

Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Roosendaal

december 2012

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?	6
1.4	Onderzoeksaanpak	9
1.5	Leeswijzer	11
2	Participatiebeleid in Roosendaal	12
2.1	Achtergrond en context	12
2.2	Beoordeling van het beleid	13
3	De participatiepraktijk van Roosendaal	16
3.1	Participatiepraktijk	16
3.2	Organisatie van burgerparticipatie	17
4	Aanpak en effecten van burgerparticipatie	20
4.1	Vorbereiding en vormgeving van participatieprocessen	21
4.2	Verloop en uitvoering van participatieprocessen	24
4.3	Resultaten en effecten van burgerparticipatie	26
4.4	Doelmatigheid van burgerparticipatie	29
5	Conclusies en aanbevelingen	30
5.1	Conclusies	30
5.2	Aanbevelingen	33
6	Reactie College	36
7	Nawoord	37

Bijlagen

Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	39
Bijlage 2	Normenkader	41
Bijlage 3	Methodische verantwoording	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie is een onderwerp dat in vrijwel alle Nederlandse gemeenten hoog op de agenda staat. De ambities lopen uiteen: sommige gemeenten leggen de nadruk op het vergroten van draagvlak voor gemeentelijk beleid en plannen, anderen zetten nadrukkelijk in op het vergroten van eigen verantwoordelijkheid en het faciliteren van initiatieven van burgers.

Ook de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal hebben grote ambities met burgerparticipatie. De Rekenkamer West-Brabant wil de praktijk van burgerparticipatie in deze vijf gemeenten ondersteunen met een onderzoek. Het doel van het onderzoek is:

- 1 Inzicht bieden in de wijze waarop in de betrokken gemeenten invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie en de resultaten daarvan.
- 2 Praktische aanbevelingen doen voor de verdere ontwikkeling van burgerparticipatie tijdens zowel de ontwikkeling als de uitvoering van beleid op basis van actuele inzichten in het onderwerp.

Het onderzoek is in opdracht van en onder begeleiding van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door Partners+Pröppe. Voor u ligt de eindrapportage voor de gemeente Roosendaal.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

"Op welke wijze betreft de gemeente Roosendaal de burgers bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid en in hoeverre leidt dit tot een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid, en van de communicatie tussen de gemeente en de bij het beleid betrokken burgers?"

De centrale vraag is uitgewerkt in elf deelvragen.

Beleid

- 1 In hoeverre heeft de gemeente Roosendaal beleid geformuleerd op het gebied van burgerparticipatie?
- 2 Op welke beleidstrajecten en in welke fase(n) van de beleidscyclus is het participatiebeleid van toepassing?
- 3 Welke doelen en maatschappelijke effecten zijn hierbij gesteld?
- 4 Welke (financiële) middelen zijn hiertoe beschikbaar gesteld?

Realisatie

- 5 Op welke wijze is burgerparticipatie geborgd in de beleids- en uitvoeringsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie?
- 6 Hoe ziet de praktijk van burgerparticipatie in Roosendaal eruit?
 - a Op welke wijze worden participanten bij deze processen betrokken? Is vooraf voldoende duidelijk in hoeverre en op welke wijze hun inbreng kan bijdragen aan de ontwikkeling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid?
 - b Welke rol speelt de raad in burgerparticipatie – dit mede in relatie tot zijn kaderstellende rol?
 - c Is de gemeente een slagvaardige en betrouwbare samenwerkingspartner – en in hoeverre draagt het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie daaraan bij?
- 7 Welke (financiële) middelen zijn hiertoe ingezet? En in hoeverre staan deze middelen in verhouding tot de effecten van burgerparticipatie?

Effecten

- 8 In hoeverre heeft burgerparticipatie daadwerkelijk geleid tot invloed op de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid?
- 9 Zijn participanten tevreden over de wijze waarop zij een inbreng hebben kunnen leveren c.q. de wijze waarop hun inbreng betrokken is bij de ontwikkeling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid?
- 10 In welke mate worden de vooraf beoogde doelen en maatschappelijke effecten op het gebied van burgerparticipatie gerealiseerd?

Evaluatie en bijsturing

- 11 Wordt bij burgerparticipatie consequent de plan-do-check-act circle (Deming circle) toegepast om te leren van ervaringen met burgerparticipatie in het verleden?

1.3 Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?

Burgerparticipatie heeft allerlei verschijningsvormen. Gemeenten maken ook gebruik van andere termen die meestal min of meer hetzelfde betekenen, zoals interactief werken, interactieve beleidsvorming, samenspraak of publieksparticipatie. Drie kernelementen zijn altijd belangrijk. Deze worden hieronder verder uitgewerkt.

