoeker en de vertegenwoordigers van de politieke partijen met wie is gesproken, met uitzondering van die van de VLP, zijn in het verleden informele contacten geweest zoals die soms plaatsvinden tussen een ambtenaar en raadsleden. Die contacten gingen inhoudelijk echter niet over het onderwerp parkeerbeleid. Ook is er sprake van een bestaande (incidentele) functionele relatie tussen de onderzoeker en één van de vertegenwoordigers van het Bewonersplatform Centrum, de vertegenwoordigers van Collectief Roosendaal en professor Riek Bakker. Ook in die gevallen is er echter in het verleden geen sprake geweest van contacten die als onderwerp het parkeerbeleid betroffen. Om het risico van eventuele ‘vooringenomenheid’ bij de interpretatie van de informatie uit de gesprekken te beperken, heeft de onderzoeker gekozen voor het maken van 100% transcriptieverslagen van deze interviews. In de gesprekken is door de onderzoeker geen terughoudendheid ervaren bij de geïnterviewden die gevoelsmatig herleidbaar is naar oorzaken in de bestaande persoonlijke relatie tussen onderzoeker en de geïnterviewde. Enige bevestiging daarvan zou kunnen worden afgeleid uit het feit dat de hierbij betrokken personen zich zonder het uiten van bedenkingen zich meteen bereid verklaarden om medewerking aan het onderzoek te verrichten. De positie van de onderzoeker in het ‘netwerk van het

parkeerbeleid' heeft op onderdelen van het onderzoek bijgedragen met 'eigen waarnemingen' van de onderzoeker en heeft diens toegang tot informatie over het onderzoeksobject vergroot.

Met de bestudering van deze stukken, het materiaal uit de interviews en het bijwonen van de begrotingsbehandeling, is een betrouwbaar beeld ontstaan van de beleidssituatie ten tijde van het onderzoek omtrent het parkeerbeleid in Roosendaal. De interne validiteit van het onderzoek is daardoor hoog. De externe validiteit van het onderzoek is laag omdat de bevindingen van het onderzoek plaats en tijdsgebonden zijn en niet generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten.

In het volgende hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van het op de hierboven beschreven wijze, uitgevoerde onderzoek.

Hoofdstuk 4 Het speelveld van het parkeerbeleid in Roosendaal

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de in hoofdstuk 2 vastgestelde - en in hoofdstuk 3 verder uitgewerkte kernvoorwaarden, de onderzoekresultaten over de beleidssituatie weergegeven. Per kernvoorwaarde worden de bepalende variabelen behandeld aan de hand van de in hoofdstuk 3 benoemde indicatoren.

4.1 Openheid

De kernvoorwaarde ‘Openheid’ wordt aan de hand van 4 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Onderhandelingsruimte over het beleid;
- Bereidheid tot het van delen invloed;
- Bereidheid van het bestuur tot openheid over het proces;
- Bereidheid tot participeren door participanten.

4.1.1 Variabele ‘Onderhandelingsruimte over het beleid’

De variabele ‘Onderhandelingsruimte over het beleid’ wordt beschreven met behulp van de indicator ‘Ruimte in het beleidsstandpunt van het bestuur’.

- Indicator ‘Ruimte in het beleidstandpunt van het bestuur’

De vakwethouder gaat er van uit dat er vanuit de gemeente ‘voorwerk’ voor het te formuleren beleid wordt verricht, bijvoorbeeld over de parkeertarieven. Dat voorwerk staat dan nog wel open voor wat de wethouder ‘tips, kritiek of opmerkingen’ noemt. Hij merkt op: *“Het is niet ons doel om het hier in een achterkamer te bedenken en over de schutting te gooien”*. Iedereen die ‘er verstand van heeft’ mag van hem meepraten. De wethouder wil ook nog beleidsruimte open laten. Over de actie gratis parkeren op koopzondagen merkt hij op: *“Nou dat gaan we wel zien of we iets dergelijks volgend jaar weer gaan doen of op een andere manier doen”*. Hij zegt bereid te zijn om compromissen te bereiken. Hij noemt als voorbeeld het eventueel aanpassen van de parkeereenheden. Hij streeft er naar streeft om de parkeertarieven zo laag mogelijk te houden maar zegt zich daarbij ook open te stellen voor ideeën van anderen. Wel vindt hij dat de investeringen van de gemeente in parkeergarages moeten worden terugverdiend. Hij zegt daarover: *“.. dus participatie is prima maar er zijn grenzen”*. Hij ziet graag een faciliterende rol van de gemeente met betrekking tot parkeren en heeft geen uitgesproken beleidsstandpunt over parkeren anders dan de voortzetting van het huidige beleid.

Zijn collega-wethouder zegt: *“De tijd dat wij van bovenaf alles dicteerden van zo moet het, die is voorbij en de trend is toch veel meer: luister naar wat willen nou de inwoners van jouw stad ...”*. De wethouder wil participanten inschakelen om binnen een bepaald kader tot ‘slimme oplossingen te komen’.

Dat sluit aan bij de ambtelijk directeur die aangeeft dat ‘bepaalde uitgangspunten wel belegd zijn’ maar dat het de truc is om in een participatief traject partijen zichzelf te laten ontstijgen en te dwingen om op een andere manier naar de materie te kijken. Als partijen daar niet of niet voldoende in slagen dan zullen zij er ook niet of minder in slagen de beleidsruimte te beïnvloeden.

De directeur van Parkeer Beheer Roosendaal vindt dat er in de plannen van Riek Bakker (projectleider van het project ‘Hart voor de Binnenstad’) al een flink stuk is voorgesorteerd op het parkeerbeleid.

Ambtelijk wordt ook al voorgesorteerd op het nieuwe parkeerbeleid. Op 25 september 2014 is naar aanleiding van het rapport 'Hart voor de Binnenstad', een ambtelijk rapport verschenen over de organisatie en de efficiency van de uitvoering van het parkeerbeleid in Roosendaal. Het rapport met de titel 'Vooruit met parkeren', bevat naast aanbevelingen die de parkeerorganisatie betreffen ook uitgangspunten voor een parkeervisie waarin sturende uitspraken worden gedaan over een aantal beleidsthema's, als uitwerking van de het rapport 'Hart voor de Binnenstad'. Als zodanig kan dat rapport worden beschouwd als een bijdrage aan wat de vakwethouder betitelt als 'voorwerk voor het beleid'.

4.1.2 Variabele 'Bereidheid van het bestuur tot het delen van invloed'

De variabele 'Bereidheid van het bestuur tot het delen van invloed wordt beschreven met behulp van 4 indicatoren:

- Uitingen over de reikwijdte van de gewenste participatie in bepaalde beleidsfasen;
- Uitingen over kaderstelling voor het beleid;
- Uitingen over toegang tot participatie;
- Uitingen over participanten waarvan deelname wenselijk is.

- Indicator 'Uitingen over de reikwijdte van de gewenste participatie'

Volgens de vakwethouder moet het participatietraject van het parkeerbeleid via het binnenstadsbestuur gaan verlopen: *".. daar komen alle stromingen of dat nou de vastgoedeigenaren, ondernemers, horeca, of bewoners of gemeente zijn, want wij zijn ook gewoon lid van dat binnenstadsbestuur. Daar komen alle wensen, bedenkingen, tips, goede ideeën bij elkaar. Er kan breed over gediscussieerd worden"*. Volgens de wethouder mogen al die partijen betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. De beleidsbepaling, de besluitvorming over het beleid is volgens hem voorbehouden aan de gemeenteraad. Hij heeft vanwege het professionele karakter van parkeren, geen hoge verwachtingen van participanten dat die aan de uitvoering van het parkeerbeleid iets zouden kunnen bijdragen.

In een rapport van de Rekenkamer West Brabant met de titel 'Onderzoek burgerparticipatie gemeente Roosendaal'(december 2012) waarin 15 participatietrajecten zijn onderzocht, wordt geconstateerd (p. 33) dat er bij de gemeente onvoldoende aandacht is voor evaluatie (en feedback). De Rekenkamer adviseert om participanten daar bij te betrekken.

Volgens de operationeel directeur Parkeer Beheer is het parkeerbeleid door wat het participatieproces van de binnenstadsorganisatie heeft opgeleverd, eigenlijk al wel 'afgekaderd'. Het gaat er volgens hem in het vervolgtraject vooral om de vormgeving van de beleidsuitgangspunten.

De operationeel directeur van Parkeer Beheer vindt het belangrijk dat de gemeente een eventuele beleidsrichting die zij voor ogen heeft van tevoren goed uitlegt aan participanten. In het verleden is dat niet altijd gebeurd volgens hem. Dan bleek later dat de speelruimte toch niet zo groot was voor participanten als dat zij vooraf meenden. Hij zou het wijs vinden om dat de komende tijd niet te doen.

- Indicator 'Uitingen over kaderstelling voor het beleid'

De vakwethouder wil zijn investering in de parkeergarages terugverdienen maar ziet dat niet als een hard kader. De financiële ondergrens zal wel worden verwerkt in de voorstellen die hij ambtelijk laat ontwikkelen. Hij verwacht niet dat de raad aan de voorkant van het proces kaders zal stellen,

hoewel hij vindt dat het in theorie wel van de raad verwacht mag worden. In de praktijk is het volgens hem vaak zo dat *“kaders gaandeweg ontstaan nadat er over gediscussieerd gaat worden”*. Zijn ervaring is dat de raad eerst een voorzet van het college afwacht. Hij is wel bereid om in het beleidsproces de raad in positie te brengen om met ‘iets kader-achtigs’ te komen.

De collega-wethouder vindt de vraag of er vooraf kaders gesteld moeten worden voor het beleid ‘een lastige’. Ook voor hem is het belangrijk dat het geld dat de parkeergarages heeft gekost terugkomt. Een beleidskader voor de parkeertarieven acht hij daarom van belang.

De SP beschouwt de kaders die er in de plannen van Riek Bakker voor het parkeren zijn geformuleerd, als een ‘ruim kader’. Een ‘ruim kader’ omdat de totaliteit van de plannen van Riek Bakker een ontwikkelingstermijn van ca. 30 jaar heeft. De raad moet wel zicht blijven houden op de tussentijdse stappen die daarin worden genomen. In de visie van de SP gaat het binnenstadsbestuur nu plannen maken. De gemeente moet met haar parkeerbeleid concurrerend zijn naar de omliggende winkelsteden. In die zin is voor de SP de parkeervisie leidend en niet of er aan de voorkant meer of minder geld voor het parkeerbeleid beschikbaar wordt gesteld door de raad.

De Roosendaalse Lijst vindt ook dat financiële randvoorwaarden zoals de inkomsten uit parkeertarieven niet sturend zouden moeten zijn voor het parkeerbeleid. Zij wil zich bij de beoordeling baseren op de ‘totale effectiviteit’ van het beleid.

De oppositiepartij VLP vindt ook dat de inkomsten uit tarieven niet bepalend moet worden voor het parkeerbeleid. Zij is van mening dat parkeerbeleid tot stand moet komen door meer ‘out of the box’ te denken en vindt het belangrijk om een ‘kritische noot’ te geven bij de plannen van Riek Bakker.

De ambtelijk directeur ziet voor- en nadelen van een kader. Een nadeel kan zijn dat een kader belemmerend kan werken in het benutten van de creatieve mogelijkheden, een voordeel van een kader kan zijn dat je daarmee een gerichte participatie tot stand kan brengen. Het kan volgens hem leiden tot beter verwachtingen management over de bijdrage van participanten. Bij het stellen van kaders moeten die ruimte blijven bieden voor creatieve oplossingen.

Volgens de ambtelijk beleidsmedewerker mobiliteit, bevatten de ‘plannen van Riek Bakker’ zeker kaders voor het parkeerbeleid. Hij zou deze kaders graag expliciet nog eens door college en raad vastgesteld zien. Hij refereert daarbij aan de kaders in het ambtelijk rapport ‘Vooruit met parkeren’, waaraan hij heeft meegewerkt om deze op te stellen. Ook hij vraagt zich af of wat het stellen van financiële kaders zal doen met de discussie over het parkeerbeleid. Daarom is hij er ook geen voorstander van een financieel kader aan de voorkant.

Professor Riek Bakker geeft aan dat zij bij het onderwerp parkeren in haar plannen voor de binnenstad bewust heeft gekozen voor een gefaseerde benadering, waarbij het parkeren vooral goed werd ingebed in een strategische benadering van het probleem van Roosendaal met de binnenstad. Zij heeft zich beperkt tot de hoofdlijnen van het parkeerbeleid omdat zij het belangrijk vond om die hoofdlijnen in het plan voor de totale aanpak van de binnenstad te kunnen vaststellen. Ook omdat: *“ .. als je dat niet inklemmt, inbedt in je totale strategie dat dat religieuze vormen aan kan nemen”*. Zij geeft aan het belangrijk te vinden om eerst ‘de hoofdmoot’ voor elkaar te krijgen. Het plan (‘Hart voor de Binnenstad’) daar staat volgens haar nog niet alles in wat er moet gebeuren maar het moest vooral genoeg tot de verbeelding spreken. Haar devies is dat de verdere uitwerking wel komt op het moment dat er een uitvoeringsorganisatie is en iedereen er aan gewend is.

Een woordvoerder van het Bewonersplatform Centrum verwoordt zijn idee over de waarde van het gevolgde traject van Riek Bakker met het parkeerbeleid als volgt: *“De grote simpelheid dat als je wat anders beoogt dan in het participatieve voorproces gerealiseerd is dat kan ik niet verzonnen krijgen. Want ik denk dat iedereen het in grote lijnen wel eens is met datgene wat in het rapport is opgenomen waar de raad een besluit over genomen heeft”*.

- **Indicator ‘Uitingen over toegang tot participatie’**

De vakwethouder geeft aan dat bij het college participatie hoog in het vaandel staat. Dat betekent volgens hem dat: *“ .. veel mensen, veel partijen daarover (over het parkeerbeleid) mogen meepraten”*. Hij vindt niet dat het parkeerbeleid bij de binnenstadsorganisatie ondergebracht moet worden. Wel mogen zij er iets van vinden. Hij geeft verder aan op voorhand nooit iemand uit te sluiten: *“ .. als ze niet mee mogen doen laten ze zich waarschijnlijk zeker horen en ik sluit nooit partijen op voorhand uit”*. Hij voegt daar aan toe: *“Participanten moeten zich serieus genomen voelen. Dus moet je ze ook echt betrekken en ook echt iets doen met hun opmerkingen”*.

De ambtelijk beleidsmedewerker mobiliteit geeft aan dat het zijn ervaring is dat de huidige bestuurscultuur gericht is op participatie. Hij kan het zich ook bijna niet voorstellen dat je dat met een onderwerp als parkeren niet zou doen. Het is volgens hem bij uitstek een onderwerp waar iedereen een heel duidelijke mening over heeft en dagelijks mee geconfronteerd wordt.

Dat het bestuur serieus aan de slag is met participatie blijkt ook uit het rapport van de Rekenkamer West-Brabant met de titel ‘Onderzoek naar burgerparticipatie in Roosendaal’ (december 2012) waarin (p. 31) de Rekenkamer o.a. tot conclusies komt dat de gemeente beschikt over een moderne visie op burgerparticipatie in relatie tot de rol die de gemeente in de samenleving wil spelen. Vier ingrediënten zijn daarin volgens de Rekenkamer belangrijk:

- De gemeente is bescheiden over de eigen rol en het aandeel in de aanpak van maatschappelijke opgaven;
- De gemeente wil meer loslaten en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving;
- De gemeente wil het invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor de woonomgeving en leefomgeving stimuleren;
- De gemeente wil op creatieve manier horizontale netwerken in de samenleving faciliteren, zodat partijen een platform hebben om elkaar te ontmoeten, partijen in staat zijn om doelen te vervlechten en partijen elkaar kunnen versterken bij het samen realiseren van deze doelen.

De SP blijkt met betrekking tot het onderwerp parkeren in het bijzonder, geen voorstander van nog verder investeren in participatie: *“Ja, je kunt natuurlijk participeren met organisaties of je kan het nog groter maken maar dan wordt het alleen maar lastiger denk ik, ja. En wat is participeren hé. In hoeverre is dat één vergadering of .. ja, participeren is wel een heel modern woord tegenwoordig”*. De nuancering volgt daarna: *“Op zich is het goed dat mensen mee mogen denken, mee mogen doen maar en.. het schiet toch een beetje door in onze samenleving hè. De eigen kracht en het idee van mensen moeten het maar zelf gaan doen en moeten maar mee gaan participeren”*.

De Roosendaalse Lijst heeft ook moeite om zich iets voor te stellen bij participatie in het parkeerbeleid. Zij vindt dat het totale parkeren bij Parkeer Beheer is weggelegd. Zij vindt dat nu de kaders zijn vastgesteld in het plan van Riek Bakker dat nu vooral de binnenstadsorganisatie samen met het college aan zet zijn. De binnenstadsorganisatie moet volgens hen nu maar eens kijken wat er voor ideeën zijn en welke mensen ze er bij moeten betrekken.

De VLP zou graag zien dat er vanuit de raad door een vertegenwoordiger van de coalitie en van de oppositie actief wordt geparticipeerd in het vervolgtraject van het beleidsproces voor parkeren. Ook zou zij de ‘zwijgende meerderheid’ meer willen betrekken bijvoorbeeld via een enquête.

De vertegenwoordiger van het bewonersplatform Burgerhout ziet het niet zitten om aan participatie te doen. Hij legt zijn negatieve associaties bij het begrip participatie uit. Bewoners die wel mee mogen praten over losliggende stoeptegels en beheer en onderhoud van plantsoenen maar het ‘houdt op’ wanneer het over de wat ‘grotere zaken’ gaat waar de gemeente Roosendaal centraal beleid op heeft geformuleerd. Het is hem niet opgevallen dat de gemeente een parkeerbeleid heeft. Volgens zijn collega’s van het Bewonersplatform Centrum is besloten dat de regie over een participatieproces van het parkeerbeleid bij de binnenstadsorganisatie komt te liggen.

- **Indicator ‘Uitingen over participanten waarvan toegang wenselijk is’**

De vakwethouder wil het bestuur van de binnenstadsorganisatie bij de participatie betrekken. Het ‘voorwerk’ moet volgens hem door de ambtelijke organisatie in samenwerking met Parkeer Beheer worden gedaan. Daarnaast noemt hij apart nog het Bewonersplatform Centrum en de ondernemersorganisatie Collectief Roosendaal als organisaties die naast het binnenstadsbestuur mogen meepraten over het parkeerbeleid. Hij ziet geen actieve rol voor de raad in de voorbereiding van het beleidsproces. ‘Die hoort volgens hem het kruid droog te houden tot het feitelijke moment van besluitvorming.

Dat spoort niet met de ideeën van de oppositiepartij VLP die er een voorstander van is dat politieke partijen ook actief deel nemen in het participatieproces van het parkeerbeleid. Niet alle partijen maar iemand namens de coalitiepartijen en iemand vanuit de oppositiepartijen. Verder noemt de VLP partijen als Parkeer Beheer, ‘bewoners dan wel vertegenwoordigers van bewonersgroepen en ‘mensen van de VVV die iets met toerisme doen’. Ook zou zij graag ‘de zwijgende meerderheid’ een stem willen geven, bijvoorbeeld door het houden van een enquête onder gebruikers van de binnenstad.

De Roosendaalse Lijst vindt dat door de binnenstadsorganisatie ook gespard zal moeten worden met de ‘verkeerskundige van de gemeente’ en dat er wel continu goed gecommuniceerd moet blijven worden met de bewoners en de betrokkenen.

De ambtelijk medewerker mobiliteit ziet een participatietraject voor zich zoals zich dat ook onder Riek Bakker heeft voorgedaan, waarbij bewoners en ondernemers gezamenlijk aan tafel zitten. Hij voorziet ook een rol voor de nieuwe binnenstadsorganisatie. Verder noemt hij een aantal ambtelijke functies zoals die van ‘handhaving’ en die van ‘regelgeving’ die bij het proces betrokken moeten worden. Parkeer Beheer vindt hij een heel belangrijke partij vanwege de informatiepositie die deze bekleedt. Hij ziet de rol van Parkeer Beheer in de uitvoering van het parkeerbeleid in de toekomst nog belangrijker worden, zeker wanneer zoals wat door Riek Bakker is gesuggereerd, ondernemers ook mede-eigenaar worden van Parkeer Beheer door daarin aandelen te verwerven.

De operationeel directeur van Parkeer Beheer noemt de ondernemers, in het bijzonder het Collectief Roosendaal als een ‘behoorlijk representatieve vertegenwoordiging’ van de ondernemers en de Bewonersorganisatie Centrum als een partij die in het participatieproces niet mag ontbreken. Dat geldt dat volgens hem ook voor de Bewonersorganisaties Kalsdonk, Westrand en Burgerhout. Naast ambtelijke en bestuurlijke bemoeienis noemt hij ook nog het Roosendaalse Gehandicapten Platform (ROGEP) die in het verleden ook stevig hebben geparticipeerd op het parkeerbeleid.

Het Bewonersplatform Centrum ziet de nieuwe binnenstadsorganisatie als het vehikel voor het participatieproces. Onder leiding van de directeur van de binnenstadsorganisatie zou er een implementatiegroep gevormd moeten worden die wordt begeleid door een verkeerskundige van de gemeente of van buitenaf. Verder zouden daar dan klantgroepen/stakeholders zoals 'de gebruiker, de bewoner en de ondernemer', volgens hen bij betrokken moeten worden.

4.1.3 Variabele 'Bereidheid bestuur tot openheid over het proces'

De variabele 'Bereidheid van het bestuur tot openheid over het proces' wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Bereidheid tot communicatie vooraf over de inrichting van het beleidsproces;
- Bereidheid tot communicatie vooraf over de beleidsruimte.

- Indicator 'Bereidheid tot communicatie vooraf over de inrichting van het proces'

De vakwethouder heeft geen behoefte aan een uitgeschreven gedetailleerd proces.

Een eenvoudig stappenplan, waar participatie onderdeel van uitmaakt volstaat voordat er een voorstel naar de raad gaat. Hij gaat er van uit dat aan het begin van het proces er eerste een ambtelijk voorstel wordt gemaakt dat vervolgens openstaat voor participatie.

De ambtelijk beleidsmedewerker mobiliteit is een voorstander van het 'duidelijk uitlijnen' van het proces ook in de tijd gezien. Volgens de operationeel directeur van Parkeer Beheer is het momenteel nog niet zo duidelijk voor 'de stad' hoe het beleidsproces gaat verlopen en vraagt dat nog de nodige aandacht in de communicatie daarover.

De beide coalitiepartijen Roosendaalse lijst en SP geven aan communicatie over het proces belangrijk te vinden. De Roosendaalse Lijst vindt dat vooral een aangelegenheid van het college, de SP vindt dat een taak voor de binnenstadsorganisatie.

- Indicator 'Bereidheid tot communicatie vooraf over de beleidsruimte'

Volgens de vakwethouder zal de beleidsruimte verwerkt worden in de inhoudelijke voorstellen die hij participanten gaat doen. Een voorbeeld daarvan is de 'financiële ondergrens' zoals die hiervoor is besproken bij de indicator 'kaderstelling voor het beleid'. Op de vraag of het ook een optie is om actief zijn uitgangspunten voor het ambtelijk voorstel te communiceren aan participanten, is zijn antwoord bevestigend. De wethouder vindt dat het vooral niet een discussie moet worden over één voorstel dat van tevoren al helemaal is dicht getimmerd. Varianten en alternatieven moeten wat hem betreft een rol in het beleidsproces krijgen.

De ambtelijk beleidsmedewerker mobiliteit heeft nagenoeg dezelfde opvatting en predikt enige terughoudendheid bij de presentatie van gemeentelijke plannen. Niet aan de voorkant al alles vastleggen wat je nastreeft maar ook ruimte laten voor participatie.

De operationeel directeur van Parkeer Beheer gaat er van uit dat er beperkte financiële speelruimte is voor het parkeerbeleid en zou het verstandig vinden wanneer het bestuur bereid is om die duidelijkheid ook voorafgaande aan het beleidsproces te geven. Hij wijst op het risico dat wanneer je dat niet doet dat uiteindelijk participanten teleurgesteld zullen worden in hun verwachtingen. Bestuurders hebben dan achteraf het nodige uit te leggen.

4.1.4 Variabele 'Bereidheid tot participeren door participanten'

De variabele 'Bereidheid tot participeren door participanten' wordt beschreven met behulp van 3 indicatoren:

- Bereidheid om eigen afwegingen te delen;
- Bereidheid tot het delen van invloed met het bestuur en andere stakeholders;
- Bereidheid om de eigen opstelling en/of opvattingen te wijzigen.

- Indicator 'Bereidheid om eigen afwegingen te delen'

Zowel het Bewonersplatform Centrum als Collectief Roosendaal geven aan volop geparticipeerd te hebben in het project van Riek Bakker. Het bewonersplatform geeft expliciet aan dat traject met voldoening te hebben doorlopen en wil ook een verdere bijdrage te leveren aan het parkeerbeleid.