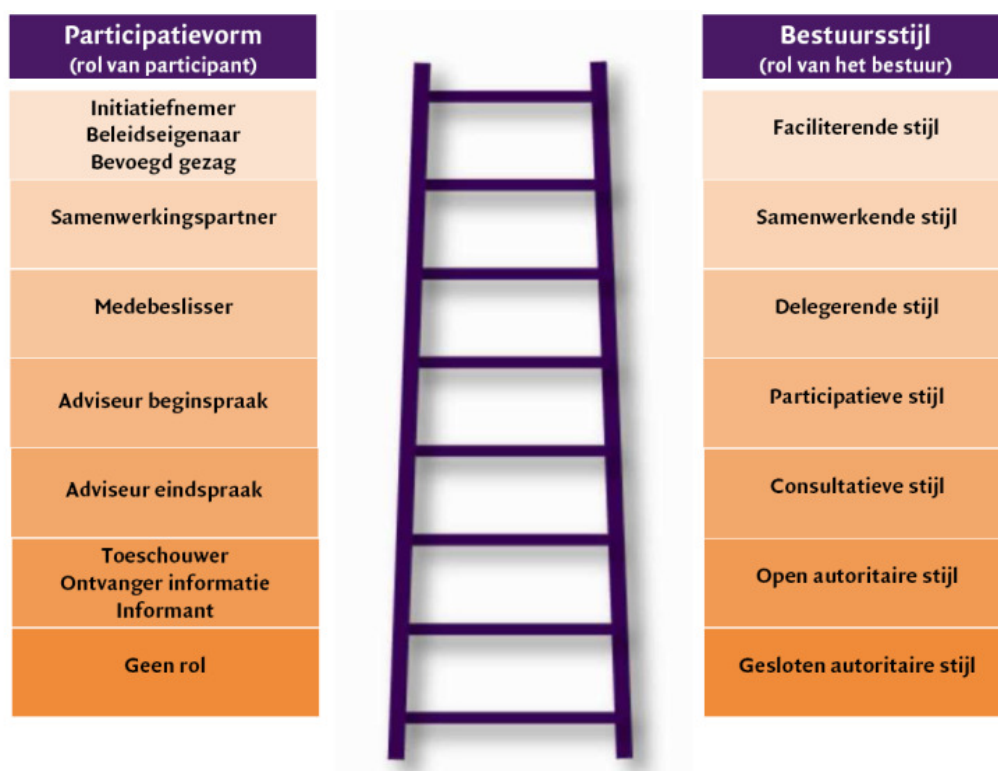
Burgers?

Burgerparticipatie wordt soms geassocieerd met participatie van individuele burgers of bewoners. In dit onderzoek is een bredere afbakening gekozen. Denk ook aan:

- Mensen die in een gemeente werken
- Bezoekers van een gemeente
- Verenigingen
- Belangengroepen
- Ondernemers
- Dorps- of wijkraden
- Vaste adviesraden (al dan niet wettelijk verplicht) of overlegorganen
- Maatschappelijke organisaties
- Professionele instellingen
- Andere overheden

Deelname?

Burgers kunnen in verschillende rollen deelnemen aan de publieke zaak: bijvoorbeeld als adviseur van het gemeentebestuur over een beleid of plan, als medebeslisser, als samenwerkingspartner of als initiatiefnemer en uitvoerder van een eigen idee of initiatief dat de gemeente ondersteunt. In dit onderzoek naar burgerparticipatie worden nadrukkelijk *alle rollen* meegenomen. De participatieladder geeft alle mogelijke vormen van burgerparticipatie weer. Met iedere trede wordt de invloed van burgers ten opzichte van de gemeente groter.



Figuur 1.1: De participatieladder. ¹

¹ Zie: Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2009 (derde, herziene druk), 2009, p. 16-18.

De 'participatieladder' biedt een keuzerepertoire voor participatievormen (en bijpassende bestuursstijlen). Door een of meerdere keuzes te maken is van meet af aan helderheid over de volgende vragen:

- Nemen we als gemeente onze verantwoordelijkheid, hakken we bestuurlijke knopen door en volstaan we met het informeren van de samenleving daarover? Is de burger dus vooral ontvanger van informatie? (Open autoritaire stijl)
- Maken we als gemeente ons 'huiswerk' en raadplegen we de samenleving over een door ons voorgestane beleidsaanpak? Geven we de burger dus de gelegenheid 'aan het eind' een reactie of advies te geven? (Consultatieve stijl)
- Vragen we als gemeente partijen in de samenleving om een open advies? Is er dus veel ruimte voor inbreng en discussie over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting? Adviseert de burger ons dus 'vanaf het begin'? (Participatieve stijl)
- Geven we als gemeente aan burgers de bevoegdheid om binnen bepaalde randvoorwaarden zélf beslissingen te nemen of uitvoering te geven aan beleid? Beslist de burger dus mee? (Delegerende stijl)
- Werken we als gemeente op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen? Met andere woorden; is realisatie van de opgave (mede) afhankelijk van andere partijen? Hebben we dus samenwerkingspartners? (Samenwerkende stijl)
- Bieden we als gemeente ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen) voor het beleid van externe partijen? Is de burger dus initiatiefnemer of zelfs 'beleidseigenaar'? (Faciliterende stijl)

De publieke zaak?