Collectief Roosendaal vindt dat de binnenstadsorganisatie waarin ook vertegenwoordigd is, het parkeerbeleid verder moet ontwikkelen.

Het bewonersplatform Burgerhout is niet betrokken geweest in het project van Riek Bakker en zegt alleen deel te nemen aan een participatief beleidsproces wanneer de gemeente zich ook daadwerkelijk bereid toont om iets te doen met de aanbevelingen die zij krijgt: *“Er is niets frustrerender dan om aan iets mee te werken, vast te leggen in een beleidsplan en dat dat plan dan belandt in een la”*.

De vakwethouder zegt vanuit zijn ervaring in het verleden vol vertrouwen te zijn over de participatie door participanten.

- Indicator 'Bereidheid tot het delen van invloed met bestuur en andere stakeholders'

Het Bewonersplatform Centrum geeft aan zich er mee tevreden kunnen stellen als elementen van zaken die zij aandragen in het beleidsproces worden overgenomen. Collectief Roosendaal wil graag dat 'in samenspraak met bewoners, ondernemers en de gemeente' oplossingen worden bedacht en geeft daarmee aan ook invloed met andere participanten te delen. Het Bewonersplatform Burgerhout laat zich in indirecte zin over uit over haar bereidheid tot het delen van invloed met anderen door het beleidsproces te beschrijven als een proces waarin: *“... je met zijn allen er over discussieert, er over praat, tot een mening komt”*.

- Indicator 'Bereidheid om eigen opstelling en/of opvattingen te wijzigen'

De ambtelijk medewerker mobiliteit geeft aan dat ondernemers zich meer dan in het verleden bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problemen in de binnenstad. In het participatietraject van Riek Bakker heeft ook het aspect 'beleving' of het gebrek daaraan betekenis gekregen in de problematiek van de binnenstad. De kritiek is niet meer zo eenzijdig gericht op de gemeente die door de hoge parkeertarieven bezoekers de stad zou uitjagen. De tarievenkwestie blijft weliswaar een hot item in Roosendaal. Het besef van een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en ondernemers daarvoor is wel toegenomen bij participanten. Ook bij de ondernemers zelf. Collectief Roosendaal werkt bijvoorbeeld actief mee aan invoering van ondersteunende software voor ondernemers om in samenwerking met Parkeer Beheer hun klanten te compenseren voor hun parkeerkosten.

De SP heeft geen positieve verwachtingen van flexibiliteit in de standpunten van betrokkenen. Vooral over de parkeertarieven lopen de belangen van ondernemers (en wellicht ook die van inwoners) met de gemeente erg uiteen, vindt de SP. De VLP wil graag een proces organiseren

waarin ‘out of the box’ gedacht kan worden en ook bereid te zijn standpunten aan te passen wanneer anderen hen daarvan weten te overtuigen.

Volgens Riek Bakker is voor ondernemers de kwestie van de (hoge) parkeertarieven ‘van levensbelang’.

4.2 Duidelijkheid over de rol en inbreng bestuur en participanten

De kernvoorwaarde ‘Duidelijkheid over de rol en inbreng bestuur en participanten’ aan de hand van 2 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Bewustzijn van het bestuur over de toetsing van uitkomsten van het participatief traject;
- Eenduidigheid van optreden van het bestuur naar buiten.

4.2.1 Variabele ‘Bewustzijn van het bestuur over de toetsing van het participatief traject’

De variabele ‘Bewustzijn van het bestuur over de toetsing van uitkomsten van het participatief traject’ wordt beschreven met behulp van 3 indicatoren:

- Besef van de noodzaak tot het hebben van een toetsingskader;
- Opvatting over de eigen rol;
- Opvatting over (de afbakening van) de rol van participanten.

- Indicator ‘Besef van de noodzaak tot het hebben van een toetsingskader’

Bij de kernvoorwaarde ‘Openheid’ is het wel/niet aanwezig zijn van kaderstelling vooraf (zie 5.1.2), één van de indicatoren van de variabele ‘bereidheid van het bestuur tot het delen van invloed’. Bij de indicator die hier wordt besproken gaat het er om te beoordelen of het bestuur ook weet waaraan het de uitkomsten van het participatief beleid toetst en weet wat het belangrijk vindt en welke grenzen het wil stellen (Pröpper, p. 54). De vakwethouder geeft aan dat hij geen toetsingskader heeft waaraan hij de uitkomsten van een participatief beleidsproces gaat afmeten: *“Nee, ik heb geen criteria vooraf, voor mijzelf”*. Bij zijn uitingen over kaderstelling die hiervoor al aan de orde kwamen blijkt echter dat hij wel degelijk in wat hij ‘het voorwerk’ noemt een financiële ondergrens in de ambtelijke voorstellen voor het parkeerbeleid wil inbouwen. Zijn collega-wethouder beschouwt de uitgangspunten voor het parkeerbeleid die in het project van Riek Bakker zijn gedaan en die in september 2014 door de raad zijn vastgesteld, als een toetsingskader. Hij beschouwt dat plan als ‘leading’. De ambtelijk medewerker mobiliteit is diezelfde mening toegedaan maar heeft ook zijn bedenkingen bij een toetsingskader omdat die volgens hem vaak een belemmering zijn voor een bepaalde vrijheid van denken en het vinden van oplossingsrichtingen.

- Indicator ‘Opvattingen over de eigen rol’

De vakwethouder vervult een sleutelrol in het parkeerbeleid. Hij is daarvoor verantwoordelijk vanuit zijn portefeuille in het bestuur en hij is tevens voorzitter van het bestuur van de nieuwe binnenstadsorganisatie, het gremium waarin volgens deze wethouder de participatie vorm gegeven moet worden. Het bestuur geeft er blijk van inhoudelijke terughoudendheid te willen betrachten ten opzichte van de inhoud van het beleid. Dat blijkt uit de uitspraken van de vakwethouder die vindt dat de gemeente hierin vooral een ‘faciliterende rol’ heeft en zijn collega-wethouder die het heeft over het ‘omzetten van lokale initiatieven in daden’. De ambtelijk medewerker mobiliteit ziet ook nog een rol voor het college in de fase na het participatietraject om dan ‘knopen door te hakken’. De Roosendaals Lijst ziet een puur kaderstellende rol voor zichzelf

weggelegd en beschouwd en ziet dat in voldoende mate terug in het ‘plan van Riek Bakker’. De SP vooral een toetsende rol, in het bijzonder financieel. Deze coalitiepartijen zien dus geen actieve rol voor zichzelf weggelegd in het vervolgtraject van het parkeerbeleid. Dit in tegenstelling tot oppositiepartij VLP die wil dat een vertegenwoordiging vanuit de raad inhoudelijk participeert in het vervolg van het beleidsproces. Gelet op de opstelling van de oppositiepartijen hierin lijkt dat voorstel niet kansrijk om te worden opgevolgd. Het Bewonersplatform Centrum wil vanuit het standpunt van bewoners ‘meedenken met de ontwikkelingen in Roosendaal’ maar ziet zichzelf niet als een vertegenwoordiging van de bewoners. Het Bewonersplatform Burgerhout is momenteel nog niet toe aan het vervullen van een inhoudelijke rol in het parkeerbeleid. De standpunten van deze bewonersorganisaties over hun rol, roept de vraag op of de bewonersplatforms een representatieve afspiegeling vormen van de bewoners. Collectief Roosendaal die zegt 75 % van de ondernemers te vertegenwoordigen, wil de actieve rol zoals zij zegt die te hebben vervuld in het binnenstadsproject, voortzetten in de samenwerking met de nieuwe binnenstadsorganisatie.

- **Indicator ‘Opvattingen over de (afbakening van) de rol van participanten’**

De wethouder is van mening dat de raad geen actieve rol in het participatieproces moet vervullen. Zij moet zich beperken tot haar formele rol in de besluitvormingsfase. Dat komt overeen met de gedachte van de coalitiepartijen. Vanuit de politieke fracties is er de verwachting dat de nieuwe binnenstadsorganisatie de belangrijkste rol gaat spelen in het beleidsproces. Daarmee wordt impliciet de inhoudelijke rol van de vakwethouder als vertegenwoordiger van het gemeentebestuur ingeperkt. De wethouder blijft overigens nog wel politiek verantwoordelijk in de ogen van de fracties en blijft in hun ogen ook procesverantwoordelijk. Door zijn rol als voorzitter van het bestuur van de nieuwe binnenstadsorganisatie wordt de vakwethouder echter ook weer verantwoordelijk voor het bereiken van inhoudelijke resultaten van het beleidsproces. Inderdaad, zoals de ambtelijk directeur dat opmerkt is dat een complex netwerk waarbinnen de vakwethouder moet opereren en waarin de SP zelfs een potentieel rolconflict voor de wethouder in ziet. Het beleidsproces vraagt ook iets bijzonders van ambtenaren. Dat blijkt uit de uiting van Het Bewonersplatform Centrum ambtenaren moeten ‘faciliteren’ en niet ‘bepalen’ en ook de ambtelijk directeur ziet afgeleid van de rol van de vakwethouder ook ‘een ingewikkelde rol te vervullen door ambtenaren’. De rol van de ondernemers wordt door alle participanten gezien als een hele belangrijke. Het Bewonersplatform Centrum vindt dat Parkeer beheer ook beschouwd moet worden als marktpartij en ziet deze meer als overlegpartner dan de gemeente. Parkeer Beheer heeft ervaren dat een bewonersplatform ‘gekleurd’ kan zijn in haar mening afhankelijk wie het daarin voor het zeggen hebben. Daarmee wordt eveneens een vraagteken gezet bij de representativiteit van bewonersplatforms.

4.2.2 Variabele ‘Eenduidigheid van het optreden van het bestuur naar buiten’

De variabele ‘Eenduidigheid van het optreden van het bestuur naar buiten’ wordt beschreven met behulp van 3 indicatoren:

- Opvattingen over de mate van openheid;
- Opvattingen over de beleidsproblematiek;
- Opvattingen over de besturingsfilosofie van het beleidsproces.

- **Indicator ‘Opvattingen over de mate van openheid’**

Wat betreft de inhoudelijke openheid is er bij het bestuur overeenstemming over dat de uitgangspunten voor parkeren uit het ‘rapport van Riek Bakker’ gezien moeten worden als startpunt voor het beleidsproces. De raad heeft daar op de VLP na unaniem mee ingestemd. Het is echter niet expliciet vastgesteld als kader voor het vervolgtraject van het beleidsproces. De SP

noemt het een 'ruim kader'. Wat de 'financiële ondergrens' is, zoals de vakwethouder dat noemt, is geheel nog niet duidelijk. De wethouder verwacht dat zijn ambtenaren dat zullen opnemen in het 'voorwerk' voor het participatieproces als impliciete aanname bij de beleidsvoorstellen. De vakwethouder heeft daarover nog geen idee en de politieke fracties willen de beleidsvoorstellen achteraf toetsen op het financiële aspect. Het bestuur in al haar geledingen is er redelijk eensgezind in om deze 'vaagheid' in stand te houden. Vanuit Parkeer Beheer, die opereert op het scheidsveld van het bestuur en de marktpartijen wordt wel geappelleerd om duidelijkheid over eventuele beleidsstandpunten die door het bestuur vooraf worden ingenomen. Het bestuur is ook vrij eenduidig over de toegang van participanten tot het beleidsproces. Over deelname van de gemeente, ondernemers, bewoners en Parkeer Beheer bestaat overeenstemming. De vakwethouder geeft aan dat "iedereen die er verstand van heeft mee mag doen". Eveneens is er bereidheid binnen alle geledingen van het bestuur om transparant te zijn over het beleidsproces.

- **Indicator 'Opvattingen over de beleidsproblematiek'**

Gemeentelijk Verkeer- en Vervoer Plan

Roosendaal heeft geen aparte beleidsnota waarin de uitgangspunten voor het parkeerbeleid zijn vastgelegd. De beleidsuitgangspunten zijn neergelegd in een paragraaf (p. 28-32) van een Gemeentelijk Verkeer- en Vervoer Plan (GVVP) dat is opgesteld voor de periode 2008-2015. Uit het GVVP blijkt dat de binnenstedelijke problematiek erg verschilde van de huidige situatie. Veelzeggend is de volgende zinsnede in het plan: "Met het parkeerbeleid moet worden voorkomen dat Roosendaal, en met name de binnenstad, dichtslibt met autoverkeer waardoor de stad onbereikbaar, onleefbaar en economisch onaantrekkelijk wordt". Dat staat in schril contrast met de actuele situatie van teruglopende bezoekersaantallen en ten gevolge daarvan ook afnemende verkeer- en parkeerdrukke. Differentiatie in straat parkeren en garage parkeren ten aanzien van tarief, locatie en tijdsduur wordt in het plan gezien als het belangrijkste instrument tot reguleren van de parkeerdrukke. Het functioneel beleid voor het parkeren in de binnenstad richt zich op drie onderscheiden doelgroepen: bewoners, bezoekers en werknemers. Het beteugelen van de groei van 'bewoners parkeren' in openbaar gebied, het stimuleren van geconcentreerd parkeren in garages en op grote terreinen voor bezoekers en het laten parkeren van werknemers buiten het centrum zijn de belangrijkste beleidsuitgangspunten.

Aanvullend op het in het door de gemeenteraad vastgestelde beleid in het GVVP, is er een parkeerverordening van kracht die de bevoegdheden van het gemeentebestuur regelt met betrekking tot het heffen van parkeerbelasting, het aanwijzen van gebieden waarvoor parkeervergunningen verleend dienen te worden, het plaatsen van parkeerapparatuur en het vaststellen van de tarieven. Hiervoor is een aanwijzingsbesluit opgesteld en jaarlijks wordt er voor het straat parkeren een tarievenvoorstel aan de Raad gedaan.

Ontwikkelingen in het beleid

De afgelopen jaren zijn er een paar momenten geweest die hebben geleid tot beleidsaanpassingen op het GVVP. Zo werd, aldus de tekst van het raadsvoorstel 'Kredietvotatie t.b.v. autoluwe binnenstad', in september 2007 door het college een projectopdracht "autoluwe binnenstad" vastgesteld. Doel van die projectopdracht was om via een interactief proces het begrip "autoluwe binnenstad" van een concrete invulling te voorzien. Op 4 maart 2008 was dat traject doorlopen en werd door het college een principebesluit over het autoluw maken van de binnenstad dat vervolgens met een raadsvoorstel werd voorgelegd aan de gemeenteraad. Het kader voor het betreffende collegebesluit werd gevormd door het GVVP en de plannen rondom de aanleg van de ondergrondse parkeergarage op de Nieuwe Markt. Die plannen gingen over het autoluw maken van beide Markten (de Nieuwe en de Oude Markt) en hun directe omgeving, te weten: de Markten,

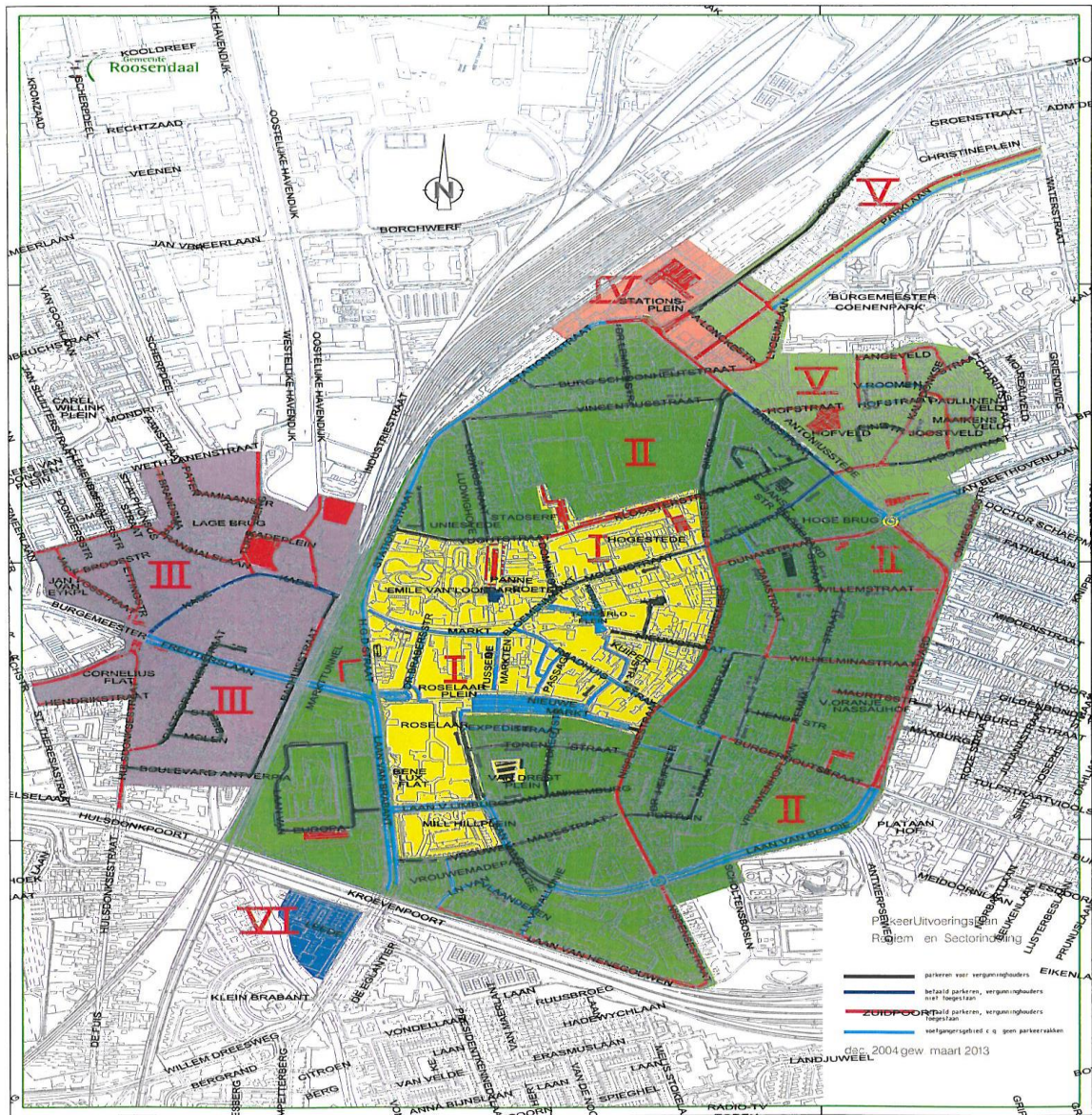
inclusief de Bloemenmarkt, de Raadhuisstraat, de Dr. Braberstraat, het Roselaarplein en het Tongerloplein (incl. de Kerkstraat). Met het autoluw maken van de binnenstad werd volgens het college beoogd het woon- en winkelklimaat te verbeteren. Het moest eveneens bijdragen aan de veiligheid ervan. Het raadsvoorstel kwam mede tot stand op basis van een tweetal interactieve sessies met een klankbordgroep van externe partijen.

Op 18 mei 2011 verscheen een raadsmededeling (nr. 45R-2011) van het college over 'de mobiliteitsagenda 2011-2014 'Beter Onderweg''. Het college stelde daarin dat voor de aanpak van deze knelpunten het beleidskader zoals vastgelegd in het GVVP onvoldoende aanknopingspunten bood om een aantal knelpunten in mobiliteitsvraagstukken te behandelen. Om dat wel te kunnen doen werd de mobiliteitsagenda 2011-2014 vastgesteld. Daarin werd gesteld dat het gemeentelijk parkeerbeleid vroeg om een actualisatie omdat er zich steeds vaker problemen voordeden waar het toenmalige parkeerbeleid geen antwoord op had. Daarbij ging het o.a. om de tijden van het parkeerregime, mogelijke uitbreiding van het gereguleerde gebied, de mogelijkheden t.a.v. bezoekersregelingen, etc. De actualisatie richtte zich op deze 'pijnpunten' als aanvulling op het vigerende beleid. Het college gaf aan interactieve sessie met bewonersplatforms en maatschappelijke organisaties te gaan houden 'om te bepalen welke problemen er bij hen leven en welke oplossingen zij voor ogen hebben' (pg. 24 van de mobiliteitsagenda 2011-2014, bijlage bij raadsmededeling 45R-2011).

In het raadsvoorstel (BC/2013-14) van het college over het Actieplan parkeren van 13 maart 2013 wordt aangegeven dat het parkeerbeleid in 2011 is geactualiseerd. Hierin wordt geconcludeerd dat: *".. het parkeersysteem in Roosendaal goed functioneert en dat slechts een beperkt aantal maatregelen wenselijk zijn"*. Samen met de motie 'uniforme reguleringstijden' (d.d. 1 februari 2012), zo geeft het college aan in het raadsvoorstel, heeft dat concreet geleid tot aanpassing van de parkeertijd van 18.30 uur naar 19.30 uur, een pilot 'parkeren per minuut' in de Biggelaar en de introductie van uitrijdkaarten voor de parkeergarages als alternatieve bezoekersregeling. Gedurende 2012, ontving het college echter signalen van bewoners en ondernemers dat de doorgevoerde maatregelen niet tot de gewenste effecten hebben geleid. In het raadsvoorstel wordt voorgesteld om de aanpassing van de parkeertijden waartoe na de actualisatie in 2011 werd besloten en de pilot van parkeren per minuut in de parkeergarage de Biggelaar weer terug te draaien en om een pilot om op de koopzondagen in 2013 gratis parkeren mogelijk te maken in alle parkeergarages. Er wordt voor wordt gekozen om de garages gratis te maken en niet de openbare parkeerplaatsen. Dit om de woonstraten te beschermen. De pilot komt tegemoet aan ondernemers die hadden aangegeven de focus op de collectieve koopzondagen te gaan leggen. Deze koopzondagen zouden thematisch worden aangekleed.

De tarieven voor de parkeergarages zijn meerjarig overeengekomen met de uitvoeringsorganisatie voor de parkeergarages Parkeer Beheer Roosendaal B.V. Opvallend is dat er geen sprake is geweest van tariefdifferentiatie tussen het parkeren op straat en in de parkeergarages. In juli 2007 werd er in het hart van de binnenstad een nieuwe ondergrondse parkeergarage (Nieuwe Markt) opgeleverd> Het financieringsarrangement daarvan hield in dat over een reeks van jaren de parkeertarieven (zowel op straat als in de garages) gestaag zouden moeten stijgen (bron: mondelinge toelichting door de operationeel directeur van Parkeer Beheer). Die omstandigheid heeft er mede toe geleid dat parkeertarieven in Roosendaal tot op heden niet zijn gebruikt als parkeerdruk regulerend instrument. Een afbeelding van het gereguleerd parkeerregime wordt op de volgende pagina weergegeven.

Afbeelding 2: Gereguleerd parkeerregime in Rosendaal (bron: 'aanwijzingsbesluit parkeren 2013')

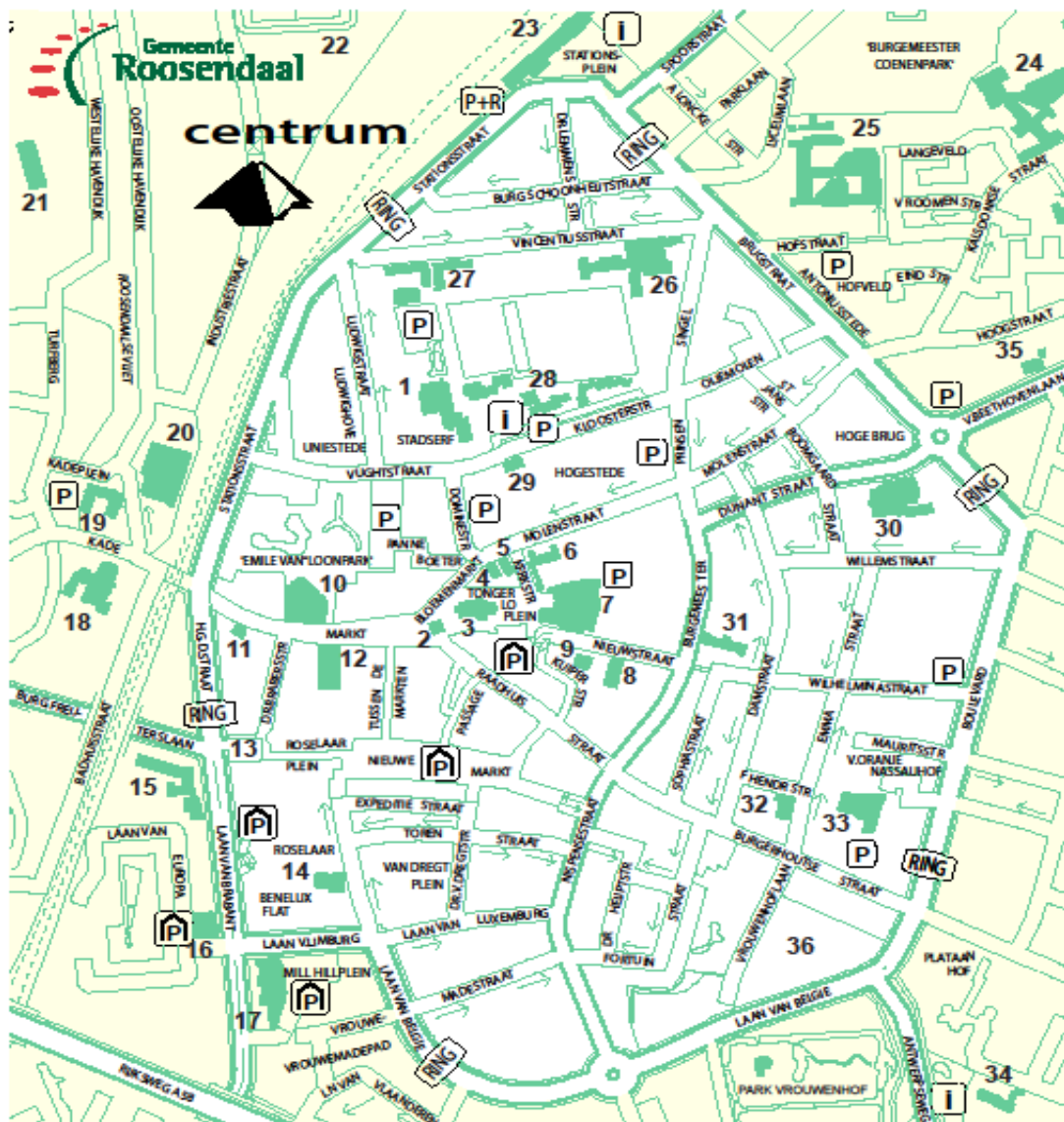


Het betreft een weergave van het gebied waar gereguleerd parkeren van toepassing is. De Romeinse cijfers geven aan welk betalingsregime van toepassing is. Het gebied met de Romeinse cijfers I en II komen overeen met het gebied van de 'oude centrum ring'.

Recente beleidsontwikkelingen

Mijn eigen waarneming is dat mede onder invloed van de economische crisis en teruglopende bezoekersaantallen aan de binnenstad van Rosendaal, met name vanuit de ondernemers, daarin ondersteund door een meerderheid in de Raad, er de laatste tijd veel kritiek is op de hoogte van de parkeertarieven. De heersende gedachte is dat hoge parkeertarieven bezoekers afschrikt van een bezoek aan de binnenstad. De tariefswijziging die was voorzien doorgevoerd te worden per 1 januari 2014, werd door het college afgeblazen.

Afbeelding 2: Overzicht parkeervoorzieningen Roosendaal (bron: GVVP)



VERKLARING

- 1 Stadskantoor
- 2 Oud Raadhuis
- 3 St.Jan (evenementen)
- 4 Fractiehuis
- 5 Trouwlocatie en horeca "Anno 1810"
- 6 Museum De Ghulden Roos (Tongertothuis)
- 7 Schouwburg De Kring
- 8 Politiebureau
- 9 Basisschool De Singel (tijdelijke locatie)
- 10 Parrota / Bibliotheek VANNU
- 11 VVV / ANWB
- 12 Gemeentearchief / Beheer / Programmering
- 13 Busstation
- 14 Hoofdpstkantoor
- 15 Brandweertkazeme

éénrichtingsverkeer	parkeerterrein
overdekte parkeergarage	

- 16 Aramis AlleeWonen / Het Punt
- 17 Belastingdienst en Douane
- 18 R.K. Onze Lieve Vrouwe Kerk van Fatima
- 19 FIOD - ECD
- 20 Kellebeek College
- 21 De Kringloper
- 22 Stadion RBC Roosendaal
- 23 N.S. Station
- 24 Verpleeghuis Wiekendael
- 25 Norbertus College
- 26 Mariadal, Zusters Franciscanessen
- 27 Dependance Norbertus College
- 28 Basisschool Jeroen Bosch
- 29 Toezicht en Handhaving
- 30 Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)
- 31 Centrum voor de Kunsten, Beeldend
- 32 Parkeerservicebureau
- 33 Centrum vd Kunsten, Muziek (de Sulle)
- 34 Joseph Basisschool
- 35 Jehova's Getuigen Koninkrijkszaal
- 36 Speeltuin Vrouwenhof

De rekening daarvoor is ten laste gekomen van de gemeente die genoeg heeft moeten nemen met lagere parkeeropbrengsten voor het straat parkeren en die Parkeer Beheer Roosendaal B.V. heeft moeten compenseren voor gedeelde inkomsten. Tevens werd de pilot voor 2013 voor het gratis parkeren in parkeergarages door de Raad verlengd met half een jaar tot medio 2014 en vervolgens werd de pilot door het college nog verder verlengd tot eind 2014. De kosten daarvan komen volledig ten laste van de gemeente. Dit in combinatie met dalende parkeeropbrengsten ten gevolge van de afnemende bezoekersaantallen, trekt een zware wissel op de parkeerexploitatie van de gemeente.

In februari 2014 verschijnt het rapport van professor Riek Bakker over een nieuw ontwerp van de binnenstad. Het rapport met de titel 'Hart voor de Binnenstad' (p. 5) laat zich op onderdelen ook uit over haar visie op parkeren in de binnenstad. Bij een compactere binnenstad hoort een nieuw centrumring en een efficiënter, klantvriendelijker parkeerregime. Zonder betere bereikbaarheid en toegankelijkheid is de aanpak voor de compacte binnenstad volgens Bakker maar half werk. Parkeren vindt in de toekomst hoofdzakelijk plaats in parkeergarages, maaiveld parkeren behoort in het algemeen tot het verleden. Op de centrumring wordt eenrichtingsverkeer ingevoerd en het parkeerregime zal klantvriendelijker worden

In september 2014 is het ambtelijke rapport 'Vooruit met parkeren' verschenen. Dat rapport bevat naast aanbevelingen die de parkeerorganisatie betreffen ook een aantal uitgangspunten voor een parkeervisie als uitwerking van de het rapport 'Hart voor de Binnenstad':

- Parkeerregulering heeft als hoofddoel het voorkomen van parkeeroverlast;
- Het parkeertarief is geen argument voor bezoekers om te kiezen voor een andere stad;
- Parkeren is een noodzakelijke faciliteit en ondersteunend aan de koers van de binnenstad;
- Bezoekers parkeren in principe in de parkeergarages
- De unieke kwaliteit van de historische aanloopstraten (Molenstraat, Kade, Burgerhoutsestraat) wordt ondersteund door kort parkeren;
- Deregulering van het bestaande parkeersysteem is noodzakelijk;
- Parkeren buiten de (nieuwe) binnenstad is alleen mogelijk voor de doelgroepen die daar hun bestemming hebben;
- Een bezoekersregeling voor (bezoek van) bewoners wordt mogelijk gemaakt;
- Parkeren op kenteken is de toekomst;
- Parkeergarages beter benutten door het bieden van maatwerk voor ondernemers en bewoners.

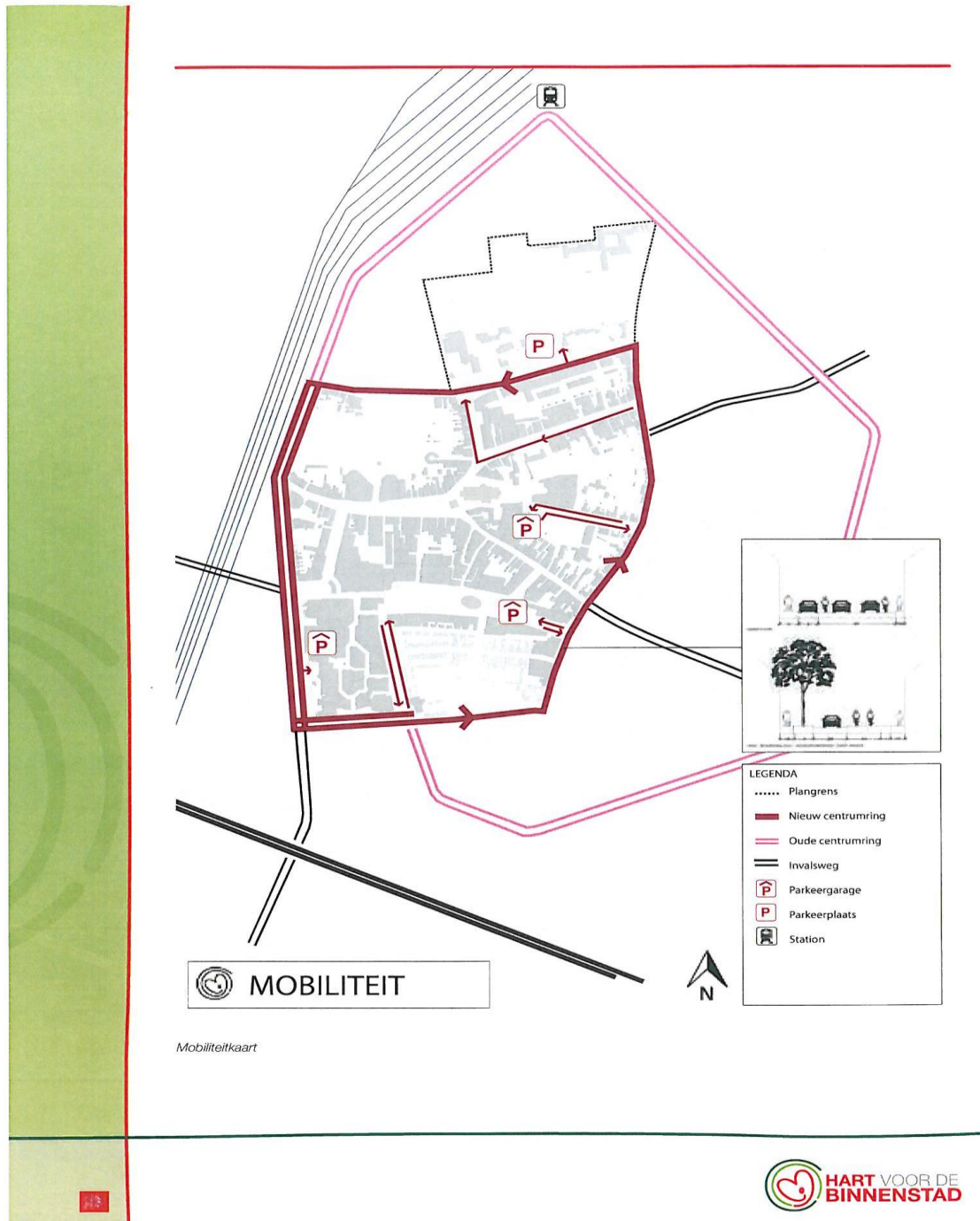
De ambtelijke werkgroep heeft geadviseerd aan het college om bovenstaande uitgangspunten te betrekken in een participatief beleidsproces voor het parkeren in de binnenstad van Roosendaal. In bijlage 3 treft u een afbeelding aan van het 'Parkeerconcept Roosendaal 2016'.

Opvattingen over de beleidsproblematiek vanuit de afgenomen interviews

Alle participanten zijn het eens over de uitgangspunten voor het parkeerbeleid uit het rapport van Riek Bakker. Deze uitgangspunten zijn: een compact centrum omsloten door een nieuwe, kleinere cityring; parkeren door bezoekers zoveel als mogelijk in de parkeergarages; verkeerstoegankelijkheid naar het centrum verhogen en meer aandacht voor het fiets parkeren. Professor Bakker heeft zich in het participatietraject van haar project niet bezig gehouden met een discussie over de parkeertarieven. Haar oplossing is om de parkeergarages eerst door de gemeente te laten aflossen en daarna ondernemers te laten participeren in de exploitatie van de parkeergarages. Gelet op de uitspraken van het bestuur (collegeleden en raadsleden) dat de gemeente haar investering in de garages wil terugverdienen en het huidige beleid van een

'gesloten financiering' voor het parkeren zoals die momenteel geldt, is het onwaarschijnlijk dat de gemeente daartoe bereid zal zijn. Dit mede gelet op de hoge balanswaarde van de Parkeergarage Nieuwe Markt (In 2007 was daar een investering van ca. € 21 mln. mee gemoeid).

Afbeelding 3: Nieuwe centrumring (bron: rapport 'Hart voor de Binnenstad')



De nieuwe centrumring (in de afbeelding hierboven aangegeven met de vetgedrukte paarse enkele belijning) zorgt voor een compactere binnenstad vergeleken met de oude centrumring (aangegeven met de dubbele paarse belijning). De drie belangrijkste parkeergarages (de Biggelaar, de Roselaar en de Nieuwe Markt) bevinden zich binnen de contouren van de nieuwe compacte binnenstad. De andere twee (Liga en Mill Hill) net daarbuiten.

De hoogte van de parkeertarieven is een dominante kwestie vooral tussen de gemeente en ondernemers. De vakwethouder wil het parkeertarief 'niet te duur maken' en wijst ook op de mogelijkheid dat ondernemers hun klanten financieel compenseren voor het door hen betaalde parkeergeld met behulp van zogeheten loyalty systemen waarmee het parkeerkaartje geheel of gedeeltelijk door de ondernemer wordt betaald. Ook de Roosendaalse Lijst en het Bewonersplatform Centrum vinden dat ondernemers daarin hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De oppositiepartij VLP vindt de parkeertarieven te duur en de coalitiepartij de Roosendaalse Lijst vindt de parkeertarieven 'geen publiekstrekker'. Alle politieke fracties zeggen dat zij de beleidsvoorstellen voor het parkeren achteraf op de financiële consequenties willen beoordelen. Voor de ondernemersorganisatie Collectief Roosendaal zijn de parkeertarieven het belangrijkste onderwerp. Zij verwijten de gemeente dat die de problematiek benadert als een 'boekhoudkundige opgave'.

De uitgangspunten over het parkeren in het rapport van Riek Bakker vragen volgens de ambtelijk medewerker mobiliteit om een verdere 'vormgeving van de uitvoeringsaspecten'. In het ambtelijk rapport 'Vooruit met Parkeren' is daar al verder op voorgesorteerd. Het huidige parkeerbeleid voldoet volgens hem nog redelijk maar hij pleit wel voor vernieuwing. Ook Parkeer Beheer Roosendaal B.V. laat dat geluid horen. Niet verwonderlijk omdat beiden betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het genoemde ambtelijke rapport. De vernieuwing bestaat o.a. uit het gebruik van nieuwe digitale systemen voor betaling van parkeergeld en de begeleiding van verkeerstromen. Parkeer Beheer is als eigenaar van de parkeergarages gebaat bij het bevorderen van het parkeren in de parkeergarages. Het Bewonersplatform Centrum zou ook graag in het parkeerbeleid de parkeernormen willen verruimen in gebieden waarin veel panden zijn opgesplitst voor gebruik door verscheidene bewoners en vraagt aandacht voor een goede 'bezoekersregeling'. Behalve het onderwerp 'hoogte van het parkeertarief' hebben de overige onderwerpen zoals ook opgemerkt door de ambtelijk medewerker mobiliteit het karakter van het 'vormgeven van uitvoeringsaspecten'.

- **Indicator 'Opvattingen over de besturingsfilosofie van het beleidsproces'**

Alle stakeholders waar mee gesproken is zien een rol in het participatieproces voor de nieuwe binnenstadsorganisatie. Enkelen van hen willen zelfs de volledige regie over het beleidsproces daar neerleggen en één van hen wil zelfs zo ver gaan dat de binnenstadsorganisatie zelfs een besluit neemt over het parkeerbeleid. Om dat vervolgens in haar uitspraken weer te nuanceren door aan te geven dat de gemeenteraad de besluiten wel financieel moet toetsen en gaat over de ultieme besluitvorming. De vakwethouder vindt dat de gemeente in regie moet blijven over het totale proces. De ambtelijk directeur, de ambtelijk medewerker mobiliteit en de operationeel directeur Parkeer Beheer ondersteunen die visie. Een belangrijk argument daarvoor is volgens de ambtelijk directeur het feit dat het stedelijk parkeerbeleid de geografische begrenzing van de nieuwe binnenstad overstijgt. De ambtelijk directeur en ook professor Riek Bakker vinden dat er door de gemeente en de binnenstadsorganisatie afspraken gemaakt moeten worden over hoe taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de binnenstadsorganisatie verdeeld moeten worden.

Over de rol van de raad zijn de meeste stakeholders het eens. Die moet zich niet actief in het vervolgtraject begeven. De gevormde binnenstadscommissie uit de raad moet op een apolitieke wijze het contact onderhouden met de binnenstadsorganisatie mede ook om te voorkomen dat de raad zich met details van het beleid gaat bemoeien. Door een aantal betrokkenen wordt nog wel een rol gezien voor het college en eventueel de raad, bij het formuleren van 'aanwijzingen voor het beleid' voordat het proces wordt vrijgegeven voor participatie in de binnenstadsorganisatie. Dat correspondeert met een aanbeveling die de Rekenkamer in haar rapport over burgerparticipatie in 2012 heeft gedaan, om te investeren in gemeenschappelijke beeldvorming tussen raad en college

over de nieuwe rol die het gemeentebestuur in de samenleving wil spelen en om te kijken wat dat betekent voor het samenspel tussen raad en college. Over de mate van detaillering varieert het beeld in deze casus van 'speerpunten' tot 'ambtelijk voorwerk met beleidsalternatieven'. De ambtelijk medewerker mobiliteit adviseert om voordat het participatietraject wordt opgestart dat de gemeente en de ondernemers eerst de tarieven discussie met elkaar beslechten omdat daar volgen hem geen positieve invloed van uitgaat naar het participatieproces. De uitspraken van Collectief Roosendaal die 'de gemeentelijke financiering' van de parkeergarages ziet als een 'complicatie' en van professor Riek Bakker dat je eerst moet zorgen dat 'het financieel voor elkaar is' en dan kunt gaan praten met ondernemers over het parkeerbeleid, wijzen ook in die richting. Niet iedereen is er gerust op dat het participatieproces in de binnenstadsorganisatie evenwichtig zal verlopen. De operationeel directeur van Parkeer Beheer vreest voor dominantie van ondernemersstandpunten in het beleidsproces. De ambtelijk medewerker mobiliteit vraagt aandacht voor een 'kwalitatief goede vertegenwoordiging' van alle bij het beleidsproces betrokken partijen met mogelijkheden om naar hun achterbannen terug te koppelen.

Onderzoeksrapport naar burgerparticipatie door de Rekenkamer

Het eerder genoemd onderzoeksrapport van de Rekenkamer (p. 21-22) naar burgerparticipatie in Roosendaal, bevat een aantal interessante passages die betrekking hebben op de voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen. Er zijn door de Rekenkamer 15 trajecten uit de participatiemonitor onderzocht en uit dat onderzoek blijkt dat zowel projectleiders als de participanten van mening zijn dat er in 60% van de trajecten sprake is van maatwerk in werkvormen. Raadsleden vinden dat overigens nog tegenvallen aldus het rapport: *"Er wordt veel gewerkt met informatieavonden en 'frontale opstellingen' met het college aan de ene kant en burgers aan de andere kant"* (bron: interview raadsleden).

Verder constateert de Rekenkamer dat de raad interesse heeft voor het beter bepalen van haar rol tijdens interactieve processen (resultaat van een raadsbrede werkconferentie in Ossendrecht op 27 november 2009). Daaruit blijkt onder meer dat de raad vaker burgers wil faciliteren om zelf zaken op te pakken. Ook wil de raad beter in staat zijn om de rol van de gemeente bij belangrijke processen te kunnen beoordelen. Die behoefte heeft volgens de Rekenkamer echter niet geleid tot een praktisch afwegingskader voor derRaad om goed te kunnen sturen en om te controleren op burgerparticipatie en regievorming in concrete dossiers. De Rekenkamer merkt verder op dat sleutelpersonen van de gemeente tijdens de interviews hebben opgemerkt dat de raad nauwelijks proceskaders stelt voor de uitvoering van participatietrajecten. Ook concludeert de Rekenkamer (p.23) dat het de raad en het college onvoldoende lukt om als eenheid op te trekken bij belangrijke participatietrajecten. Projectleiders geven aan (p. 32) dat voor 40 % van de projecten onvoldoende commitment bestaat van de raad, college en ambtelijk management. De Rekenkamer beschouwt dat als een lage score in relatie tot een uitgevoerde benchmark. De Rekenkamer formuleert mede naar aanleiding van het bovenstaande de volgende aanbeveling: 'Investeer in gemeenschappelijke beeldvorming tussen raad en college over de nieuwe rol die het gemeentebestuur in de samenleving wil spelen en kijk wat dit betekent voor het samenspel tussen raad en college. Ontwikkel voor de raad een praktisch afwegingskader om burgerparticipatie en de rol van het gemeentebestuur goed te kunnen richten en te controleren'.

4.3 Meerwaarde van participatie voor het bestuur

De kernvoorwaarde 'Duidelijkheid over de rol en inbreng bestuur en participanten' aan de hand van 3 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Toevoeging aan beleid;
- Toevoeging aan het beleidsproces;

- Toevoeging aan het politiek systeem.

4.3.1 Toevoeging aan het beleid

De variabele ‘Toevoeging aan het beleid wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Inhoudelijke verrijking;
- Het realiseren van een hoger ambitieniveau.

- **Indicator ‘Inhoudelijke verrijking’**

Door een aantal participanten is gewezen op het aspect van inhoudelijke verrijking in een proces van participatie. Vakwethouder Lok is van mening dat participatie: *‘.. een beleidsproces goed kan versterken als je gebruik kunt maken van de deskundigheid die onder de inwoners leeft’*. Een woordvoerder van de Roosendaalse Lijst ziet in het proces van het ‘inregelen van het beleid’, de betrokkenheid van bewoners en ondernemers als een proces waar ‘ideeën’ uit voort zullen komen. De vertegenwoordiger van de VLP zou graag ‘out of the box denken’ willen stimuleren. De ambtelijk medewerker mobiliteit ervaart in de praktijk inhoudelijke toegevoegde waarde door bijdragen van bewoners en ondernemers.

In het rapport van de Rekenkamer over burgerparticipatie merkt de Rekenkamer (p.12) op dat in de nota Burgers en Interactiviteit (juni 2004) die de gemeente heeft opgesteld ter ondersteuning van interactief werken, als één van de doelen is geformuleerd:

- Beter inhoudelijk plannen door de inbreng van kennis en ervaring door partijen in de samenleving.

Dat is ook een indicatie voor ‘inhoudelijke verrijking’.

De overige doelen waren:

- Een beter en constructief beleidsproces met wederzijds begrip en het vergroten van de kans op een aanvaardbaar compromis dat ten goede komt aan de versnelling van beleid en
- het verbeteren van het imago van de gemeente, het verbeteren en vernieuwen van de relaties met externe partijen.

De Rekenkamer (p. 34) geeft in haar aanbeveling overigens aan om de nota ‘Burgers en Interactiviteit’ te moderniseren en deze aan te laten sluiten bij de nieuwe ambities en rolopvatting van het gemeentebestuur. Daarmee wordt door de Rekenkamer gedomd op de hogere segmenten van participatie op de participatieladder.

- **Indicator ‘Het realiseren van een hoger ambitieniveau’**

Dit aspect is in een aantal gevallen genoemd door participanten wanneer er werd gesproken over een bijdrage die zij verwachten van ondernemers in de kwestie omtrent de parkeertarieven. Er is een vrij breed gedeelde verwachting dat ondernemers daarin ook een bepaalde verantwoordelijkheid nemen. Door vakwethouder Lok wordt dat aangeduid met ‘loyalty systemen’, waarmee ondernemers hun klant iets van het parkeertarief zouden kunnen restitueren,. Zijn collega-wethouder drukt zich daarover in soortgelijke termen uit: *“.. dat je niet steeds bij de gemeente moet aankloppen van nou joh, dat parkeertarief mag niet stijgen of moet twee dubbeltjes omlaag maar dat je ook zelf komt met oplossingen die betaalbaar zijn”*. Het ‘realiseren van een hoger ambitieniveau’ van participatie bestaat in dit geval uit het bundelen van geldstromen tussen gemeente en ondernemers. Ook het Bewonersplatform Centrum heeft een gelijksoortige

verwachting geuit als de beide wethouders. De ondernemers bij monde van Collectief Roosendaal geven aan dat het een mogelijkheid is die benut kan worden en kwalificeren het (gedeeltelijk) teruggeven van parkeergeld van klanten door ondernemers als een optie.

4.3.2 Toevoeging aan het beleidsproces

De variabele ‘Toevoeging aan het beleidsproces’ wordt beschreven met behulp van 4 indicatoren:

- Verbetering van het proces;
- Verbetering van de samenwerking met externe partijen;
- Vergroting van draagvlak;
- Versnelling van het beleid.

- Indicator ‘Verbetering van het proces’

De Roosendaalse Lijst presenteert zichzelf als een ‘partij uit de wijken en dorpen’ die ‘wijkgericht werken’ hoog in het vaandel heeft. Zij zien participatie als een verbetering van het proces. Volgens de ambtelijk medewerker mobiliteit leidt participatie tot een betere voorbereiding van de besluitvorming. Volgens de operationeel directeur van Parkeer Beheer kan participatie tot een beter begrip leiden voor elkaars standpunten. Ook ziet hij meerwaarde voor het bestuur het voor participanten inzichtelijk maakt dat er tussen conflicterende standpunten van participanten, door de gemeente soms ook een keuze moet worden gemaakt. Dat kan volgens hem de gemeente later in het proces, helpen bij het ‘verkopen’ van haar beleid. Het Bewonersplatform Burgerhout ziet een meerwaarde in participatie als ‘bewustwordingsproces’, waardoor er een vertrekpunt ontstaat voor concrete uitvoering van het beleid. Riek Bakker zegt dat zij in haar project voor de binnenstad bewust heeft gekozen voor het binnenhalen van participanten die daar op persoonlijke titel hun medewerking aan wilden verlenen. Zij wilde daarmee voorkomen dat zij teveel te maken zou krijgen met besturen van vertegenwoordigende instanties met uitgekristalliseerde opvattingen. Zij was bang daarmee ‘meer van hetzelfde’ te krijgen. Dat werd met haar keuze voor niet georganiseerde deelnemers voorkomen hetgeen het proces ten goede kwam.

- Indicator ‘Verbetering van de samenwerking met externe partijen’

Verbetering van de samenwerking is een verwachting die breed wordt gedeeld door nagenoeg alle partijen waarmee is gesproken. De ene partij is daar wel wat explicieter in dan de andere. De Roosendaalse Lijst, Collectief Roosendaal en het Bewonersplatform Centrum zijn het meest expliciet en spreken hun vertrouwen uit in de toekomstige samenwerking van partijen. Bij de andere participanten, met uitzondering van het Bewonersplatform Burgerhout en de VLP, is dat op een meer impliciete wijze ook het geval. Die partijen koppelen hun verwachting aan de binnenstadsorganisatie als het platform waar die samenwerking vorm zal moeten krijgen. Het Bewonersplatform Burgerhout ziet die samenwerking alleen tot stand komen onder leiding van een deskundige procesmanager en de VLP is zelfs bereid met een delegatie uit de raad gebruik te maken van de binnenstadsorganisatie als platform voor samenwerking.

- Indicator ‘Vergroting van het draagvlak’

Dit is het meest genoemde aspect van participatie dat leidt tot een meerwaarde voor het bestuur. De vakwethouder heeft het over ‘een meer gedragen advies, voorstel’ en ‘een meer geaccepteerd eindresultaat’. Ook zijn collega-wethouder hecht veel waarde aan draagvlak: “.. *als je geen draagvlak hebt dan ben je nergens*”. Ook de Roosendaalse Lijst, de VLP en het Bewonersplatform Centrum drukken zich expliciet uit over vergroting van het draagvlak. In het project van Riek Bakker

hebben de deelnemende partijen, als blijkt van hun draagvlak, zelf publiekelijk gepresenteerd wat zij van de inhoud van haar rapport vonden.

- **Indicator ‘Verkorting van de tijdsduur/versnelling van het beleid’**

De ambtelijk medewerker mobiliteit merkt op dat het traject parkeren dat is afgelegd bij het project van Riek Bakker door de intensiteit van het traject maar ook door het draagvlak dat daar ontstond heeft geleid tot een versnelling van het proces.

Tijdens de interviews is echter door niemand waar mee is gesproken de versnelling van het proces als een aspect van meerwaarde genoemd. Bij de indicator ‘verrijking’ is hiervoor al vermeld dat in de gemeentelijke nota ‘Burgers en Interactiviteit’ het aspect ‘versnelling van beleid’ als één van de doelen van participatie werd gezien.

4.3.3 Toevoeging aan het politiek systeem

De variabele ‘Toevoeging aan het politiek systeem’ wordt beschreven met behulp van 4 indicatoren:

- Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij;
- Uitbreiding van participatie en democratie;
- Verbetering van de interne organisatie;
- Verbetering van het imago.

- **Indicator ‘Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij’**

Door veel participanten is dit aspect genoemd. In die gevallen gaat het vooral over de positie van de gemeente ten opzichte van de samenleving die aan het veranderen is of die veranderen moet. De wethouder waarmee is gesproken, drukt zich daarover als volgt uit: *“We willen veel meer de gemeente op afstand zetten”*. De ambtelijk directeur drukt het iets anders uit maar met een gelijksoortige strekking als hij het heeft over succesvolle ontwikkelingen in het openbaar bestuur: *“Het zijn vaak niet de ontwikkelingen geweest die bedacht zijn op de gemeentehuizen zelf. Ik denk dat daar de absolute meerwaarde ligt”*. Een vertegenwoordiger van het Bewonersplatform Centrum zegt het zo: *“.. ik denk dat de grootste uitdaging voor de gemeente in deze situatie is, de kunst van het loslaten”* en verder: *“.. dat is een kwestie van handjes op de rug en meepraten als één van de vijf”*. Ook Riek Bakker geeft aan dat zij in haar gesprekken met het gemeentebestuur deze op het hart heeft gedrukt om zich afzijdig te houden van het participatietraject dat zij heeft uitgevoerd: *“Hou op, niet doen, blijf er af”*, waren de termen waarmee zij volgens haar zeggen het bestuur heeft moeten waarschuwen om niet tussentijds met interventies te komen. Allemaal voorbeelden van een verwachting naar de gemeente om zich minder te bemoeien met beleid en meer over te laten aan maatschappelijke partners. Ook uitlatingen van het Collectief Roosendaal en het Bewonersplatform Centrum over de faciliterende rol van de gemeente in het parkeerbeleid kunnen gezien worden als uitingen die wijzen op de meerwaarde van participatie om het probleemoplossend vermogen van de maatschappij te vergroten.

- **Indicator ‘Uitbreiding van participatie en democratie’**

Uitbreiding van participatie is door geen van de participanten waarmee is gesproken, genoemd als een drijvende kracht achter uitbreiding van het democratisch systeem. Alleen de SP heeft zich met de uitspraak dat ‘het binnenstadsbestuur het parkeerbeleid zou moeten vaststellen in plaats van de gemeenteraad’, zich bewust of onbewust uitgelaten voor een uitbreiding van de democratie door middel van een vorm van indirecte participatie. In de oorspronkelijke plannen van Riek Bakker

voor de binnenstad was het de bedoeling om van de binnenstad een Bedrijfs Investerings Zone (BIZ) te maken.

De gemeenteraad van Roosendaal heeft in haar besluitvorming over de binnenstadsplannen van Riek Bakker echter geen mandaten verleend die leiden tot een BIZ. De raad heeft benadrukt haar budgetrecht te willen behouden voor het binnenstadsgebied. Coalitie- en oppositiepartijen zijn daar eensgezind in.

- **Indicator ‘Verbetering van de interne organisatie’**

De vakwethouder wijst er op dat er voor de raad een rol is weggelegd om hun eigen beleid te toetsen in de maatschappij. Hij wijst er op dat dit vaak lastig is doordat raadsleden vaak overdag werken en 's avonds veel vergaderingen hebben. Het college kan hen daar in de uitvoering een stuk mee uit handen nemen, is zijn gedachte. Dat sluit aan van de min of meer ‘verzuchting’ van de SP dat ‘het ongelooflijk is hoeveel vergaderingen de raad heeft besteed aan parkeerbeleid’ en de nogal opvallende uitspraak dat het parkeerbeleid door het binnenstadsbestuur moet worden vastgesteld. De anderen waarmee is gesproken hebben zich niet, ook niet in indirecte zin, over dit aspect uitgelaten.

- **Indicator ‘Verbetering van het imago’**

Geen enkele van de personen waar mee is gesproken heeft dit aspect genoemd. Bij de indicator ‘verrijking’ is vermeld dat in de gemeentelijke nota ‘Burgers en Interactiviteit’ het aspect ‘verbetering van het imago’ als één van de doelen van participatie werd gezien.

4.4 Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)

De kernvoorwaarde ‘Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)’ wordt aan de hand van 3 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Constructieve structurele relatie;
- Constructieve culturele relatie
- Constructieve persoonlijke relatie;

4.4.1 Constructieve structurele relatie

De variabele ‘constructieve structurele relatie’ wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Afhankelijkheid van elkaar voor het realiseren van doelstellingen;
- Aanwezigheid van al bestaande samenwerkingsvormen.

- **Indicator ‘Afhankelijkheid van elkaar voor realiseren doelstelling’**

Uit eigen waarneming wordt gesteld dat er is in deze casus sprake is een grote bestuurlijke en financiële afhankelijkheid van de gemeente. Die bestuurlijke afhankelijkheid manifesteert zich vooral in de besluitvormingsmacht van de gemeenteraad. De raad zal uiteindelijk een eindoordeel vellen over de voorstellen voor het parkeerbeleid. Deels zijn deelnemende partijen ook afhankelijk van de kennis, informatie en organisatiekracht van de gemeente en de bereidheid om die te delen. De financiële afhankelijkheid van de gemeente manifesteert zich vooral rond het onderwerp van de parkeertarieven. De gemeente is eigenaar van de parkeergarages (als grootaandeelhouder van Parkeer Beheer Roosendaal B.V.) en heeft daardoor een beslissende invloed op de vaststelling van de parkeertarieven.

Echter wil de gemeente ook een deel van de financiële verantwoordelijkheid delen met marktpartijen. Zij probeert ondernemers te verleiden om in de tarieven kwestie ook financiële verantwoordelijkheid te nemen door bijvoorbeeld het hanteren van een loyalty systeem. Het besef van wederzijdse afhankelijkheid is onder invloed van de crisis en de teruglopende bezoekersaantallen de laatste jaren gegroeid en heeft geleid tot het initiatief van het project voor de binnenstad waarin winkeliers, vastgoedeigenaren, horeca ondernemingen, bewoners en de gemeente met een gemeenschappelijke doelstelling om de binnenstad weer vitaal en toekomstbestendig te maken, de handen in elkaar hebben geslagen. Parkeren en parkeerbeleid is daarmee onlosmakelijk verbonden. De oprichting van de binnenstadsorganisatie waarmee de gemeente de andere partijen ook een positie gunt en invloed met andere wil delen is een organisatorische bevestiging dat de betrokken partijen zich bewust zijn van de afhankelijkheid van elkaar voor het realiseren van hun doelstelling(en).

- **Indicator ‘Aanwezigheid van al bestaande samenwerkingsvormen’**

In 2012 werd er een aparte raadscommissie ingesteld voor de binnenstad die de opdracht kreeg een bestuursopdracht te maken over de toekomst van de binnenstad. Op grond van deze bestuursopdracht en de aanbevelingen daarin, is door het college opdracht versterkt aan professor Riek Bakker om een visie op de aanpak van de binnenstad te maken. Zij werd daarbij ondersteund door een ‘cockpit’, die louter bestaat uit personen uit de ‘markt’ die werden gekozen vanwege hun bewezen kennis en kunde. Naast een vertegenwoordiging van lokale ondernemers (Collectief Roosendaal) maakten vertegenwoordigers van investeerders als Wereldhave, Blokker en Synthrus Achmea deel uit van die cockpit. Na het verschijnen van het rapport van Riek Bakker heeft de gemeenteraad zich, met uitzondering van de VLP, unaniem positief uitgesproken over de uitgangspunten in haar rapport. Ook is besloten tot het oprichten van een binnenstadsorganisatie die de plannen voor de binnenstad ten uitvoer moet gaan brengen. Ondernemers, bewoners en gemeente vormen een organisatie waarin debat en voorbereiding van de besluitvorming plaatsvindt. De wethouder Binnenstad heeft zitting in het bestuur. De ondernemers en de vastgoedeigenaren laten zich ook vertegenwoordigen door een bestuurder, evenals de bewoners. Een klein, hoogwaardig projectbureau faciliteert het realisatieproces, waarvoor een directeur wordt aangetrokken.

De nieuwe binnenstadsorganisatie is naar de letter, niet een al bestaande samenwerkingsvorm omdat de organisatie nog in oprichting is. De daarvoor benoemde kwartiermaker heeft eind september 2014 een rapport over de inrichting van de organisatie uitgebracht. In oktober 2014 is een bestuur samengesteld en in november 2014 is de directie is benoemd. De nieuwe binnenstadsorganisatie is echter een uitgekristalliseerde organisatie gedachte die haar wortels heeft in het project ‘Hart voor de Binnenstad’, in de volksmond ook wel aangeduid met ‘het project van Riek Bakker’. Dat project is ca. 1,5 jaar geleden opgestart en heeft een grote invloed gehad op de samenwerkingsrelaties tussen ondernemers, bewoners, vastgoedeigenaren en de gemeente. De betrokkenen in deze casus zijn vol lof over de aanpak van de samenwerking in dat project en de resultaten die dat heeft opgeleverd, met uitzondering van de VLP die in de gemeenteraad als enige politieke partij tegen het eindrapport van Riek Bakker heeft gestemd.

De woordvoerder van de VLP heeft uitgelegd dat het vooral de plannen rond de sloop van het stadskantoor en de omgevingsontwikkeling in dat gebied en de financiële ondoorzichtigheid voor de VLP het grootste struikelblok was om vóór de plannen van Riek Bakker te stemmen. De woordvoerder van de VLP gaf in ons gesprek echter ook aan dat de bezwaren van de VLP niet gericht waren tegen de in het rapport van Riek Bakker geformuleerde uitgangspunten voor het parkeerbeleid. Wel vraagt de woordvoerder van de VLP zich af of Riek Bakker voldoende heeft gestuurd om de ‘zwijgende meerderheid’ te bereiken. Op grond van de geuite ervaringen met het project ‘Hart voor de Binnenstad’ door betrokkenen bij het parkeerbeleid in deze casus en de

verwachtingen die er bij die betrokkenen leven over de toekomstige invulling van de taken die de binnenstadsorganisatie wacht, is de aanwezigheid van deze samenwerkingsvorm een factor van groot belang bij de nadere invulling van het parkeerbeleid. Dat blijkt ook uit een antwoord van de vakwethouder op een schriftelijke vraag van de VLP over het parkeerbeleid 2015 waarin de wethouder aangeeft in 2015 de binnenstadsorganisatie bij het nieuwe parkeerbeleid te willen betrekken (zie ook bijlage 2).

Door Collectief Roosendaal is als samenwerkingsvorm ook nog genoemd het overleg van de stuurgroep binnenstad. Dat wordt door hen beschreven als een overleg met afgevaardigden van bewoners ondernemers, vastgoed eigenaren, Rosada en de Outlet Go Stores. In dat overleg wordt gesproken over ontwikkelingen en eventuele gebeurtenissen in de binnenstad. Rosada en Outlet Go Stores zijn outlet organisaties die geografisch aan de rand van de stad zijn gelegen. Het gemeenschappelijk belang van de deelnemende partijen is volgens het collectief 'dat bezoekers naar Roosendaal worden getrokken'. Er worden gezamenlijke acties ontwikkeld voor bezoekers en er wordt onderling informatie uitgewisseld bijvoorbeeld over bezoekersaantallen en parkeren. Collectief Roosendaal wijst er op dat het in deze stuurgroep wel moeilijk is om 'bewoners georganiseerd te krijgen'. Het is voor Collectief Roosendaal nog niet duidelijk of de komst van de nieuwe binnenstadsorganisatie nog gevolgen zal hebben voor de taakstelling, de samenstelling of zelfs het voortbestaan van de stuurgroep binnenstad. Door andere partijen in deze casus is deze samenwerkingsvorm niet genoemd.

Tussen de gemeente en individuele organisaties zoals de bewoners en de ondernemers bestaan ook bilaterale samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld tussen de gemeente en de bewonersplatforms. Door de ondernemers verenigd in Collectief Roosendaal en de gemeente is een aantal jaren geleden een 'ondernemersfonds' opgericht onder voorzitterschap van de voorzitter van Collectief Roosendaal. Zowel de gemeente als Collectief Roosendaal brengen beide de helft in van een bedrag van € 300.000 bestemd voor promotionele doeleinden voor de binnenstad.

4.4.2 Constructieve culturele relatie

De variabele 'constructieve culturele relatie' wordt beschreven met behulp van 3 indicatoren:

- Samenwerkingsbereidheid;
- Flexibiliteit van standpunten;
- Ervaringen met eerdere samenwerkingen.

- Indicator 'Samenwerkingsbereidheid'

Zoals hiervoor al is opgemerkt zijn er bij de participanten hoge verwachtingen van de nieuwe binnenstadsorganisatie. De bereidheid om daarin met elkaar te gaan samenwerken is groot. Door velen wordt dat toch wel gezien als een ommekeer in de samenwerking. De nieuwe binnenstadsorganisatie wordt algemeen beschouwd als het vehikel voor het organiseren van die samenwerking. Alle betrokkenen waarmee is gesproken, met uitzondering van het Bewonersplatform Burgerhout die een organisatorisch voorbehoud had bij het proces, hebben hun bereidheid aangegeven om een bijdrage te leveren aan het parkeerbeleid samen met andere stakeholders. Wel is er een kritische noot van de operationeel directeur van Parkeer Beheer over de mate waarin er door de gemeente gebruik wordt gemaakt van de kennis van Parkeer Beheer bij de ontwikkeling van parkeerbeleid: "Dan zou je de partij die daar dagelijks mee bezig is wat meer bij mogen betrekken, wat mij betreft".

- **Indicator ‘Flexibiliteit van standpunten’**

Er is bij geen van de betrokkenen met wie is gesproken een opstelling waargenomen met ogenschijnlijk onwrikbare standpunten. Het bestuur in brede zin (collegeleden, raadsleden en ambtenaren) spreken analoog aan hun verwachtingen over de samenwerkingsbereidheid van partijen ook hun verwachtingen en soms zelfs vertrouwen uit dat partijen elkaar wel zullen vinden in een participatief proces. De VLP die als enige van de politieke fracties waarmee is gesproken ook graag actief aan de beleidsvoorbereiding zou wensen deel te nemen, vindt dat participanten bij de aanvang van de participatie zelfs eerst ‘hun commitment zouden moeten uitspreken om te zoeken naar oplossingen’. Van de niet bestuurlijke participanten spreekt Collectief Roosendaal vertrouwen en hoop uit dat ondernemers en burgers elkaar wel zullen vinden in hun samenwerking. Collectief Roosendaal is ook positief over de samenwerking met Parkeer Beheer. Het Bewonersplatform Centrum vindt dat er niet meer gedaan moet worden aan ‘solo trippen’. Wat betreft de onderwerpen van het parkeerbeleid is het onderwerp van de parkeertarieven die door veel participanten als hoog of zelfs te hoog worden ervaren de vraag aan de orde of de twee partijen die het meest in aanmerking komen voor een oplossing daarvoor, flexibiliteit in hun standpunt zullen betrachten. De collegeleden waarmee is gesproken zijn vrij resoluut in hun presentatie van de financiële problematiek die daarmee voor de gemeente samenhangt. Zij spreken uit dat het bestuur ook een verantwoordelijkheid heeft om de investering in de parkeergarages terug te verdienen. De politieke fracties houden nog een slag om de arm door zich nog niet uit te spreken over een bijdrage vanuit de gemeente om iets aan de hoogte van de tarieven te doen. Zij geven aan dat zij de inhoudelijke beleidsvoorstellen daar op zullen toetsen en spreken de verwachting uit dat het college en de binnenstadsorganisatie daarover met voorstellen zullen komen. Ondernemers geven weliswaar aan dat zij realistisch genoeg zijn om in te zien dat de gemeente een financiële last met zich meedraagt in relatie tot de parkeertarieven maar geven ook aan dat zij het moeilijk vinden om te bepalen waarin zij zelf moeten investeren en dat er bij veel ondernemers momenteel ook geen of weinig investeringsruimte is.

- **Indicator ‘Ervaring met eerdere samenwerking’**

De samenwerking in het kader van het project ‘Hart voor de Binnenstad’ wordt vrij algemeen gekenschetst als een nieuwe start in de samenwerking tussen partijen. De ambtelijk directeur noemt een aantal succesfactoren daarvoor. Aan iedereen werd de mogelijkheid geboden om aan tafel te komen, er was een heldere systematiek waarin vanuit een gemeenschappelijke analyse van de situatie aan de participanten werd gevraagd om zich af te vragen wat zij zelf daadwerkelijk konden bijdragen aan een oplossing. De verbinding tussen participatie en de eigen actie is volgens hem de belangrijkste succesfactor gebleken omdat partijen daarmee hun commitment met de plannen moesten uitspreken en daaraan ook gehouden konden worden.

Eén van de collegeleden verhaalt over de slechte sfeer van het overleg dat hij met ondernemers voerde bij de aanvang van zijn eerste aanstellingsperiode als wethouder ca. 4 jaar geleden. De gemeente kreeg daarin volgens zijn zeggen van de ondernemers de schuld van alles wat niet deugde in de binnenstad. Hij heeft die houding van ondernemers zien veranderen doordat het college de binnenstad als speerpunt van beleid heeft gemaakt wat volgens hem breed wordt gedragen. De Roosendaalse Lijst bevestigt dat door te beweren dat door het project van Riek Bakker ‘de neuzen weer de zelfde kant opstaan’.

De ambtelijk beleidsmedewerker mobiliteit kijkt terug op participatie in het parkeerbeleid in het verleden. Hij refereert aan het project ‘autoluw maken van de binnenstad’ uit 2008/2009 als een in zijn ogen succesvol participatief traject met ‘bewoners, ondernemers en hulpdiensten en dergelijke’. De operationeel directeur van Parkeer beheer is minder positief over een aantal recente beleidstrajecten op het vlak van parkeren. Hij noemt daarbij het beleidstraject over ‘de verlenging

van het regime betaald parkeren in de binnenstad' uit 2012 dat volgens hem onder druk van een bewonersplatform tot stand is gekomen en een jaar later weer werd afgeschaft onder invloed van tegendruk van anderen. Hij is van mening dat aan die maatregelen geen beleidsmatige afweging ten grondslag heeft gelegen en kwalificeert dat als 'gejojo'.

4.4.3 Constructieve persoonlijke relatie

De variabele 'constructieve persoonlijke relatie' wordt beschreven met behulp van 1 indicator:

- Uitingen over de kwaliteit van persoonlijke verhoudingen
 - **Indicator 'Uitingen over de kwaliteit van persoonlijke verhoudingen'**

Uit de gevoerde gesprekken is niet de indruk ontstaan dat persoonlijke verhoudingen een belemmering vormen voor participatie. De vakwethouder heeft zich in gelijksoortige termen daarover uitgelaten. Er is door één van de betrokkenen uitgesproken dat deze twijfelt over de vakbekwaamheid van de bestuurder die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project voor de binnenstad omdat volgens betrokkene diens management kwaliteiten onvoldoende zijn om dat 'prestigieuze project' aan te sturen. Een ander merkt op dat er onder ambtenaren in het project voor de binnenstad indirect kritiek zou zijn geuit op wethouders die volgens die ambtenaren onvoldoende afstand zouden houden tot de materie en persoonlijke belangen en - overwegingen daarin een te grote plaats geven. Door een aantal personen is uitgesproken dat Riek Bakker wiens persoonlijkheid door hen als een verbindende en stuwende de factor wordt beschouwd, in het vervolg van het traject binnenstad mogelijk node zal worden gemist.

4.5 Geschiktheid van de problematiek

De kernvoorwaarde 'Geschiktheid van de problematiek' wordt aan de hand van 5 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Urgentie van de problematiek;
- Belangrijkheid van de problematiek;
- Hanteerbaarheid van de problematiek;
- Variatie van percepties van de inhoudelijke problematiek;
- Geschiktheid van de problematiek voor openbare behandeling.

4.5.1 Urgentie van de problematiek

De variabele 'Urgentie van de problematiek' wordt beschreven met behulp van 1 indicator:

- Tijdstip waarop de problematiek volgens participanten moet zijn aangepakt.
 - **Indicator 'Tijdstip waarop de problematiek volgens participanten moet zijn aangepakt'**

De vakwethouder geeft aan het parkeerbeleid een 'relatief hoge prioriteit'. Hij noemt 2015 als het jaar waarin er evaluatie van het bestaande beleid heeft plaatsgevonden, waaruit moet blijken of er aanleiding is om een nieuw beleid vast te stellen. Hij wijst er op dat het proces vooral zorgvuldig zal moeten zijn en dat er ook rekening gehouden moet worden met de prioritering van de andere participanten. De raadsleden waarmee is gesproken hebben haast. De Roosendaalse Lijst verwacht dat er in de 'korte toekomst' een ander beleid zal komen maar geeft geen nadere tijdsaanduiding dan dat het 'wel redelijk snel' moet gaan gebeuren. De SP vindt dat het traject van de binnenstad

veel te lang heeft geduurd en beschouwt parkeren als een onderdeel daarvan en zou het liefst hebben dat het ‘morgen eigenlijk klaar is’ maar erkent het overdrachtelijke in die aanduiding. De SP vindt dat er niet veel tijd meer aan participatie moet worden besteed en vindt dat het proces beperkt moet blijven tot consultatie van betrokken organisaties door de binnenstadsorganisatie. Dat moet volgens de SP geen maanden meer gaan duren. De VLP is voor een ‘out of the box’ aanpak en realiseert zich dat daar toch wel een half jaar voor nodig zal zijn om het beleid te maken. De ambtelijk directeur vindt dat zodra de binnenstadsorganisatie gereed is, er afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente en de binnenstadsorganisatie om aan de slag te gaan met het parkeerbeleid. Hij spreekt over eind van dit jaar of begin volgend jaar als het moment waarop er met het parkeerbeleid aan de slag gegaan moet worden. Ook de ambtelijk medewerker mobiliteit heeft diezelfde perceptie. De operationeel manager Parkeer Beheer zou in 2015 al resultaten willen zien van het beleid. Het Bewonersplatform Centrum ‘zou het prettig vinden’ als er voor de zomer van 2015 over het parkeerbeleid ‘een ei wordt gelegd’. Het Bewonersplatform Burgerhout geeft aan te begrijpen dat het voor de mensen die in het centrum wonen een urgent onderwerp is maar dat het bewonersplatform er nog niet aan toe is.

Dat er sprake is van urgentie van de parkeerproblematiek bleek ook op 5 november 2014 tijdens de bespreking van de begroting 2015 in de gemeenteraad (bron: eigen waarneming). Het college had in de conceptbegroting op basis van bestaand beleid de parkeertarieven voor 2015 met 7 % verhoogd. Met een grote meerderheid van stemmen werd er echter een amendement op de begroting 2015 aangenomen over de parkeertarieven. In plaats van het verhogen van de tarieven voor het parkeren op straat met € 0,10 per uur, werd besloten om de tarieven op straat extra te verhogen (met € 0,20 per uur) en de tarieven in de garages in 2015 niet te verhogen. Hiermee werd voor het eerst een tariefdifferentiatie tot stand gebracht tussen de tarieven op straat en de tarieven in de parkeergarages. Deze maatregel kan gezien worden als een uitvloeisel van een strategische uitgangspunt voor het parkeerbeleid, zoals dat is geformuleerd in het rapport ‘Hart voor de Binnenstad’, waarin wordt gesteld dat het parkeren in parkeergarages door bezoekers zou moeten worden bevorderd. Tevens werd met een ruime meerderheid een motie aangenomen om ook in 2015 op koopzondagen, het parkeren in parkeergarages gratis te maken. Opvallend was dat in de discussie over deze onderwerpen een aantal partijen te kennen gaven dat zij het wel betreunden dat de nieuwe binnenstadsorganisatie zich nog niet had kunnen uitspreken over het parkeerbeleid. Dat laatste heeft te maken met het gegeven dat de uitvoeringsorganisatie voor de binnenstad op dat moment nog niet op orde was.

4.5.2 Belangrijkheid van de problematiek

De variabele ‘Belangrijkheid van de problematiek’ wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Investeringsbereidheid van het bestuur;
- Interesse in de problematiek.

- Indicator ‘Investeringsbereidheid van het bestuur’

Het college en de raad hebben in hun besluitvorming over het rapport van professor Riek Bakker over het project ‘Hart voor de Binnenstad’ een duidelijk signaal afgegeven dat zij bereid zijn om te investeren in de binnenstad en daarmee ook aan de aanverwante problematiek van het parkeren. Zij hebben ingestemd met de uitgangspunten in dat rapport en middelen ter beschikking gesteld voor het vormen van een binnenstadsorganisatie. Alle ogen zijn nu gericht op de actie die de nieuwe binnenstadsorganisatie nu gaat nemen. Het bestuur neemt daarin nu bewust een afwachtende positie in.

- **Indicator ‘Interesse in de problematiek’**

De interesse in de problematiek is groot. Parkeren en parkeerbeleid is in het verlengde van de problematiek van de binnenstad een hot item voor alle bestuurlijke participanten maar ook voor Bewonersplatform Centrum en Collectief Roosendaal. Het bestuur heeft met haar investeringen in het binnenstadsproject waar het parkeren nauw mee is verboden, aangegeven dat zij ook financieel bereid is om te investeren in de problematiek. Het gemeentebestuur en Parkeer Beheer hebben ook een groot belang bij de exploitatierekening van het parkeren. Voor Parkeer Beheer is financieel van belang dat er meer bezoekers in de garage zullen komen om daarmee een sluitende exploitatie tot stand te brengen en de tarieven beheersbaar te houden. Alleen bij het Bewonersplatform Burgerhout leeft het onderwerp parkeren absoluut (nog) niet maar kan het naar eigen zeggen wel een belangrijk onderwerp worden zodra het platform volledig operationeel is.

4.5.3 Hanteerbaarheid van de problematiek

De variabele ‘Hanteerbaarheid van de problematiek’ wordt beschreven met behulp van 5 indicatoren:

- Mogelijkheid tot beïnvloeding van de problematiek door het bestuur;
- Inhoudelijke afbakening van de problematiek;
- Tijdsafbakening van de problematiek;
- Complexiteit van de problematiek;
- Politisering van de problematiek.

- **Indicator ‘Mogelijkheid tot beïnvloeding van de problematiek door het bestuur’**

De gemeente heeft een besluitvormende rol omdat zij bevoegd is om het parkeerbeleid vast te stellen. De gemeente is ook eigenaar van de parkeervoorzieningen en als zodanig ook de belangrijkste financier van het parkeerbeleid. De mogelijkheden om vanuit die positie invloed uit te oefenen op de ervaren problematiek (bijvoorbeeld hoge tarieven) of om bij te dragen aan oplossingen voor de problematiek, zijn daardoor in beginsel groot. De financiële mogelijkheden van de gemeente leggen hieraan ook beperkingen op, althans die worden beperkt door wat de gemeenteraad wenst bij te dragen aan de problematiek en is derhalve een politiek keuzeprocess. De SP wil de binnenstadsorganisatie het parkeerbeleid laten vaststellen.

- **Indicator ‘Inhoudelijke afbakening van de problematiek’**

De problematiek van het parkeren heeft dimensies die andere beleidsaspecten raken. Aspecten zoals ‘milieu’, ‘economie’ en ‘ruimtelijke ordening’. Het aspect milieu speelt geen grote rol. Alleen de SP heeft zich daar over in een bijzin geuit door aan te geven dat hun visie is: *“om die auto’s een beetje uit de stad te houden”*. De SP constateert dat nu de parkeergarages er toch zijn dat er dan voor gezorgd moet worden dat ze vol komen en er zo weinig mogelijk buiten wordt geparkeerd. De relatie met ‘economie’ is aanwezig in relatie tot de tarievenkwestie. Te hoge tarieven zouden bezoekers afschrikken volgens de ondernemers. Vanuit het bestuur wordt vooralsnog gewezen op de verantwoordelijkheid die ondernemers daarin ook zelf hebben. De relatie tussen de plannen voor de ‘ruimtelijke ordening’ van de binnenstad en het onderwerp parkeren zijn evident. Zo zullen de plannen voor een nieuwe cityring en de plannen die er zijn om bepaalde parkeervoorzieningen op straat op te heffen (voorbeeld parkeerplaats bij het Emile van Loon park) invloed hebben op het toekomstige parkeerbeleid en de planning- en inhoud van parkeermaatregelen. Daarmee is het parkeerbeleid zoals professor Riek Bakker dat noemt: *“onderdeel geworden van een integraal verhaal”*.

- **Indicator 'Tijdsafbakening van de problematiek'**

Zoals al werd geconstateerd bij de indicator 'urgentie van de problematiek' is er bij de participanten een duidelijk idee over de start van het beleidsproces. Participanten willen daar begin 2015, wanneer de nieuwe binnenstadsorganisatie is gevormd, mee aan de slag gaan. Het is echter in het geheel nog niet duidelijk hoe en binnen welk tijdsbestek de binnenstadsorganisatie de participatie gaat vormgeven. Daar moeten nog afspraken tussen de gemeente en de binnenstadsorganisatie over gemaakt worden.

- **Indicator 'Complexiteit van de problematiek'**

De meeste betrokkenen vinden de problematiek van het parkeren niet complex. De oplossing ervan wordt door een aantal wel lastig gevonden. Het Bewonersplatform Burgerhout ziet niet direct een oplossing voor de parkeerdruk in de veelal nauwe straten van de wijk, de SP vindt het vooral een complex onderwerp omdat de meningen erover zo ver uiteenlopen en het Collectief Roosendaal worstelt met de vraag waar ondernemers hun investeringen op moeten richten bij te dragen aan de oplossing van de binnenstadsproblematiek (waaronder het parkeren).

- **Indicator 'Politisering van de problematiek'**

Eén bestuurder vindt dat het parkeerbeleid een gepolitiseerd onderwerp is op de discussie die landelijk speelt of er een relatie ligt tussen de hoogte van parkeertarieven en het winkelbezoek. Volgens bepaalde wetenschappelijke onderzoeken is dat niet zo. Anderen beweren het tegendeel. Het is verder niet gebleken dat er in Roosendaal sprake is van politisering van de problematiek maar wel wordt de discussie tussen de gemeente en de ondernemers over de invloed van parkeertarieven op het winkelbezoek herkend. Dat er geen sprake is van politisering wordt opgemaakt uit het gegeven dat de gemeenteraad in een apolitek gevormde binnenstadscommissie deelgenomen heeft aan de participatie in het project binnenstad. Zelfs de grootste oppositiepartij VLP wil graag meedoen in het vervolgtraject voor het parkeerbeleid en haar commitment geven aan het vinden van oplossingen. Professor Riek Bakker deelt in het gesprek dat met haar is gevoerd zelfs een compliment uit aan de gemeenteraad: *".. een gemeentebestuur dat heeft meegedaan, complimenten, echt complimenten want je zult ze de kost geven die dat niet doen"*.

4.5.4 Variatie van de percepties van de inhoudelijke problematiek

De variabele 'variëaties van de percepties van de inhoudelijke problematiek' wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Perceptie van de mate van differentiatie van problemen en oorzaken;
- Perceptie van de mate van differentiatie in de beleidsaanpak.

- **Indicator 'Perceptie van de mate van differentiatie van problemen en oorzaken'**

Een groot verschil in de perceptie van bepaalde participanten betreft de (mate van) invloed van de hoogte van parkeertarieven op het winkelbezoek, tussen de gemeente en anderzijds ondernemers. Over uitgangspunten voor het beleid afkomstig uit het project binnenstad, zoals het dirigeren van bezoekers naar parkeergarages en extra aandacht voor het fiets parkeren, zijn participanten het wel met elkaar eens. De uitwerking van de uitgangspunten voor het parkeerbeleid is bij uitstek een onderwerp dat geschikt is voor participatie omdat in de uitwerking de consequenties voor de betrokkenen pas goed zichtbaar en voelbaar zullen worden. Ook zijn er participanten die hebben aangedrongen op het doorvoeren van technische vernieuwingen in betaalsystemen en in het

verkeerverwijssysteem. Die zijn nog geen onderwerp van discussie geweest tussen de participanten.

- **Indicator ‘Perceptie van de mate van differentiatie in beleidsaanpak’**

In de tarieven kwestie zien we zoals al eerder opgemerkt een soort patstelling ontstaan. De percepties van de oplossing voor deze tarievenkwestie lopen uiteen tussen gemeente en ondernemers. Het gaat hier vooral om wie de rekening voor het matigen van de parkeertarieven gaat betalen. Uiteenlopende percepties die vooral zijn ingegeven door financiële belangen. Het uitvoeringsbeleid op het vlak van fiets parkeren, betaalmethodes, bezoekersregelingen, mogelijkheden tot kort – en/of lang parkeren op straat, het opheffen van parkeervoorzieningen op straat etc. raakt een groot aantal belanghebbenden met verschillende- soms conflicterende belangen die leiden tot verscheidene percepties over een beleidsaanpak.

4.5.5 Geschiktheid van de problematiek voor openbare behandeling

De variabele ‘geschiktheid van de problematiek voor openbare behandeling’ wordt beschreven met behulp van 1 indicator:

- Noodzaak tot geheimhouding van de problematiek.

- **Indicator ‘Noodzaak tot geheimhouding van de problematiek’**

De vakwethouder die daarin een beslissende bevoegdheid heeft, heeft aangegeven dat de behandeling van en de besluitvorming over het parkeerbeleid openbaar zal plaatsvinden.

4.6 Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

De kernvoorwaarde ‘Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen’ wordt aan de hand van 2 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn:

- Organisatie middelen door het bestuur;
- Vermogen van de participant(-en) tot het leveren van de gewenste bijdrage.

4.6.1 Organisatie hulpmiddelen van het bestuur

De variabele ‘Organisatie middelen door het bestuur’ wordt beschreven met behulp 2 indicatoren:

- Budget voor participatie;
- Beschikbaarheid gekwalificeerd personeel.

- **Indicator’ Budget voor participatie’**

De gemeente heeft geen apart budget voor participatie. Het college is zich er van bewust dat participatie extra geld en tijd kost. Volgens de vakwethouder komt er geld beschikbaar wanneer het nodig is. Een soortgelijke uitspraak wordt aangetroffen in een Rekenkamerrapport over burgerparticipatie (p. 29) waarin staat dat leden van het college zich er bewust van zijn dat het inzetten van burgerparticipatie extra geld kost maar dat zij dat niet als een probleem zien. De ambtelijk medewerker mobiliteit geeft aan dat het gebruikelijk is binnen de gemeente om een krediet gebaseerd op een plan aan te vragen bij het college. Dat heeft volgens hem het voordeel dat aanvrager en vertrekker precies weten hoeveel geld er beschikbaar is en waar het geld aan wordt besteed.

- **Indicator 'Beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel'**

Binnen het bestuur is het besef aanwezig dat het managen van een participatief beleidsproces speciale vaardigheden vraagt van een ambtenaar. De ambtelijke organisatie is daar volgens de vakwethopuder in de breedte nog niet voldoende voor toegerust. Er zijn wel ambtenaren die het participatief werken zien als een onderdeel van een professioneel beleidsproces en over de vereiste competenties beschikken maar dat is nog geen gemeengoed onder ambtenaren. Dat blijkt ook uit het rapport van de Rekenkamer over burgerparticipatie (p. 31) waarin wordt gesignaleerd dat de gemeente in belangrijke mate afhankelijk is van externe ondersteuning en expertise voor participatietrajecten. Burgerparticipatie is geen gemeentebrede werkwijze aldus de Rekenkamer: *“Aan de ene kant zijn er medewerkers die participatief werken als een natuurlijk onderdeel zien van een professioneel beleidsproces, aan de andere kant zijn er medewerkers die burgerparticipatie ‘uitbesteden’ aan de afdeling communicatie.* De ambtelijk medewerker mobiliteit vindt dat de gemeente in staat is om heel veel dingen in het beleidsproces zelf te doen maar wijst ook op de toegevoegde waarde van een expert, respectievelijk van een gespreksleider van buiten in bepaalde situaties. De ambtelijk directeur vindt de situatie rond het project binnenstad ‘een heel complex netwerk’ en beschouwt dat als een ‘behoorlijke uitdaging’ voor de ambtelijke organisatie. Professor Riek Bakker geeft aan dat zij wisselende ervaringen heeft gehad met ambtenaren in haar project. Daarbij was sprake van zowel negatieve als positieve ervaringen. Zij wijst ook op het belang van ambtelijke en bestuurlijke rugdekking van ambtenaren. Over dat laatste zegt zij: *“Ambtenaren zijn zo dapper kundig en kunnen handelen zo dapper als het bestuur is... .. als het bestuur niet dapper is .. dan krijg je niets voor elkaar”.*

4.6.2 Vermogen van de participant(-en) tot het leveren van de gewenste bijdrage

De variabele ‘Vermogen van de participant(-en) tot het leveren van de gewenste bijdrage ’ wordt beschreven met behulp van 2 indicatoren:

- Beschikbaarheid van de participant(-en);
- Beschikbare (hulp-)middelen van de participant(-en).

- **Indicator ‘Beschikbaarheid van de participant’**

De niet-bestuurlijke participanten waarmee is gesproken, de ondernemersorganisatie Collectief Roosendaal en de bewonersplatforms Centrum en Burgerhout, zijn benaderd om mee te werken aan dit onderzoek vanuit de veronderstelling dat zij een vertegenwoordigend orgaan zijn van een achterban. Het Bewonersplatform Centrum geeft dat zij ‘genoeg mee kunnen hobbelen en mee kunnen praten met dingen’. Opvallend is dat het platform zichzelf niet beschouwt als een vertegenwoordigend orgaan van een achterban. Zij vinden het bewerkstelligen van een voldoende participatiegraad en het vormgeven van communicatie tussen het platform en de bewoners een lastige opgave. Het Bewonersplatform Burgerhout geeft aan voorsnog onvoldoende capaciteit te hebben om deel te nemen aan een participatieproces en eerst binnen het platform tot een ‘eenduidige mening’ wenst te komen. De woordvoerder van Collectief Roosendaal geeft aan dat er binnen het collectief ‘een groep van dertig, vijfendertig mensen’ actief bezig is om het concept van ‘smart retail city’ op te pakken.

Indicator ‘Beschikbare hulpmiddelen voor de participant’

Collectief Roosendaal en de bewonersplatforms hebben zich niet expliciet uitgesproken over hulpmiddelen die zij nodig hebben om hun rol als participant in het beleidsproces te vervullen. Een vertegenwoordiger van het bewonersplatform Centrum gaf aan wel behoefte te hebben aan ‘wat meer technische kennis’.

Hoofdstuk 5 Analyse van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt per ‘kernvoorwaarde’ geanalyseerd wat de data over de indicatoren aan informatie oplevert over de bepalende variabelen voor de kernvoorwaarden. Aan de hand van die variabelen wordt geanalyseerd wat dat voor beeld oplevert van de feitelijke situatie met betrekking tot de kernvoorwaarden. Dat leidt tot conclusies over de situatie per kernvoorwaarde. Aan het slot van het hoofdstuk wordt aan de hand van de conclusies over de kernvoorwaarden een analyse gemaakt die tot een antwoord leidt over de meest passende bestuursstijl(-en) in de beleidssituatie. De deelconclusies over de kernvoorwaarden en die over de bestuursstijl(-en) vormen een basis voor de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

5.1 Analyse van de kernvoorwaarde ‘Openheid’

De kernvoorwaarde ‘Openheid’ wordt aan de hand van 4 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn: ‘onderhandelingsruimte over het beleid’, ‘bereidheid tot het van delen invloed’, ‘bereidheid van het bestuur tot openheid over het proces’ en ‘bereidheid tot participeren door participanten’. Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van de bepalende variabelen.

De beleidsruimte is op strategische uitgangspunten al ingevuld en zal als het voornemen van de wethouder wordt gevolgd door het ‘ambtelijke voorwerk’ nog verder worden beperkt. De invloed die participanten wordt toegestaan, krijgt dan meer het karakter van een consultatieve stijl dan van een participatieve stijl. De mate waarin dat het geval is zal afhangen van de mate waarin door het ‘ambtelijk voorwerk’ beleidsruimte wordt weggenomen voor de participanten. Volgens Pröpper (p. 54) vergt duidelijkheid over de inhoudelijke beleidsruimte dat het bestuur weet waaraan het de uitkomsten van een interactief traject toetst. Dat betekent dat het bestuur dan van te voren nagedacht moet hebben over wat het belangrijk vindt en welke grenzen het wil stellen. Dat is in deze casus dus niet het geval met als gevolg dat de beleidsruimte onduidelijk is.

De reikwijdte van de participatie is voornamelijk beperkt tot de fase van beleidsvoorbereiding. De beleidsbepaling is in de ogen van de participanten en het bestuur voorbehouden aan de gemeenteraad. Het betrekken van participanten bij evaluatie van het beleid is volgens het bestuur een optie maar heeft in het verleden onvoldoende aandacht gehad in Roosendaal en is daarom een aandachtspunt.

Er worden door het bestuur geen belemmeringen voor deelnemers aan participatie opgeworpen. Over participatie van de gemeente, bewoners en ondernemers is iedereen het eens. Daarnaast worden ook Parkeer Beheer, de VVV en ROGEP genoemd als partijen die bij de participatie betrokken moeten worden. De VLP wil dat ook de raad een afvaardiging stuurt om actief te participeren en wil ook de ‘zwijgende meerderheid’ betrekken in de participatie. De coalitiepartijen waarmee is gesproken, zijn bereid om de invulling van de participatie over te laten aan de ‘nieuwe binnenstadsorganisatie’. Daar zit spanning in met het standpunt van de wethouder die hen daar bij wil ‘betrekken’.

Er is bereidheid bij het bestuur om te communiceren over de inrichting van het proces. Over de mate van detaillering daarvan bestaat er echter geen gemeenschappelijk beeld. Er is sprake van terughoudendheid bij het bestuur om vooraf te communiceren over de beleidsruimte.

Participanten zijn bereid om hun eigen afwegingen te delen en ook invloed te delen met het bestuur en andere participanten. In het onderzoek hebben zij zich niet expliciet uitgesproken dat zij ook bereid zijn om de eigen opstelling en/of opvattingen te wijzigen. Bij de ‘tarievenkwestie’ is er gereede twijfel of de gemeente en ondernemers daartoe bereid zullen zijn.

Op grond van het bovenstaande is de conclusie dat de inhoudelijke openheid niet groot is. Er is geen duidelijkheid over de beleidsruimte. De reikwijdte van de participatie is vooralsnog beperkt tot de fase van beleidsvoorbereiding. De uitgesproken bereidheid van het bestuur om invloed te delen met participanten is wel groot. Het bestuur beweert dat er geen belemmeringen voor participanten worden opgeworpen om deel te nemen aan het participatieproces. De inhoudelijke en financiële kaderstelling door het bestuur is onvoldoende en leidt tot onduidelijkheid voor de participanten. Het bestuur zegt communicatie over het proces belangrijk te vinden maar heeft nog geen beeld van de inrichting van het beleidsproces en er is geen bestuurlijke overeenstemming over wie de regie gaat voeren over het participatieproces, de gemeente of de binnenstadsorganisatie.

5.2 Analyse van de kernvoorwaarde ‘Duidelijkheid over de rol en inbreng van bestuur en participanten’

De kernvoorwaarde ‘Duidelijkheid over de rol en inbreng bestuur en participanten’ aan de hand van 2 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn: ‘bewustzijn van het bestuur over de toetsing van de uitkomsten van het participatief traject’ en ‘eenduidigheid van optreden van het bestuur naar buiten’. Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van de bepalende variabelen.

Er is geen door het bestuur expliciet vastgesteld toetsingskader en bestuurlijke participanten geven er geen blijk van behoefte aan een dergelijk toetsingskader te hebben. Door enkelen wordt het argument gebruikt dat een toetsingskader creatieve oplossingen in de weg kan staan. Anderen lijken bewust afstand te nemen van het beleidsproces en laten dat over aan de nieuw te vormen binnenstadsorganisatie. Er is weliswaar bij het bestuur aandacht voor de financiële verantwoordelijkheid die zij draagt voor het parkeren maar daar is (nog?) geen financieel kader aan verbonden. De wethouder wil de ‘financiële ondergrens’ impliciet verwerken in de ambtelijke voorstellen en de raadsfracties willen eerst het totale beleid beoordelen voordat zij zich uitspreken over een financieel kader. Inhoudelijke kaderstelling is er in zekere mate wel in de vorm van de geformuleerde uitgangspunten voor het parkeerbeleid in het rapport van Riek Bakker. Het is echter niet duidelijk of dat een ‘ruim’ kader is waarover nog discussie kan plaatsvinden of een vaststaand uitgangspunt waar het uitvoeringsbeleid op gebaseerd moet worden. Het besef van de noodzaak tot het hebben van een toetsingskader voor het participatief traject bij het bestuur is gering. De rol van de vakwethouder en de rol van ambtenaren is ingewikkeld vanwege het complexe netwerk waarin deze moeten opereren. Er is daarbij sprake van een potentieel rolconflict van de vakwethouder in zijn rol van respectievelijk gemeentebestuurder en die van voorzitter van het binnenstadsbestuur. Wel is er overeenstemming binnen het bestuur over de proces- en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de vakwethouder. De ondernemers worden algemeen gezien als de belangrijkste participant. Er is in hoge mate overeenstemming over dat de raad zich dient te beperken tot een kaderstellende-, een toetsende- en een besluitvormende rol in het komende beleidsproces. De opvattingen over de eigen rol van bestuur en participanten corresponderen grotendeels met het beeld dat zij van elkaars rol hebben. De afbakening van rollen is globaal als volgt: de vakwethouder is eindverantwoordelijk voor het parkeerbeleid, ambtenaren vervullen een adviesfunctie naar het gemeentebestuur, de raad opereert op afstand van het actieve beleidsproces en participatie krijgt vorm in de nieuwe binnenstadsorganisatie waarin de ondernemers als de belangrijkste participant worden beschouwd vanwege hun financiële belang bij het parkeerbeleid.

Het bestuur laat onduidelijkheid bestaan over de beleidsruimte. Tegenover het gebruikte argument dat kaders de ruimte voor creativiteit beperken, kan het argument gezet worden dat gebrek aan kaders de onduidelijkheid over de beleidsruimte en dus ook onduidelijkheid over de bijdrage van participanten in het beleidsproces. Het gebrek aan kaders vooraf kan er toe leiden dat

participanten tijdens het beleidsproces gefrustreerd raken als blijkt dat er minder beleidsruimte is dan dat zij dachten en dat is in deze casus ook een actueel risico. Het bestuur is eensgezind over de wenselijke participanten: gemeente, ondernemers, bewoners en Parkeer Beheer en er worden geen belemmeringen opgelegd voor andere participanten die zouden willen deelnemen. Eveneens is er bereidheid binnen alle geledingen van het bestuur om transparant te zijn over het beleidsproces. De beleidsinhoudelijke standpunten in het rapport van Riek Bakker worden door alle stakeholders onderschreven. Dat lijkt te wijzen op eenduidigheid, echter het is onduidelijk wat de status van die standpunten is.

Andere onderwerpen die door participanten zijn genoemd: het doorvoeren van vernieuwing met behulp van digitale systemen voor betaling van parkeergeld en de begeleiding van verkeerstromen (Parkeer Beheer en ambtelijk medewerker mobiliteit), het verruimen van parkeernormen in gebieden met veel ‘gesplitste panden’ en een goede ‘bezoekersregeling’ (Bewonersplatform Centrum). Deze onderwerpen hebben het karakter van het ‘vormgeven van uitvoeringsaspecten’. De ‘tarievenkwestie’ is nog niet inhoudelijk aan de orde geweest in het project van Riek Bakker maar houdt de gemeenteraden in Roosendaal wel bezig. Binnen het parkeerbeleid is dit een dominant thema. De ondernemers vinden dat de gemeente het probleem benadert als ‘een boekhoudkundige opgave’, de gemeente wijst de ondernemers op de mogelijkheid om zelf hun klanten financieel te compenseren. Gemeente en ondernemers bewegen nog nauwelijks in hun standpunten waardoor er hier sprake lijkt te zijn van een patstelling tussen hen.

Over de besturingsfilosofie van het beleidsproces bestaat in hoofdlijnen overeenstemming tussen de stakeholders. Het participatieproces moet aan de binnenstadsorganisatie worden overgelaten. Er zijn (nog?) geen kwalitatieve eisen gesteld aan het beleidsproces door het bestuur terwijl dat op grond van eerdere uitlatingen door de raad wel verwacht mag worden. Enkele stakeholders hebben hier wel aandacht voor gevraagd. De exacte rolverdeling tussen de gemeente en de binnenstadsorganisatie is (nog) niet duidelijk. De vraag die o.a. resteert is hoe wordt omgegaan met het geven dat het stedelijk parkeerbeleid het domein van de binnenstadsorganisatie overstijgt en wat dat betekent voor de regie over het totale beleidsproces. De vakwethouder vindt dat die regie bij de gemeente moet blijven. Er is (nog) geen gemeenschappelijk beeld over de vorm en inhoud van eventuele inhoudelijke aanwijzingen door het bestuur aan de binnenstadsorganisatie. De tarievenkwestie vraagt om een aparte behandeling in het beleidsproces omdat die kwestie te dominant is in de discussie terwijl er naast de gemeente alleen ondernemers kunnen bijdragen aan een (deel van de) financiële oplossing. Discussie over de tarieven in het brede participatietraject zou een negatieve factor kunnen vormen voor het beleidsproces. Dat het college uiteindelijk een voorstel aan de raad over het parkeerbeleid ter besluitvorming zal voorleggen daarover zijn alle stakeholders het eens.

Samenvattend wordt hier gesteld dat er sprake is van een klassieke bestuurlijke opstelling waarin de gemeenteraad de kaderstellende -, toetsende- en besluitvormende rol opeist. Het besef van de noodzaak tot het hebben van een toetsingskader voor het participatief traject bij het bestuur is feitelijk echter gering. De vakwethouder wordt gezien als de inhoudelijke- en procesverantwoordelijke voor het beleid. Vanuit de raad is er ook geen behoefte om eisen te stellen aan het beleidsproces, zoals bijvoorbeeld over de representativiteit van participanten. Er is nog onvoldoende zicht op de rol van de binnenstadsorganisatie in het beleidsproces maar de raadsfracties maken zich daar niet druk over. Het bewustzijn van het bestuur over de toetsing van de uitkomsten van het participatietraject is daarmee gering. Het bestuur is inhoudelijk en procesmatig onvoldoende open over het participatietraject en dat wordt dat wordt vooralsnog collectief door alle geledingen van het bestuur in stand gehouden. Er ligt wel een gemeenschappelijke basis voor het parkeerbeleid met de uitgangspunten voor het parkeerbeleid in het rapport van Riek Bakker maar de status daarvan is nog niet helder. De tarievenkwestie vraagt om een aparte behandeling tussen het gemeentebestuur en de ondernemers. De procesrollen van

de gemeente en de binnenstadorganisatie zijn nog onvoldoende gedefinieerd. De inhoudelijk en de financiële kaderstelling zijn onvoldoende. Het optreden van het bestuur naar buiten is hierdoor (nog?) niet eenduidig. Dit in combinatie met het geringe bewustzijn van het bestuur over de toetsing van het participatieve traject leidt tot de conclusie dat er nog onvoldoende duidelijkheid is over de rol en inbreng van bestuur en participant(-en).

5.3 Analyse van de kernvoorwaarde ‘ Meerwaarde van participatie voor het bestuur’

De kernvoorwaarde ‘Meerwaarde van participatie voor het bestuur’ wordt aan de hand van 3 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn: ‘toevoeging aan het beleid’, ‘toevoeging aan het beleidsproces’ en ‘toevoeging aan het politiek systeem’. Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van deze bepalende variabelen.

Door een aantal geledingen uit het ‘bestuur’, waaronder de vakwethouder, wordt ‘inhoudelijke verrijking’ genoemd als een element dat tot meerwaarde van participatie voor het bestuur kan leiden. Het mobiliseren van ondernemers om financieel bij te dragen aan de oplossing van de ‘tarievenkwestie’, wordt door participanten binnen – en buiten het ‘bestuur’ beschouwd als ‘het realiseren van een hoger ambitieniveau’ waarmee eveneens een toevoeging aan het beleid tot stand gebracht kan worden.

De meest genoemde factor als toevoeging aan het beleidsproces is ‘verbetering van het draagvlak’. Ook veelvuldig genoemd zijn ‘verbetering van het proces’ en ‘verbetering van de samenwerking’. Een factor als ‘versnelling van het beleidsproces’ speelt geen grote rol van betekenis. Opvallend is dat de coalitiepartij SP het allemaal veel te lang vindt duren en weinig waarde meer hecht aan verdere participatie.

‘Vergroting van het oplossend vermogen van de maatschappij’ door als gemeentelijke overheid meer afstand te nemen en meer over te laten aan maatschappelijke partners, wordt in deze casus veelvuldig genoemd als element dat een toevoeging is aan het politiek systeem. Ook door het ‘bestuur’ zelf, binnen al haar geledingen. ‘Verbetering van de interne organisatie’ van het bestuur, door het participatieproces voor het parkeerbeleid over te laten aan de binnenstadsorganisatie waardoor raadsleden ontlast worden, is zowel door de vakwethouder als de SP genoemd. Het gemeentebestuur heeft echter niet zover willen gaan om de nieuwe binnenstadsorganisatie ook een bestuurlijk mandaat te verlenen. ‘Uitbreiding van participatie en democratie’ en ‘verbetering van het imago’ vormen geen factor van belang bij deze variabele.

We constateren dus zowel positieve verwachtingen bij het bestuur over meerwaarde op het vlak van het inhoudelijke beleid, het beleidsproces en het politiek systeem. De vraag komt daarbij wel op of het bestuur zich voldoende bewust is van haar rol en verantwoordelijkheid om het vervolg van het beleidsproces te sturen op het ook daadwerkelijk realiseren van de verwachte meerwaarde van participatie. Het bestuur heeft haar vizier wat dat betreft wel heel sterk gericht op de nieuwe binnenstadsorganisatie als ware het dat met de nieuwe binnenstadsorganisatie, participatie als vanzelfsprekend is gegarandeerd. Dat is echter niet vanzelfsprekend.

5.4 Analyse van de kernvoorwaarde ‘Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)’

De kernvoorwaarde ‘Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)’ wordt aan de hand van 3 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn: ‘constructieve structurele relatie’, ‘constructieve culturele relatie’ en ‘constructieve persoonlijke relatie’.

Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van deze bepalende variabelen.

De participanten zijn onderling sterk afhankelijk van elkaar en hebben een uitgesproken hoge verwachting van hun samenwerkingsrelatie in de binnenstadsorganisatie als platform voor participatie in het parkeerbeleid. Die verwachtingen zijn vooral gevoed door de positieve ervaringen van de participanten met het participatie traject in het project van Riek Bakker. Participanten vertalen dat rechtstreeks door naar hun verwachtingen over het functioneren van de nieuwe binnenstadsorganisatie. Bij die gedachte zijn nog wel kanttekeningen te plaatsen. De persoon Riek Bakker, heeft zoals dat uit eigen waarneming wordt bevestigd, met haar autoriteit een groot stempel gedrukt op het doorlopen participatietraject in het project 'Hart voor de Binnenstad'. Door velen wordt het succes van dat project voor een belangrijk deel toegeschreven aan de wijze waarop zij het project heeft geleid. De rol van Riek Bakker in de nieuwe binnenstadsorganisatie zal naar haar zeggen, meer een 'rol op de achtergrond' zijn. Voor de krachtige persoonlijke interventies zoals zij die in de projectfase heeft laten zien zal daardoor minder ruimte zijn. Een andere kanttekening is dat een participatietraject zoals dat in het project van Riek Bakker was georganiseerd, iets anders is dan een binnenstadsorganisatie met een bestuur dat bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, ondernemers, horeca, vastgoedeigenaren en bewoners. In het project van Riek Bakker was er sprake van een hoge mate van 'breedte' en 'diepte in de participatie' (zie tabel .., p. 17?). Het is nog een open vraag op welke wijze de nieuwe binnenstadsorganisatie participatieprocessen vorm zal gaan geven. Hun filosofie daarover maar ook de mate waarin zij bereid en/of in staat zijn de achterban van hun bestuurlijke vertegenwoordigers bij participatietrajecten te betrekken zal bepalend zijn voor de kwaliteit van de participatie in de binnenstadsorganisatie. Op basis van de gesprekken die met het bestuur zijn gevoerd bestaat er twijfel of het bestuur zich hiervan wel bewust is. De conclusie dat er sprake is van 'constructieve structurele relatie' maar wel één met bovenstaande kanttekeningen.

De grote samenwerkingsbereidheid, de standpunten die m.u.v. de 'tarievenkwestie' flexibel zijn en de positieve ervaring met de samenwerking tussen de participanten in het binnenstadsproject, leiden tot de conclusie dat er momenteel sprake is van een overwegend 'constructieve culturele relatie' tussen de participanten.

Het is niet gebleken dat persoonlijke verhoudingen een belemmering vormen voor de samenwerking tussen de participanten. De verbindende- en de stuwende kracht van professor Riek Bakker is in het participatietraject voor de binnenstad een belangrijke succesfactor geweest. Door het terugtreden van professor Bakker naar de achtergrond van het proces verdwijnt er ook een deel van die verbindende- en stuwende kracht. De vraag doemt daarbij op of nieuwe binnenstadsorganisatie in staat zal zijn om met haar werkwijze de samenwerking tussen de participanten in voldoende mate zal kunnen realiseren en voldoende gezag zal verwerven bij het bestuur van de gemeente en de participanten. Cruciaal daarvoor is het toekomstig presteren van het bestuur en de directie van de binnenstadsorganisatie.

Bij deze kernvoorwaarde is het wat lastiger om daarover een conclusie te trekken in termen als 'meer' of 'minder' constructief. De kenmerken van de verhoudingen kunnen in het ene geval van participatie wel 'meer' of 'minder' geschikt zijn, mede afhankelijk van welke bestuursstijl er wordt gehanteerd. Het structurele element wordt volgens Pröpper (p. 57) beoordeeld op de mate en de aard van de afhankelijkheid. Bestuur en participanten moeten elkaar nodig hebben en deze is hechter naarmate de afhankelijkheid twee - in plaats van eenzijdig is. Bestuur en participanten hebben elkaar in deze casus absoluut nodig, al ligt de beschikkingsmacht over de middelen voornamelijk bij de gemeente en gedeeltelijk ook (in de 'tarievenkwestie') bij de ondernemers. Het is voor de gemeente echter ook heel belangrijk om draagvlak voor het beleid te krijgen bij participanten. Een bestaande samenwerkingsstructuur kan ook bijdragen aan een constructieve

relatie. De samenwerking in het project van Riek Bakker kan als zodanig worden gezien maar het is niet vanzelfsprekend dat die samenwerking zich op dezelfde wijze kan of zal voortzetten in de nieuwe binnenstadsorganisatie. Verder moet er een gemeenschappelijke basis zijn om verschillen te bespreken en er gezamenlijk uit te komen. Die basis kan haar wortels hebben als bestuur en participanten al over een samenwerkingsverleden beschikken wat in deze casus ook het geval is. Persoonlijke verhoudingen vormen ook geen belemmeringen.

5.5 Analyse van de kernvoorwaarde ‘Geschiktheid van de problematiek’

De kernvoorwaarde ‘Geschiktheid van de problematiek’ wordt aan de hand van 5 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn ‘urgentie van de problematiek’, ‘belangrijkheid van de problematiek’, ‘hanteerbaarheid van de problematiek’, ‘variatie van percepties van de inhoudelijke problematiek’ en ‘geschiktheid van de problematiek voor openbare behandeling’. Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van deze bepalende variabelen.

De verwachting van de meeste participanten is dat in de eerste helft van 2015 het beleid moet worden aangepakt. De vakwethouder wil de urgentie mede laten bepalen door de binnenstadsorganisatie welke door hem en raadsleden een belangrijke rol in het participatieproces wordt toebedeeld. De gemeenteraad heeft tijdens het debat over de begroting, vanuit een gevoel van urgentie, al wel een beslissing genomen over de parkeertarieven en het gratis parkeren op koopzondagen, zonder overleg vooraf met de participanten. Met dat besluit is waarschijnlijk wel enige urgentie voor nieuw beleid weggenomen. Hierdoor ontstaat er minder tijdsdruk op het beleidsproces waardoor er betere omstandigheden worden gecreëerd voor een gezamenlijk beleidsproces met participanten. Zowel de investeringsbereid als de interesse in de problematiek is groot. Dit laatste m.u.v. bij het platform Burgerhout die zichzelf overigens geen grote rol toedicht in de problematiek. De problematiek wordt daarmee gekwalificeerd als ‘belangrijk’. De verwachtingen van de rol van de binnenstadsorganisatie in de problematiek van het parkeerbeleid zijn groot. De gedachte die door de SP is geuit om de binnenstadsorganisatie het parkeerbeleid te laten vaststellen, is binnen de huidige organisatie contouren van die binnenstadsorganisatie wettelijk niet mogelijk. De gemeenteraad moet het parkeerbeleid vaststellen.

De ‘mogelijkheid tot beïnvloeding van de problematiek door het bestuur’ is groot zowel in besluitvormende- als in uitvoerende zin (toepassing van beleidsinstrumenten). De problematiek heeft relaties met andere beleidsaspecten zoals ‘milieu’, ‘economie’ en ‘ruimtelijke ordening’. Die relaties hebben een duidelijke betekenis waardoor ‘het onderwerp parkeren inhoudelijk goed is af te bakenen’ van die beleidsaspecten. De ‘tijdsafbakening van de problematiek’ is nog ongewis omdat daar nog geen afspraken over gemaakt zijn hetgeen het voor de participanten ondoorzichtig maakt wanneer en voor hoe lang een bijdrage van hen wordt verwacht. De meeste participanten vinden de ‘problematiek niet complex’. Daardoor is de problematiek toegankelijk en is het onderwerp vanuit de inhoudelijke optiek geschikt voor participatie. Er is geen sprake van politisering van het onderwerp. De politieke partijen zijn bereid om de beleidsdiscussie te laten voeren op het platform van de nieuwe binnenstadsorganisatie. De samenvattende conclusie met betrekking tot deze variabele is dat ‘de problematiek hanteerbaar is’ maar dat de tijdsafbakening van de problematiek nog ongewis is waardoor dat aspect ondoorzichtig is voor participanten.

Er is met betrekking tot de uitgangspunten van het parkeerbeleid weinig discussie meer over de problemen en oorzaken. Participanten hebben daarover in het project van Riek Bakker met elkaar voldoende gesproken. Over het uitvoeringsbeleid is onderling nog niet gesproken tussen de participanten. Participatie kan nog wel een bijdrage een bijdrage leveren aan aanpassing en/of aanscherping van de probleemanalyse en kan van toegevoegde waarde zijn bij het ontwikkelen van een aanpak met name gericht op het uitvoeringsbeleid. Dat onderwerp raakt een groot aantal

belanghebbenden met verschillende- soms conflicterende belangen hetgeen kan leiden tot verscheidene percepties over een beleidsaanpak De tarievenkwestie onderscheidt zich van de overige problematiek doordat bewoners daarin geen bijdrage kunnen leveren omdat het met name gaat om een financieel georiënteerde problematiek. De gemeente zal die problematiek samen met de ondernemers moeten beslechten.

Dat de problematiek geschikt is voor openbare behandeling blijkt uit de bevestiging daarvan door de vakwethouder.

Samenvattende zijn de conclusies over de kernvoorwaarde ‘Geschiktheid van de problematiek’ dat de dat de problematiek geschikt is voor participatie maar dat het ‘uitvoeringsbeleid’ en ‘de tarievenkwestie’ wel om een aparte behandeling vragen. Het ‘uitvoeringsbeleid’ is geschikt voor ‘brede participatie’ en de ‘tarievenkwestie’ moet onderling opgelost worden tussen de gemeente en de ondernemers. De uitgangspunten uit het rapport van Riek Bakker, waarover al voldoende is gesproken tussen participanten, kunnen als vertrekpunt voor het uitvoeringsbeleid fungeren. Het beleidsproces is nog wel onvoldoende afgebakend in de tijd wat afbreuk doet aan de transparantie van het proces.

5.6 Analyse van de kernvoorwaarde ‘Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen’

De kernvoorwaarde ‘Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen’ wordt aan de hand van 2 variabelen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, beschreven. Deze variabelen zijn ‘organisatie middelen door het bestuur’ en ‘vermogen van de participant(-en) tot het leveren van de gewenste bijdrage’. Conclusies over de kernvoorwaarde komen tot stand op basis van een beoordeling van deze bepalende variabelen.

Er is geen budget voor participatie aanwezig is maar het bestuur is zich er wel van bewust is dat participatie extra geld kost. De ervaring leert dat het geld dat nodig ook beschikbaar komt. De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel vormt wel een aandachtspunt bij de organisatie van middelen door het bestuur. Het is niet vanzelfsprekend dat ambtenaren over de juiste competenties beschikken om participatie vorm te geven in een professioneel beleidsproces. Van de niet bestuurlijke participanten ondernemers en bewoners, is de conclusie dat Collectief Roosendaal een representatieve en actieve vertegenwoordiging van ondernemers vormt die gelet haar inzet voor het ‘smart retail city’ concept dat nauw verbonden met de problematiek van de binnenstad (en dus ook met mobiliteit en parkeren), in staat moet zijn om binnen de grenzen van het redelijke, een substantiële bijdrage te leveren in een participatieproces. Bij de bewoners is de representativiteit van de bewonersplatforms onvoldoende en zijn er vraagtekens over de beschikbaarheid van bewoners als participant in dit beleidsproces. Een ander indicatie voor dit laatste is het gegeven dat er nog een tweetal ander bewonersplatforms zijn benaderd om aan dit onderzoek deel te nemen maar dat het onderwerp voor één van die platforms geen prioriteit had en dat het andere platform zelfs niet heeft gereageerd op een verzoek daartoe. De potentiële beschikbaarheid voor participatie door bewoners wordt momenteel als ‘ongewis’ beschouwd. Die van ondernemers is wel in voldoende mate aanwezig. Er dient overigens wel een slag om de arm te worden gehouden bij de beoordeling van het vermogen van de participanten omdat door onduidelijkheid over de inhoud en tijdsafbakening van het beleidsproces er voor participanten nog niet echt duidelijk is welke inspanningen er van hun wordt verwacht. Daardoor zijn zij ook nog niet in staat aan te geven welke hulpmiddelen zij nodig hebben voor hun participatie.

5.7 Analyse van de kernvoorwaarden in relatie tot de bestuursstijl

In deze paragraaf wordt er een relatie gelegd tussen de beleidssituatie en de meest passende bestuursstijl(-en). In de analyse wordt er gebruik gemaakt van de theorie over bestuursstijlen en die over de koppeling tussen beleidssituatie en bestuursstijl (zie de paragrafen 2.4.2 en 2.4.3).

5.7.1 De relatie tussen de kernvoorwaarden en de bestuursstijlen

Een eerste vereiste voor interactief beleid is dat de problematiek daar geschikt voor moet zijn. In de analyse van de **geschiktheid van de problematiek** (zie paragraaf 5.5) is geconstateerd dat de problematiek in beginsel geschikt is voor participatie maar dat het ‘uitvoeringsbeleid’ en ‘de tarievenkwestie’ wel om een aparte behandeling vragen. Onder ‘uitvoeringsbeleid’ verstaan we hier al het beleid dat nodig is om de strategische uitgangspunten uit het rapport ‘Hart voor de Binnenstad’ te realiseren. Het ‘uitvoeringsbeleid’ is geschikt voor ‘brede participatie’ en de ‘tarievenkwestie’ moet onderling opgelost worden tussen de gemeente en de ondernemers. De beleidssituatie voor deze onderwerpen is verschillend en dat is een reden om voor deze verschillende beleidsaspecten ook een verschillende bestuursstijl te hanteren.

Pröpper (p. 84) geeft aan: *”In het algemeen geldt: des te meer aan de kernvoorwaarden in de beleidssituatie is voldaan, hoe interactiever de bestuursstijl kan zijn”*. Hoe staat het daarmee in relatie tot de beleidssituatie die in Roosendaal is aangetroffen?

De inhoudelijke **openheid** is (zie hoofdstuk 5.1) niet groot. Die constatering is voornamelijk geschoeid op de uitlating van de vakwethouder dat er ‘ambtelijk voorwerk’ zal komen waarna vervolgens het participatietraject wordt doorlopen. Het is onduidelijk wat dat voorwerk zal inhouden en in welke mate dat de beleidsruimte zal beperken. Hoe minder deze wordt beperkt hoe meer ruimte er ontstaat voor interactiviteit in het beleidsproces. Er is hierin dus nog sprake van een keuzemogelijkheid. Een andere conclusie is dat de financiële kaderstelling onvoldoende is. Die constatering heeft vooral betrekking op de ‘tarievenkwestie’. Het bestuur heeft daar nog geen standpunt over ingenomen. Het is onduidelijk of en hoe zij dat standpunt wil gaan bepalen. De toegankelijkheid voor participanten om deel te nemen aan het proces is op basis van de uitspraken van het bestuur wel groot. De openheid over het proces is momenteel niet groot maar ook daarin kan het bestuur nog keuzes maken die dat kunnen vergroten. Aangezien de bereidheid van het bestuur om te communiceren wel aanwezig is, kan er over het ‘uitvoeringsbeleid’ nog een grote mate van openheid tot stand gebracht worden. Dat geldt overigens ook voor de ‘tarievenkwestie’ als het bestuur bereid en in staat is om openheid te verschaffen over het financiële kader én wanneer gemeente en ondernemers bereid zijn compromissen te sluiten.

Over de **rol en inbreng van bestuur en participant(-en)** is de conclusie dat deze nog onvoldoende duidelijk is (zie hoofdstuk 5.2). Het bestuur kan die duidelijkheid nog wel vergroten door afspraken te

maken met de nieuwe binnenstadsorganisatie over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het participatietraject en over de eisen die het bestuur stelt aan de participatie. Het college en de raad zullen daar gezamenlijk een standpunt over moeten innemen. Het gaat dan onder meer over overeenstemming over het antwoord op de vraag wie de regie op zich neemt van het totale beleidsproces. Dat kan logischerwijs alleen het college zijn omdat het areaal van het parkeerbeleid groter is dan de binnenstad. Het is kennelijk nog niet voor alle betrokkenen duidelijk dat je daar dan met elkaar afspraken over moet maken. Het gaat ook om een eenduidig standpunt van het bestuur over de status van de uitgangspunten voor het parkeren in het rapport van Riek Bakker. Zijn deze nog bediscussieerbaar in het vervolg van het participatietraject of zijn ze dat niet meer? Dat is dan de vraag die beantwoord moet worden.

Een belangrijke andere vraag die het bestuur nog aan zichzelf moet stellen is of zij eisen wil stellen aan het proces, bijvoorbeeld aan de representativiteit van de participanten. In dit onderzoek is geconcludeerd dat bewonersplatforms niet representatief genoeg zijn om bewoners in hun belangen te vertegenwoordigen. Ook Riek Bakker heeft die les getrokken en heeft ook buiten de ‘instituten’ gezocht naar participanten die zich bij het onderwerp betrokken voelen. Bij uitstek een onderwerp als ‘uitvoeringsbeleid voor parkeren’, kan voor bewoners in de ene wijk of misschien wel zelfs buurt, een andere impact hebben dan in een andere wijk of buurt. Het realiseren van meerwaarde met participatie kan er dan bij gebaat zijn ook individuele bewoners in het participatietraject te betrekken. Voor ondernemers geldt dat ook. De belangen van ondernemers binnen de ‘nieuwe ‘stadring’ kunnen nogal verschillend zijn van die daar buiten. Het interactieve proces kan dus ‘politiek-bestuurlijk worden ingekaderd’ zoals Pröpper (p. 81) dat noemt. Het gaat dan om het bepalen van hoe interactief het proces wordt, wat de doelen en randvoorwaarden zijn en hoe groot de politiek- bestuurlijke betrokkenheid is. Wat betreft dit laatste heeft de raad al een keuze gemaakt met het benoemen van een ‘apolitieke’ binnenstadscommissie die een vinger aan de pols houdt.

Het is in dit onderzoek duidelijk geworden dat er verwachtingen door het bestuur zijn uitgesproken over **meerwaarde door participatie** (zie hoofdstuk 5.3) op het vlak van zowel het inhoudelijke beleid als het beleidsproces en het politieke systeem. Dat is volgens Pröpper (p. 81) een belangrijk moment bij de bestuurlijke inkadering. Het is belangrijk dat tevoren wordt ingezien dat samenwerking met participanten een potentiële meerwaarde oplevert. Het bestuur heeft echter tot op heden een afwachtende houding aangenomen om daadwerkelijke invloed uit te oefenen op het realiseren van die meerwaarde. Het bestuur wacht af wat er door de binnenstadsorganisatie voor initiatieven over het parkeerbeleid worden ontplooid. Zoals we hebben geconstateerd heeft het bestuur de mogelijkheid om het beleidsproces ‘politiek-bestuurlijk in te kaderen’. Dat heeft het bestuur nog niet gedaan. Als het bestuur daadwerkelijk overtuigd is van meerwaarde van participatie voor het parkeerbeleid dan zal zij alsnog gebruik moeten maken van haar mogelijkheid tot inkadering van het participatieproces. De invulling van die inkadering geeft dan tevens richting aan de te hanteren bestuursstijl.

Een antwoord op de vraag of er sprake is van een ‘**constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en)**’, is niet eenvoudig te beoordelen zonder deze te bekijken in het perspectief van een bepaalde bestuursstijl (zie hoofdstuk 5.4). In een bepaalde mate is er zeker sprake van een constructieve relatie tussen bestuur en participanten maar of de kenmerken van die relatie ook voldoende passen bij een bepaalde bestuursstijl, komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Aan de hand van de aantal geselecteerde bestuursstijlen zal dan verder geanalyseerd worden in welke mate de aangetroffen relatie tussen bestuur en participanten aansluit op die bestuursstijlen.

Het antwoord op de vraag of er sprake is ‘**voldoende capaciteit en middelen**’ kan nog niet volledig worden beantwoord. Het bestuur is bereid extra middelen uit te trekken voor participatie en het bestuur is zich er van bewust dat een participatietraject speciale competentie eisen stelt aan de bestuurlijke vertegenwoordigers. De beschikbaarheid van ondernemers om een bijdrage te leveren aan het participatieproces, lijkt gewaarborgd. De deelname van bewonersplatforms aan het participatietraject is echter onvoldoende representatief. Om die representativiteit te vergroten, zouden ook individuele bewoners in het participatietraject in de gelegenheid gesteld moeten worden om een bijdrage te leveren aan het ‘uitvoeringsbeleid’ voor het parkeren. De te kiezen bestuursstijl zal bepalend zijn voor welke eisen er in het participatietraject aan bewoners gesteld worden en het bestuur zou dan alsnog de vraag moeten stellen over welke hulpmiddelen de participanten beschikken en of het bestuur daar nog aanvullende hulpmiddelen voor beschikbaar moet stellen die ten goede komen aan de kwaliteit van het participatieproces. Voor zowel ondernemers als bewoners geldt dat de daadwerkelijke inzet zowel kwantitatief als kwalitatief pas

kan worden vastgesteld als het beleidsproces op inhoud en op tijdsafbakening duidelijk is. Zolang dat niet het geval is dan is daar onvoldoende over te zeggen.

5.7.2 De meest passende bestuursstijl bij de beleidssituatie

Volgens Pröpper (p. 83-84) is het niet zo dat in iedere beleidssituatie één bestuursstijl past. Voor bepaalde actoren of beleidsaspecten kan er ook voor een andere bestuursstijl worden gekozen. Ook kunnen verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd worden gebruikt of kunnen zij elkaar opvolgen. Een voorbeeld van dit laatste is zoals Pröpper dat noemt 'het trechteren of convergeren van beleidsprocessen. Een proces kan bijvoorbeeld beginnen met een participatieve stijl met een open inventarisatie van oplossingen en problemen. Nadat ideeën en oplossingsrichtingen zijn uitgekristalliseerd wordt een concreet plan gemaakt en daarna wordt daar vervolgens inspraak op georganiseerd (consultatieve stijl).

De aanwezige beleidssituatie wordt gekenmerkt door hoe de kernvoorwaarden voor participatie zijn ingevuld. Hoe meer aan de voorwaarden is voldaan, hoe interactiever de bestuursstijl kan zijn. Een kernvoorwaarde waaraan altijd voldaan moet worden is dat de problematiek geschikt is voor participatie. De keuze hoeveel beleidsruimte het bestuur aan participanten wenst te geven en welke rol de participanten in de besluitvorming over het beleid mogen spelen van het bestuur, bepalen in hoge mate de interactiviteit en daarmee de opties voor de te hanteren bestuursstijl door het bestuur. De verwachtingen van of de doelstellingen van het bestuur met participatie bepalen in eerste instantie of er ook een focus is van het bestuur op participatie. De aanwezigheid van een constructieve relatie en of participanten voldoende tijd en middelen hebben voor participatie zijn kernvoorwaarden waaraan in een bepaalde mate voldaan moet zijn om participatie ook daadwerkelijk op door het bestuur gewenste wijze in te kunnen vullen. In deze analyse wordt er gekozen om eerst de 'geschiktheid van de problematiek' te beoordelen. Vervolgens om te kijken naar de 'meerwaarde van participatie', vervolgens te kijken naar 'openheid' en 'rol van het bestuur en de participanten' en daarna naar de aanwezigheid van een 'constructieve relatie' en de aanwezigheid van 'voldoende capaciteit en middelen'. Daarbij wordt o.a. gebruik gemaakt van de 7 bestuursstijlen die Pröpper (p. 84-106) heeft beschreven en de theorie en schema's in de paragrafen 2.4.2. en 2.2.3 van dit onderzoek.

In deze casus is uit de analyse naar voren gekomen dat de problematiek van de 'tarievenkwestie' verschilt van die van wat het 'uitvoeringsbeleid parkeren' is gaan heten in dit onderzoek. Dat is aanleiding zijn om in deze analyse te beoordelen of voor deze problematieken wellicht een andere bestuursstijl gehanteerd kan worden. Allereerst wordt de problematiek van het 'uitvoeringsbeleid' onder de loep genomen.

Het '**uitvoeringsbeleid**' is als problematiek geschikt voor participatie. Feitelijk is het zo dat de precieze richting en omvang van het beleid voor het bestuur nog onduidelijk is. Het bestuur is bereid om invloed met participanten te delen, hen bereid inzicht te geven en participanten zijn bereid om hun afwegingen te delen. Dat is een situatie die passend is voor een reeks van bestuursstijlen van consultatieve stijl tot en met een samenwerkende stijl (zie ook schema op p.22). Het bestuur, vooral de vakwethouder die zowel inhoudelijk- als procesverantwoordelijk is, heeft aangegeven dat het zijn intentie is om middels 'ambtelijk voorwerk' plannen uit te werken, eventueel voorzien van een aantal scenario's waar dan vervolgens zoals hij dat heeft gezegd "*iedereen die er verstand van heeft iets van mag vinden*". Dat tendert naar een situatie waarin de precieze richting van de richting en omvang van het beleid grotendeels al zijn uitgewerkt als plan of voorstel. Daarmee neemt het bestuur dan een deel van de beleidsruimte weg voor de participanten. Omdat het bestuur in deze casus ook heeft aangegeven de besluitvormende rol zelf te willen vervullen, leidt de aangetroffen beleidssituatie met een insteek van 'ambtelijk voorwerk' tot een bestuursstijl die varieert van participatie tot consultatie (advies van participanten aan het

begin of het einde). De mate waarin er sprake zal zijn van het één of ander, is afhankelijk van de mate van uitwerking van het 'ambtelijk voorwerk'. In het geval van een meer consultatieve bestuursstijl zal volgens Pröpper (p. 97) het bestuur in staat moeten zijn om een concreet beleidsvoorstel te formuleren en aan de participanten duidelijk moeten maken welke inbreng van hen wel en niet zinvol is. Bij een meer participatieve bestuursstijl volstaat het dat het bestuur een inhoudelijk beleidskader weet te formuleren waarbinnen participanten een inbreng kunnen hebben. In deze casus hebben we gezien dat er vanuit het project van Riek Bakker al een aantal strategische uitgangspunten voor het parkeerbeleid is geformuleerd. Deze zouden het vertrekpunt kunnen zijn voor het inhoudelijke beleidskader voor participatie. Daarmee wordt dan tevens een einde gemaakt aan de onduidelijke status van deze uitgangspunten. Het bestuur dient dus een keuze te maken over de mate over een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl. Zij kan zich daarbij laten leiden door afwegingen over de meerwaarde die zij met participatie wil bereiken. Als het 'leren van participanten' het hoofddoel is (Pröpper, p. 94) en de verwachting bestaat dat participanten ook bereid zijn om hun visie en ervaringen te delen dan is een meer participatieve bestuursstijl de aangewezen weg. Als het bestuur van participanten wil horen of er steun is voor haar beleid of wil weten of er hiaten in het beleid zijn dan wijst dat in de richting van een meer consultatieve bestuursstijl. In deze casus zijn beide doelstellingen door het bestuur genoemd als meerwaarde voor participatie. Een meer participatieve aanpak lijkt op basis van het criterium 'meerwaarde van participatie' daarom hier dan ook meer voor de hand te liggen. De eisen die worden gesteld aan de relatie tussen bestuur en participant(-en) verschilt niet van elkaar bij een participatieve of een consultatieve aanpak. In beide gevallen stelt het bestuur het beleid afhankelijk van de kennis en ervaring van participanten en is de relatie tussen bestuur en participanten zodanig dat zij bereid zijn om met elkaar te discussiëren en zich in te leven in elkaars positie, belangen en opvattingen. Aan die voorwaarde is voor de problematiek van het 'uitvoeringsbeleid' in voldoende mate voldaan. Wat betreft de geschiktheid van de problematiek is al aangegeven dat deze in beginsel geschikt is. Een consultatieve bestuursstijl wordt vaker gehanteerd wanneer de problematiek in grote mate al is uitgekristalliseerd (Pröpper, p. 95).

Bij een participatieve bestuursstijl is afbakening van de problematiek een aandachtspunt, welke er toe moet bijdragen dat er een gerichte inbreng door de participanten mogelijk is en dat die bijdrage voor de participanten ook overzienbaar is. Ook mag er geen sprake zijn van politisering van de problematiek (Pröpper, p. 94). Het 'parkeerbeleid voor de binnenstad' is in zekere mate in een participatief proces al uitgekristalliseerd met de strategische uitgangspunten voor het parkeerbeleid uit het project van Riek Bakker. Dat geldt nog niet voor het 'uitvoeringsbeleid', daarin zijn nog veel verschillende keuzes te maken. Ook hierin is bepalend voor een meer participatieve of consultatieve aanpak in welke mate het 'ambtelijk voorwerk' leidt tot uitkristallisatie van de problematiek. Afbakening van de problematiek zowel inhoudelijk als in de tijd, is bij beide bestuursstijlen een punt van aandacht. In deze casus is daar mede vanwege een ontbrekend uitvoeringsperspectief voor participatie nog onvoldoende aandacht aan besteed. Voor beide bestuursstijlen geldt dat het bestuur over voldoende menskracht en middelen dient te beschikken voor communicatie met participanten en dat participanten daar ook voldoende tijd voor hebben. Voor het bestuur is dat geen probleem in deze casus. Een meer participatieve aanpak vraagt vaak wel wat meer van de participanten. In deze casus kon nog niet worden vastgesteld of participanten in staat zijn om de gevraagde bijdrage te leveren omdat er nog geen zicht was op hoe het participatieproces vormgegeven zou gaan worden. Indien er door het bestuur voor wordt gekozen om de representativiteit van bewoners te vergroten door ook individuele bewoners aan een participatieproces te laten deelnemen vraagt dat om nadere afstemming met deze bewoners maar alsnog ook met de andere participanten, over hun mogelijkheden om de gevraagde bijdrage aan de participatie te leveren.

Samenvattend is de conclusie over de bestuursstijl die het meest passend is voor het 'uitvoeringsbeleid' dat een participatieve- of een consultatieve bestuursstijl beiden passen binnen

de mogelijkheden van de beleidssituatie. Op basis van de verwachtingen over de meerwaarde van participatie door de vakwethouder, zou verwacht mogen worden dat een participatieve bestuursstijl het meest passend is voor de beleidssituatie. De uitlatingen van de vakwethouder over ‘ambtelijk voorwerk’ met scenario’s, gaat echter meer richting een consultatieve aanpak. Nu zijn bestuursstijlen geen doel op zich en in de praktijk doen zich ook tal van mengvormen voor. In hoeverre er in deze beleidssituatie de nadruk zal komen te liggen op een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl, is vooral afhankelijk van de mate van detaillering van het ambtelijk voorwerk waar het bestuur voor kiest. Dat is in dit onderzoek nog onvoldoende duidelijk geworden. De inrichting van het beleidsproces, op inhoud en op tijdsafbakening zal afgestemd moeten worden op de keuze die het bestuur daarover maakt en met de participanten nader afgestemd moeten worden.

In de ‘**tarievenkwestie**’ gaat het er inhoudelijk om hoe de parkeertarieven zo laag mogelijk gehouden kunnen worden en wie daarvoor de rekening gaat betalen. Uit het oogpunt van geschiktheid van de problematiek kan in deze casus worden vastgesteld dat het gaat om een afgebakende problematiek, die niet is gepolitiseerd, die belangrijk gevonden wordt door het bestuur die daarin een groot financieel belang heeft maar dat oog heeft voor de belangen van ondernemers (zo laag mogelijke parkeertarieven) en die weliswaar urgent is maar nog wel tijdsruimte laat om in een gezamenlijk overleg met ondernemers over oplossingen te praten. Hoewel de gemeente de parkeertarieven kan vaststellen, lijkt zij daarover invloed te willen toestaan van ondernemers.

Dat de problematiek ook wellicht de gemeente geld zal gaan kosten lijkt op basis van de uitlatingen van zowel de vakwethouder als de diverse politieke fracties niet uitgesloten te zijn, aangezien er geen behoefte blijkt te zijn aan een financieel toetsingskader vooraf. Vanuit het bestuur zijn er echter ook verwachtingen dat ook ondernemers een bijdrage moeten leveren aan de problematiek. De meerwaarde die het bestuur hier met participatie door ondernemers nastreeft is er één van ‘toevoeging aan het beleid’ en dan met name zoals in paragraaf 5.3. al is opgemerkt ‘het realiseren van een hoger ambitieniveau’. Het bundelen van de krachten van gemeente en ondernemers is voor beide partijen voordelig en er zijn voldoende gemeenschappelijke belangen. Persoonlijke verhoudingen vormen ook geen belemmering voor het samen zoeken naar oplossingen van de problematiek. Of beide participanten in staat zijn om belangentegenstellingen te overbruggen zal nog moeten blijken. In beginsel passen bij deze situatie alle bestuursstijlen, met uitzondering van de faciliterende stijl waarin de participant de beleidseigenaar is. Dat is niet zo in deze casus. Een autoritaire stijl (gesloten en open) is ook niet passend voor de beleidssituatie, gelet op het standpunt van het bestuur om met de binnenstadsorganisatie waarin de ondernemers een belangrijke rol vervullen, overleg te willen voeren. De problematiek is allesbehalve uitgekristalliseerd en daarom is een consultatieve bestuursstijl niet geschikt. Dan blijven er vervolgens nog drie mogelijke bestuursstijlen over en dat zijn de participatieve, de delegerende en de samenwerkende stijl. Feitelijk is het zo dat de beslissingsmacht over de parkeertarieven bij het bestuur ligt en aangezien er bij de andere twee bestuursstijlen sprake is van het delen van besluitvormingsmacht, blijft alleen de participatieve bestuursstijl nog over als potentieel passende bestuursstijl. Wat betreft de kenmerken van openheid bij deze bestuursstijl, komen die overeen met de kenmerken die er in deze casus zijn aangetroffen. De precieze richting en omvang van het beleid zijn voor het bestuur nog onduidelijk, het bestuur is bereid invloed met participanten te delen en het bestuur is bereid inzicht te geven in het beleidsproces. Het is echter wel de vraag of ondernemers bereid en in staat zijn inzicht te geven in hun eigen afwegingen en het daadwerkelijk leveren van een bijdrage aan het tarievenbeleid en of het bestuur bereid en in staat is vooraf een inhoudelijk beleidskader te formuleren waarbinnen participanten een inbreng kunnen hebben. Als dat beide niet het geval is dan heeft het overleg tussen gemeente en ondernemers ook niet het etiket van een participatieve bestuursstijl. De gemeente heeft dan vervolgens de keuze om, afhankelijk van in welke mate zij ondernemers nog de gelegenheid wil geven om vóór de

besluitvorming nog te reageren op het voorgenomen beleid van de gemeente, om een consultatieve of een (open) autoritaire bestuursstijl te hanteren. In het laatste geval zal de gemeente de ondernemers informeren over het tarievenbeleid. Een vorm van eenzijdige communicatie waarmee participanten niet bijdragen aan inhoudelijke verrijking van het beleid. In het eerste geval kan dan nog wel duidelijk worden hoe het staat met de steun (of de weerstand) tegen het voorstel en of er nog hiaten in het voorstel van de gemeente zijn. Het kan echter ook een ander kant uitgaan wanneer ondernemers bereid zijn financieel een substantiële verantwoordelijkheid te dragen voor de parkeertarieven. Dan kunnen ook bestuursstijlen als de delegerende stijl of zelfs de samenwerkende bestuursstijl een optie vormen. In dat geval worden hoge eisen gesteld aan de eenduidigheid in het optreden van zowel het bestuur als de ondernemers die beiden ook over een voldoende ruim mandaat van hun achterban dienen te beschikken.

Samenvattend is de conclusie over de tarievenkwesitie dat de beleidssituatie in beginsel geschikt is voor een participatieve aanpak met ondernemers. Een voorwaarde daarvoor is wel dat zowel de gemeente als ondernemers de bereidheid en het vermogen hebben om elkaar in deze problematiek tegemoet te komen. In dat geval zijn zelfs verdergaande vormen van participatie mogelijk zoals de delegerende bestuursstijl of zelfs de samenwerkende bestuursstijl. Indien dat niet het geval is dan is de meest vergaande vorm van participatie die passend is in die situatie die van de consultatieve bestuursstijl.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken is stilgestaan bij de theorie over interactief beleid en het onderzoek naar en de analyse van de beleidssituatie van het parkeerbeleid in Roosendaal. In dit laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de resultaten hiervan en worden de onderzoeksvragen beantwoord, conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen worden gedaan.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Deze bestaat uit een centrale vraag en uit deelvragen. In deze paragraaf worden eerst de deelvragen beantwoord waarna ook de centrale vraag kan worden beantwoord.

6.1.1. Beantwoording van de deelvragen

De eerste deelvraag met een aantal subvragen is:

Wat zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur de belangrijkste factoren voor participatie van stakeholders in beleidsprocessen?

- a. Welke vormen van participatie worden er in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden en wat zijn de kenmerken van deze vormen?*
- b. Wat is de invloed van stakeholders en hun onderlinge relaties op de beleidssituatie?*
- c. Welke (overige) factoren in de beleidssituatie zijn van belang bij een interactieve aanpak van het beleidsproces?*
- d. Hoe verhouden de invloed van stakeholders en de overige van belang zijnde factoren in de beleidssituatie zich tot een participatieve aanpak van beleidsproces?*

In hoofdstuk 2 is aan de hand van de ‘participatieladder’ (zie paragraaf 2.2) beschreven welke vormen van participatie er zijn en welke kenmerken deze hebben (antwoord op subvraag 1a.). De invloed van stakeholders en hun onderlinge relaties is beschreven in paragraaf 2.4.2 en leverde o.a. inzicht op over de verschillende te hanteren bestuursstijlen (antwoord op subvraag 1b.). In paragraaf 2.4.1 zijn de overige factoren die van belang zijn in de beleidssituatie beschreven: de inhoudelijke beleidsproblematiek, de doelstellingen van de interactieve aanpak en de voorwaarden voor interactief beleid (antwoord op subvraag 1c.).

Dat leidde eveneens in paragraaf 2.4.1. tot het formuleren van een aantal kernvoorwaarden voor interactief beleid:

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over rol en inbreng van het bestuur en van de participant(en);
3. Meerwaarde van participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participant(-en);
5. Geschikte problematiek;
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.

Deze kernvoorwaarden verschaffen een theoretisch kader waarmee de attitudes van participanten beschreven en beoordeeld kunnen worden. Die beschrijving is in dit onderzoek ‘de beleidssituatie’ genoemd. De theorie over bestuursstijlen (paragraaf 2.4.2) en de theorie over de koppeling tussen beleidssituatie en bestuursstijl (paragraaf 2.4.3), verschaffen inzicht in de wijze van beoordeling van welke bestuursstijl het meest passend is in een bepaalde beleidssituatie (antwoord op subvraag 1d.). Met de beantwoording van de subvragen is de eerste deelvraag over wat vanuit de

wetenschappelijke theorie de belangrijkste factoren voor participatie van stakeholders in beleidsprocessen zijn, beantwoord.

De tweede deelvraag met een aantal subvragen, luidt als volgt:

Hoe ziet de beleidssituatie van het parkeerbeleid voor de binnenstad er uit?

- a. *Wat wordt verstaan onder het parkeerbeleid voor de binnenstad?*
- b. *Wie zijn de belangrijkste stakeholders in het parkeerbeleid en wat is hun houding en wat zijn hun standpunten ten aanzien van een participatieve aanpak van het beleidsproces?*

De beleidssituatie voor het parkeerbeleid in Roosendaal is beschreven in hoofdstuk 4. Wat er wordt verstaan onder het parkeerbeleid is beschreven in paragraaf 4.2.2. bij de indicator 'Opvattingen over de beleidsproblematiek' (beantwoording sub vraag 2a.) en het antwoord op de vraag wie de belangrijkste stakeholders zijn, is beschreven in hoofdstuk 3 waar is ingegaan op deze vraag in relatie tot het vaststellen van de populatie van personen/instituties waarmee een interview gehouden diende te worden om een betrouwbaar onderzoek te kunnen verrichten naar de beleidssituatie van het parkeren. Hoofdstuk 4 is bijna geheel gewijd aan het beschrijven van standpunten van stakeholders over de kernvoorwaarden voor interactief beleid. Daarmee is ook sub vraag 2.b beantwoord. Met de beantwoording van de sub vragen is deelvraag 2 over hoe de beleidssituatie van het parkeerbeleid in de binnenstad van Roosendaal er uitziet, eveneens beantwoord.

6.1.2 Beantwoording van de centrale vraag/conclusies

Centrale vraag:

Wat is gegeven de beleidssituatie van het parkeerbeleid in Roosendaal de meest passende vorm van participatie voor het parkeerbeleid in Roosendaal?

In hoofdstuk 5 is met behulp van de antwoorden op deelvraag 1 geanalyseerd wat de meest passende vorm van participatie is. Dat is gedaan door allereerst per kernvoorwaarde te analyseren in welke mate aan die kernvoorwaarde is voldaan en vervolgens voor het geheel van de kernvoorwaarden een beeld te vormen welke bestuursstijl daarbij het meest passend is.

De eerste conclusie is dat de beleidssituatie voor 'het uitvoeringsbeleid van het parkeren' verschilt van die van de 'tarievenkwestie'.

De tweede conclusie is dat voor het 'uitvoeringsbeleid van het parkeren' zowel een participatieve- en een consultatieve bestuursstijl passen binnen de mogelijkheden van de beleidssituatie. In hoeverre er in deze beleidssituatie de nadruk zal komen te liggen op een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl, is vooral afhankelijk van de keuze van het bestuur over de mate van detaillering van het 'ambtelijk voorwerk'.

De derde conclusie is dat in de 'tarievenkwestie' de beleidssituatie in beginsel geschikt is voor een participatieve aanpak met ondernemers. Een voorwaarde daarvoor is wel dat zowel de gemeente als ondernemers de bereidheid en het vermogen hebben om elkaar in deze problematiek tegemoet te komen. In dat geval zijn zelfs verdergaande vormen van participatie mogelijk zoals de delegerende bestuursstijl of zelfs de samenwerkende bestuursstijl. Indien dat niet het geval is, dan is de meest vergaande vorm van participatie die passend is die van de consultatieve bestuursstijl.

Met deze conclusies is de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord.

6.2 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen hebben betrekking op het verbeteren van de beleidssituatie voor participatie door het wegnemen van onduidelijkheden over inhoudelijke en procesmatige standpunten van het bestuur.

1. Stel als bestuur expliciet en formeel vast wat de status is van de ‘uitgangspunten voor het parkeren’ die in het rapport ‘Hart voor de Binnenstad staan. Doe dat als college en gemeenteraad raad samen en communiceer het besluit daarover aan alle participanten.

Toelichting:

De gemeenteraad heeft weliswaar vrijwel unaniem ingestemd met het rapport ‘Hart voor de Binnenstad’ maar daarmee is nog niet eenduidig vastgesteld wat de betekenis is van de uitgangspunten voor het parkeren die daarin zijn opgesteld voor het parkeerbeleid. Deze kunnen zowel gezien worden als een ‘eng’ of als een ‘ruim’ kader. De beleidsruimte voor het participatieproces voor parkeren, bepaalt mede welke mogelijkheden er zijn voor participatie. Edelenbos et al. (p. 24) stellen, zo is in hoofdstuk 3 uitgelegd, dat het belangrijk is om vast te stellen, hoe de mogelijkheden om inhoudelijke voorstellen te doen over de verschillende betrokkenen zijn verdeeld. De interactiviteit is groter naarmate er meer betrokkenen de mogelijkheid hebben om nieuwe inhoudelijke voorstellen in te brengen. Het participatief proces moet duidelijk zijn voor de deelnemers, het moet duidelijk zijn wat de verwachte inbreng is en wat er met de inbreng wordt gedaan bij de besluitvorming over het beleid. Het bestuur moet dus bereid zijn om duidelijkheid te bieden over de inhoudelijke beleidsruimte in het proces, zoals Pröpper (p. 54) dat aangeeft. Duidelijkheid over de rol en inbreng van de participanten is een belangrijke kernvoorwaarde waaraan in deze casus momenteel nog in onvoldoende mate wordt voldaan. Een standpunt van het bestuur over de beleidsruimte, bevordert de eenduidigheid van het optreden van het bestuur en communicatie daarover naar de participanten draagt bij aan het verwachtingenmanagement over de beleidsruimte.

2. Neem als bestuur een besluit over het apart vormgeven van participatie in de ‘tarievenkwestie’ van die voor het overige parkeerbeleid en communiceer dat besluit ook naar alle participanten. Doe dat als college en gemeenteraad gezamenlijk. Probeer het tevens als bestuur eens te worden over een financieel beleidskader voor de parkeertarieven en verleen het college een zo duidelijk mogelijk financieel mandaat waarmee een dialoog over de parkeertarieven met ondernemers kan worden aangegaan.

Toelichting:

Volgens Pröpper (p. 54) moet participatie iets toevoegen aan het beleid, het beleidsproces of het politieke systeem. Edelenbos en Klijn (p. 3) geven aan, zoals in hoofdstuk 2.3 is uitgelegd, dat beleidsvorming en beleidsuitkomsten worden gerealiseerd door complexe spellen van interactie tussen actoren, die gemanaged moeten worden om belangwekkende uitkomsten te bereiken. Volgens Pröpper ((p. 118) is het belang dat een participant bij een onderwerp heeft, een criterium bij het selecteren van participanten. In deze casus is de problematiek van de parkeertarieven vooral een aangelegenheid van de financiële mogelijkheden van de zijde van het bestuur en van de ondernemers. Er is momenteel sprake van een patstelling tussen het bestuur en ondernemers. De ‘tarievenkwestie’ is daarbij ook nogal dominant in de discussies over het parkeerbeleid. Door de ‘tarievenkwestie’ los te koppelen van het overige parkeerbeleid, wordt een participatietraject over ‘de uitvoeringsaspecten van het parkeerbeleid’ niet onnodig negatief beïnvloedt door een discussie over de parkeertarieven tussen de gemeente en ondernemers die de gezamenlijke probleemeigenaar zijn van dat onderwerp. Participatie van bewoners levert in het ‘tarievenbeleid’

waarschijnlijk geen meerwaarde op. Of die meerwaarde er wel is bij een participatieproces tussen de gemeente en ondernemers, zal onder meer afhangen van de mate van openheid die deze naar elkaar willen betrachten en of zij, zoals Pröpper dat aangeeft, een gemeenschappelijk besef delen dat op één of andere manier hun belangentegenstellingen of - meningsverschillen kan overbruggen. In hoofdstuk 2.5.4. is stilgestaan bij de opvattingen van Pröpper (p. 81) over 'interactief beleid en dualisme'. Daar werd o.a. aangegeven dat het belangrijk is dat het interactieve proces bestuurlijk ingekaderd wordt. Het is belangrijk om bestuurlijk vast te stellen hoe interactief het proces wordt, wat de doelen en randvoorwaarden zijn en wat de politiek bestuurlijke betrokkenheid wordt. Door het college voorafgaand aan een participatietraject al een financieel kader mee te geven over de financiële speelruimte voor de parkeertarieven, kan er wellicht een dialoog met ondernemers ontstaan waarin het college namens het bestuur ook iets te bieden heeft. Een kaderstelling vooraf vergroot de duidelijkheid voor het college tot hoever zij kan gaan in het participatietraject. Als er geen financiële speelruimte is voor het college dan beperkt dat de mogelijkheden tot participatie. Met het vaststellen van een financieel kader vooraf kan mogelijk ook worden voorkomen dat er een situatie ontstaat dat de door het uitblijven van overeenstemming met ondernemers over het tarievenbeleid, op basis van gepolitiseerde standpunten achteraf tot een besluit daarover in de gemeenteraad wordt gekomen. Het is dus belangrijk dat college en volksvertegenwoordiging, gezamenlijk afspraken maken over de bestuurlijke inkadering van het participatietraject.

3. Neem als bestuur het besluit dat de gemeente de regie voert over het beleidsproces voor het parkeren. Maak afspraken met de nieuwe binnenstadsorganisatie over de taken en verantwoordelijkheden die de binnenstadsorganisatie kan vervullen in het beleidsproces. Neem dat besluit als college en gemeenteraad gezamenlijk en communiceer dat besluit aan alle participanten.

Toelichting:

Interessant is wat Edelenbos en Klijn (p. 14-15), zoals behandeld in hoofdstuk 2.5.3, zeggen over de verhouding van interactieve processen tot bestaande instituties op het lokale niveau en in het bijzonder de gemeenteraad. Zij wijzen op het risico van 'ontkoppeling' van interactieve processen van de normale besluitvormingsprocedures. Een gebrek aan commitment van de politiek kan volgens hen leiden tot parallelle besluitvormingstrajecten: het interactieve – én het traditionele proces. In deze casus nemen politieke partijen bewust enige afstand van het participatieproces. De intentie van de politieke partijen is om via de gevormde binnenstadscommissie een informatie- c.q. beïnvloedingskanaal te hebben naar de binnenstadsorganisatie. De verwachtingen van de nieuwe binnenstadsorganisatie als platform voor participatie zijn binnen de geledingen van de gemeenteraad maar ook bij andere participanten, groot. Er is een paar redenen waarom de binnenstadsorganisatie niet het parkeerbeleid kan bepalen, zoals dat door een aantal politieke fracties is gesuggereerd. De eerste is dat de gemeenteraad het budgetrecht over het parkeerbeleid heeft en de tweede reden is dat het geografisch gebied waar het parkeerbeleid van de gemeente betrekking op heeft, groter is dan de nieuwe binnenstad en zelfs groter dan het huidige centrumgebied. De regie over het parkeerbeleid hoort daarom bij de gemeente te liggen en niet bij de nieuwe binnenstadsorganisatie. Volgens Pröpper is de participatieve bestuursstijl, strikt genomen, de enige participatieve stijl die in het representatieve democratiemodel past. Deze vorm beperkt zicht tot adviseren door participanten. Vormen waarbij participanten in enige mate betrokken zijn bij besluitvorming passen niet in dit model omdat deze in strijd zijn met de representatieve democratie. De binnenstadsorganisatie is echter wel een 'grote speler' in het geheel. Het gemeentebestuur doet er daarom goed aan om de nieuwe binnenstadsorganisatie als partner in participatie heel serieus te nemen en met haar overleg te voeren over de rol die zij in het participatieproces wil en kan vervullen. De gemeente zal bij de afweging welke rol die zij aan de binnenstadsorganisatie toekent in het participatietraject, ook rekening moeten houden met de

belangen van andere participanten zoals bewoners en ondernemers buiten de nieuwe binnenstadsring. Een afbakening van de rol van de binnenstadsorganisatie bevordert de duidelijkheid van het proces voor alle participanten.

4. Neem als gemeenteraad een standpunt in over de eisen waaraan een participatietraject dient te voldoen. Een belangrijke eis betreft 'de representativiteit' van de participanten. In dit onderzoek is geconstateerd dat de representativiteit van de bewonersplatforms onvoldoende is. Stel als gemeenteraad de eis dat ook individuele bewoners betrokken worden bij een participatietraject voor het 'uitvoeringsbeleid voor parkeren'.

Toelichting:

In hoofdstuk 2.3 is aangegeven dat er volgens Edelenbos et al (p. 144) een verschil is tussen ongeorganiseerde burgers en vertegenwoordigers van (georganiseerde) belangengroepen. Burgers, zo beweren zij, hebben vaak een individueel belang waarvan vaak niet duidelijk is hoe breed dat gedragen wordt. Bij georganiseerde belangen is dat beeld vaak duidelijker. In deze casus is gesproken met bewonersplatforms waarvan is gebleken dat hun representativiteit onvoldoende is. Daardoor wordt ook niet duidelijk, hoe breed de uitlatingen van de platforms worden gedragen door de bewoners. Het openstellen van het participatietraject voor individuele bewoners (naast de inbreng van bewonersplatforms), zoals dat ook is gebeurd in het participatietraject voor het project 'Binnenstad', kan de representativiteit van de bijdragen van bewoners ten goede komen. Het lijkt er op dat een aantal politieke fracties een afwachtende houding innemen ten aanzien van de vormgeving van een participatietraject voor het parkeerbeleid. Het kan zeker een gerechtvaardigde keuze zijn van de gemeenteraad om afstand te houden van daadwerkelijke inhoudelijke bemoeienis van de raad waardoor zij zich kan richten op haar 'initiërende en controlerende taken' maar de gemeenteraad heeft wel een verantwoordelijkheid om kaders en randvoorwaarden mee te geven aan interactieve processen ('de maatgevende of kaderstellende politiek', zoals Klijn en Koppenjan dat noemen). Het vergroten van de representativiteit zal ook een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen die het bestuur heeft met participatie zoals 'inhoudelijke verrijking', 'vergroting van het draagvlak' en 'vergroting van onderlinge samenwerking'.

5. Neem als bestuur een besluit over een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl voor het 'uitvoeringsbeleid van het parkeren'. Dat besluit zal een weerslag moeten hebben op de mate van detaillering van het 'ambtelijk voorwerk' dat voorafgaat aan een participatietraject.

Toelichting:

Bij een 'consultatieve bestuursstijl' (zie ook tabel 2 in hoofdstuk 2.5: 'mate van participatie en stijlen van bestuur'; bron: Edelenbos et al), is er sprake van 'raadplegen' van participanten. De participanten vervullen een rol waarin zij 'geconsulteerde gesprekspartner' zijn maar het bestuur bepaalt het beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar. Echter hoeft zij daar geen consequenties aan te verbinden. Bij een 'participatieve bestuursstijl', adviseren participanten en nemen daarmee dus de rol in van 'adviseur' aan waarbij de gemeente uiteindelijk wel het beleid bepaalt maar open staat voor andere ideeën en oplossingen. In deze casus wordt er vanuit het bestuur gesproken over 'ambtelijk voorwerk' met betrekking tot beleidsontwikkeling dat moet worden verricht. Hoe gedetailleerder het 'ambtelijk voorwerk' is, des te meer beleidsruimte er weggenomen wordt voor participanten en hoe minder er sprake is van een participatieve bestuursstijl waarin participanten betrokken worden bij de probleemstelling en de oplossing van de problematiek. Een keuze voor een meer participatieve of een meer consultatieve bestuursstijl, heeft dus consequenties voor de aard van het ambtelijk voorwerk en meer specifiek welke ruimte

het ‘ambtelijk voorwerk’ biedt voor eigen ideeën en oplossingen door de participanten. Dat vraagt dienaangaande om een bewuste afweging door het bestuur.

6. Overleg als bestuur met participanten bij de vormgeving van een participatietraject of zij kunnen voldoen aan de verwachtingen van het bestuur over hun bijdrage. Laat participanten aangeven of zij over voldoende capaciteit en kwaliteit beschikken om de gewenste bijdrage te leveren en pas de aanpak daar op aan respectievelijk geeft de participanten de ondersteuning die zij nodig hebben om alsnog de gewenste bijdrage te leveren.

Toelichting:

In hoofdstuk 3.1 is aangegeven dat interactief beleid een extra inspanning vergt ten opzichte van ‘klassieke beleidsprocessen’ (Pröpper, p.61). Zowel het bestuur als participanten moeten beschikken over voldoende menskracht (kwaliteit en capaciteit), geld en overige hulpmiddelen. Volgens Pröpper één van de 6 kernvoorwaarden voor participatie. In dit onderzoek kan nog niet worden vastgesteld of participanten over voldoende capaciteit en hulpmiddelen beschikken om de door het bestuur gewenste bijdrage aan participatie te leveren. Dat heeft meerdere redenen. Eén reden is dat nog onvoldoende duidelijk is, welke bestuursstijl het bestuur wenst te hanteren. Bij een participatieve bestuursstijl wordt een andere bijdrage van participanten verwacht dan bij een consultatieve bestuursstijl. Een andere reden is dat in dit onderzoek geconstateerd is dat de representativiteit van bewonersplatforms onvoldoende is. In aanbeveling 4 heeft dat geleid tot een aanbeveling om ook individuele bewoners bij participatie in het ‘uitvoeringsbeleid van het parkeren’ te betrekken. Dat betekent dat ook met die individuele bewoners nog overleg gevoerd moet worden over de mogelijkheden voor hun bijdrage aan het participatietraject.

6.3 Reflectie op het onderzoek

In dit onderzoek is prominent gebruik gemaakt van 6 kernvoorwaarden voor participatie, geformuleerd door Pröpper om de beleidssituatie te beschrijven en te analyseren. Eén van die kernvoorwaarden is ‘geschiktheid’. Een problematiek moet geschikt zijn voor participatie. Ik ben mij tijdens de uitvoering van dit onderzoek gaan realiseren dat het nogal inefficiënt kan zijn wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat een problematiek niet geschikt is voor participatie. Veel onderzoekswerk kan dan overbodig geweest zijn. Immers de onderzoekresultaten van de andere kernvoorwaarden doen er dan niet meer toe. Om de kans op zo’n situatie te verkleinen zou de onderzoeker zich eerst een beeld moeten vormen over de geschiktheid van de problematiek. De vraag is dan wel hoe verkrijg je daarover dan een redelijk betrouwbare indicatie zonder met alle respondenten gesproken te hebben. De instrumenten die ik daarbij kan bedenken zijn ‘deskresearch’ en/of een ‘vooronderzoek’ met een (beperkt aantal) respondenten. In een aantal gevallen zal, afhankelijk van de beschikbare schriftelijke informatie, deskresearch kunnen volstaan. Wanneer de schriftelijke informatie niet toereikend is, kan een ‘vooronderzoek’ aanvullende informatie opleveren.

Een andere ervaring uit dit onderzoek is dat de kernvoorwaarde ‘voldoende capaciteit en middelen’ in dit onderzoek moeilijk te beantwoorden bleek door participanten. Dat is ook niet onlogisch omdat het onderzoek gedaan is in een fase waarin nog niet duidelijk is hoe het beleidsproces er uit gaat zien en welke participatiebijdrage er verwacht wordt van de participanten.

In de theorie van dit onderzoek worden de kenmerken van een beleidssituatie gekoppeld aan een bestuursstijl. De vraag die daarbij opdoemt is of een bestuursstijl het resultaat is van de wijze waarop aan de kernvoorwaarden is voldaan of dat een bestuursstijl een gegeven is dat leidt tot een bepaalde invulling van de kernvoorwaarden. Ik ben in dit onderzoek uitgegaan van de dynamische interpretatie van een bestuursstijl. De wijze waarop de kernvoorwaarden voor participatie zijn

ingevuld, zijn een gegeven maar soms laat dat ook nog ruimte open voor nadere invulling. De invulling van die ruimte kan bijvoorbeeld het verschil maken tussen een participatieve bestuursstijl of een consultatieve bestuursstijl. Het zichtbaar maken van die ruimte en het zichtbaar maken van de gevolgen van de keuzes die gemaakt kunnen worden, heeft een toegevoegde waarde in de advieswaarde van het onderzoek. De uiteindelijke keuze over de invulling van het participatietraject is aan het bestuur.

Literatuurlijst

Bakker R. , Braak W. , Gorp van L. , Vierkant R. , Vos J. , 2014. Hart voor de Binnenstad, Roosendaal: Gezonde stad, in opdracht van de gemeente Roosendaal.

Edelenbos, J. & Klijn, E-H. , 2006. Managing stakeholder involvement in decision-making. Journal of Public Administration Research and Theory nr.16, p. 417-446.

Edelenbos, J. , Domingo, A. , Klok, P.-J. , en Tatenhove van, J. , 2006. Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. 2001. Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. LEMMA B.V. Utrecht.

Gemeente Roosendaal, afdeling Beleid, 29 september 2008. Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015, Partiële actualisatie.

Gemeente Roosendaal, 18 mei 2011. Raadsmededeling (nr. 45R-2011) van het college Mobiliteitsagenda 2011-2014 'Beter Onderweg'.

Gemeente Roosendaal, raadscommissie Bestuursopdracht Binnenstad, 7 februari 2013. Kaderstellende opdracht aan het bestuur inzake de binnenstad van Roosendaal: 'Een stad is meer dan steen'.

Gemeente Roosendaal, 13 maart 2013. Raadsvoorstel (BC/2013-14) van het college Actieplan parkeren.

Gemeente Roosendaal, gemeentelijke projectgroep, 25 september 2014. 'Vooruit met parkeren', een onderzoek naar de organisatie van het parkeren in Roosendaal.

Gemeente Roosendaal, oktober 2012. Actieprogramma 'Speerpunt Binnenstad', bijlage 2: gemeentelijk rapport opgesteld in samenwerking met stuurgroep binnenstad.

Looise, W. , februari 2014. Notitie over Binnenstadsorganisatie Roosendaal.

Pröpper, I. , 2009. De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders. Coutinho, derde herziene druk, 2013, Bussum.

Rekenkamer West-Brabant, december 2012. Rapport 'Onderzoek naar burgerparticipatie in Roosendaal'

Verschuren, P. J. M. en Doorewaard, J. A. C. M, 2007. Het ontwerpen van een onderzoek. Oplage 2012, Boom Lemma uitgevers, Utrecht

Geraadpleegde websites:

- Gemeente Roosendaal, website van de gemeente geraadpleegd op 7 augustus 2014:

http://www.roosendaal.nl/Bestuur_en_organisatie/College_van_B_W/Bestuurlijke_documenten/Roosendaal_verandert_Roosendaal_beweegt_Drie_visies_voor_Roosendaal , "Roosendaal

verandert, Roosendaal beweegt”, ontwerp-visies op de sociale, ontwerp- visies op de sociale- , economische- en ruimtelijke ontwikkeling van Roosendaal;

http://www.roosendaal.nl/Bestuur_en_organisatie/College_van_B_W/Bestuurlijke_documenten/Strategische_verkenningen , trendboek strategische verkenningen 2011-2015;

http://www.roosendaal.nl/Bestuur_en_organisatie/Meepraten_en_doen/Inspraak_bij_de_gemeente, inspraak bij de gemeente;

http://www.roosendaal.nl/Bestuur_en_organisatie/Meepraten_en_doen/Digipanel, Digipanel;

http://www.roosendaal.nl/Bestuur_en_organisatie/Meepraten_en_doen/Burgerinitiatief, Burgerinitiatief;

https://www.roosendaal.nl/Wonen_werken_en_leven/Wijken_en_dorpen/Bewonersplatforms , Bewonersplatforms & covenant bewonersplatform.

- Overheid.nl, website geraadpleegd op 12 augustus 2014

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmlloutput/Historie/Roosendaal/248676/248676_1.html , Parkeerverordening Roosendaal 2013.

Bijlage 1

Checklist interview participatief parkeerbeleid

Inleiding:

Voorstellen, waarom onderzoek en spelregels.

Openheid:

Onderhandelingsruimte beleid (ruimte in beleidsstandpunt bestuur),

Bereidheid delen invloed (reikwijdte over beleidsfases, kaderstelling, toegang, wenselijkheid deelname),

Bereidheid openheid proces (communicatie vooraf over beleidsproces/ beleidsruimte),

Bereidheid participeren participanten (delen eigen afwegingen, delen van invloed, bereidheid opvattingen te wijzigen).

Duidelijkheid rol en inbreng:

Bewustzijn bestuur toetsing uitkomsten (besef toetsingskader, opvatting eigen rol, rol participanten),

Eenduidigheid optreden bestuur (opvattingen over openheid/ beleidsproblematiek/ besturingsfilosofie).

Meerwaarde van Participatie voor bestuur:

Toevoeging aan beleid, Toevoeging aan proces, Toevoeging aan politiek systeem.

Constructieve relatie tussen bestuur en participant:

Structureel (afhankelijkheid realiseren doelstellingen, bestaande samenwerkingsvormen),

Cultureel (samenwerkingsbereidheid, flexibiliteit standpunten, ervaringen eerdere samenwerking),

Persoonlijk (uiting over kwaliteit persoonlijke verhouding).

Geschiktheid problematiek:

Urgentie (tijdstip waarop de problematiek moet zijn aangepakt),

Belangrijkheid (investeringsbereidheid, interesse),

Hanteerbaarheid (competentie bestuur, inhoudelijke afbakening, tijdsafbakening, complexiteit, politisering),

Variatie percepties (perceptie problemen en oorzaken / beleidsaanpak),

Geschiktheid openbare behandeling (noodzaak geheimhouding).

Voldoende capaciteit en hulpmiddelen:

Organisatiemiddelen bestuur (participatiebudget, beschikbaarheid gekwalificeerd personeel),

Vermogen participant (beschikbaarheid participant, beschikbare hulpmiddelen).

Slotvragen:

Advies aan bestuur?

Hoe zou u over 10 jaar vormgeven aan (participatief) parkeerbeleid?

Afsluiting

Heeft u nog resterende vragen over dit gesprek?

Bedanken

Bijlage 2

Memorie van Antwoord

Betreffende Raadsvoorstel: Programmabegroting 2015

Vergadercyclus: begroting

Fractie: VLP

Naam raadslid: Arwen van Gestel

Toelichtende vragen

In de begroting is opgenomen dat de parkeertarieven in 2015 met 7% worden verhoogd.

In het rapport van de kwartiermaker 'Naar een slagvaardige en gezamenlijk gedragen binnenstadsorganisatie' is vermeld dat een optimaal parkeerbeleid van groot belang is voor het welslagen van de binnenstadambities en dat het daarom voor de hand ligt dat de binnenstadsorganisatie grote invloed krijgt op het parkeerbeleid. Tevens is opgenomen dat bij de concrete invulling van het parkeerbeleid (tarieven, openingstijden, etc.) samenspraak met de ondernemers van bewoners belangrijk is. Ook de cockpit heeft dit eerder al aangegeven.

Vraag 1)

Wanneer wordt een voorstel van de binnenstadsorganisatie voor het betaald parkeren in Roosendaal verwacht en is dit tijdig om de voorgestelde verhoging per 1 januari 2015 desgewenst ongedaan te maken?

Antwoord: Zoals u zult weten is de binnenstadsorganisatie momenteel haar eigen organisatie aan het inrichten. Wij zullen als gemeente met de binnenstadsorganisatie binnenkort in overleg treden om afspraken te maken over hun bijdrage aan het parkeerbeleid. Wij verwachten dat een inhoudelijke afweging van het parkeerbeleid, juist in verband met participatie door ondernemers en bewoners en het zorgvuldig afwegen van belangen zowel van betrokkenen in de binnenstad als de gebieden daar omheen nog wel enige tijd in beslag zal nemen. Wij denken dat proces in het eerste half jaar van 2015 te kunnen afronden. Dat proces kan dus niet meer van invloed zijn op een eventuele discussie over de parkeertarieven van 2015.

Vraag 2)

Waarom is in de begroting niet gewacht met een eventuele verhoging van de parkeertarieven totdat de binnenstadsorganisatie hieromtrent concrete voorstellen heeft gedaan?

Antwoord: Met de verhoging van de parkeertarieven geven wij uitvoering aan een eerder raadsbesluit om de tarieven tweejaarlijks met 7% te laten stijgen. Deze verhogingen zijn destijds vastgesteld door de gemeenteraad noodzakelijk om te komen tot voldoende financiële dekking van de kosten van het parkeren.

Bijlage 3

Afbeelding Parkeerconcept Roosendaal 2016

Uit ambtelijk rapport "Vooruit met parkeren", p. 32