De kern van burgerparticipatie is dat overheid en burgers samen werken aan het realiseren van maatschappelijke opgaven: zaken die het individuele belang overstijgen en nuttig zijn voor c.q. de belangen raken van grotere groepen mensen. Burgerparticipatie heeft dus betrekking op zaken die voor en door de gemeenschap worden gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan leefbaarheid en veiligheid in wijken, de aanleg van een natuurgebied, het revitaliseren van een winkelcentrum of de realisatie van een brede school.

Definitie

In het licht van de drie kernelementen hanteert de Rekenkamer één definitie van burgerparticipatie die in de onderzoeken voor alle vijf gemeenten wordt gebruikt. Er is daarbij aansluiting gezocht bij de definitie zoals deze in de Benchmark Burgerparticipatie wordt gebruikt, omdat deze definitie goed recht doet aan de verschillende participatiepraktijken van de vijf gemeenten.

Burgerparticipatie is **deelname** van **burgers** aan de **publieke zaak**.

1.4 Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer West-Brabant heeft gekozen voor een onderzoeksaanpak die zowel inzicht geeft in de volle breedte van de participatiepraktijk van ieder van de vijf gemeenten als in specifieke cases die interessant zijn met het oog op leren. Hiervoor zijn drie sporen bewandeld:

- 1 Het instrument Participatiemonitor uit de Benchmark Burgerparticipatie is ingezet om de aanpak en resultaten van een groot aantal participatietrajecten in beeld te brengen.
- 2 Een verdieping naar twee cases aan de hand van de analyse van schriftelijke stukken en van gesprekken met sleutelpersonen vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
- 3 Het bestuderen van schriftelijke stukken over het participatiebeleid en de borging daarvan in de organisatie.

Toelichting op de inzet van de Participatiemonitor

De Participatiemonitor is een instrument om participatietrajecten systematisch te evalueren. Dit gebeurt aan de hand van een tweetal online enquêtes die worden ingevuld door:

- De projectleider of beleidsmedewerker die het traject vanuit de gemeente heeft uitgevoerd of begeleid. Deze vult een enquête in bij wijze van zelfevaluatie.
- Burgers, bedrijven en organisaties die hebben geparticipeerd. Zij beoordelen in een enquête de samenwerking met de gemeente en tot welke resultaten deze heeft geleid.

De uitkomsten van beide enquêtes leiden voor ieder traject tot een beknopt rapport. Alle trajectrapporten zijn gebundeld in een aparte rapportage (zie ook de leeswijzer).

De Rekenkamer heeft in samenspraak met iedere gemeente een aantal participatietrajecten geselecteerd aan de hand van een groslijst. Bij deze groslijst is zoveel mogelijk spreiding gezocht over verschillende vormen van burgerparticipatie en verschillende beleidsterreinen. Aan de hand van de groslijst zijn voor Roosendaal vijftien participatietrajecten geselecteerd die passen binnen de afbakening van dit onderzoek en goed evalueerbaar zijn. De resultaten van de Participatiemonitor zijn in diverse figuren in dit rapport terug te vinden.

Aan de verantwoordelijk projectleiders en beleidsmedewerkers is gevraagd per traject zoveel mogelijk e-mailadressen van participanten aan te leveren. Deze zijn allen benaderd; participanten van wie de gemeente alleen over postadressen beschikte zijn per brief uitgenodigd en konden online of per post aan de enquête meedoen. Bij enkele trajecten is desalniettemin sprake van een beperkte response. In bijlage 3 bij de rapportage van het onderzoek wordt ingegaan op de methodische verantwoording van het onderzoek. Hoe om te gaan met de uitkomsten van de Participatiemonitor komt daarbij ook aan bod.

Hoofddlijn hierin is dat het bij de Participatiemonitor niet zozeer gaat om de exacte cijfers, maar om de globale patronen en indicaties die uit de rapporten naar voren komen. De respons op alle participatietrajecten tezamen geeft, in combinatie met de overige onderzoeksbevindingen, goed inzicht in de praktijk van burgerparticipatie en een goede basis voor conclusies. Op het niveau van de individuele trajecten is de response echter in enkele gevallen zo beperkt dat de reacties voor deze trajecten wel als relevant, maar niet als representatief aan te merken zijn.

Selectie van twee cases voor nadere verdieping

Uit de groep van geselecteerde projecten voor de Participatiemonitor zijn twee leerzame cases geselecteerd. Het gaat om een succesvolle én een minder succesvolle case. De selectie vond plaats in afstemming met de gemeente. Voor Roosendaal zijn *Dorpsaccommodatie Moerstraten* en de *Agenda van Roosendaal* gekozen. Aan de cases zijn interessante illustraties en voorbeelden ontleend.

Dorpsaccommodatie Moerstraten

Moerstraten is een klein dorp met een hechte gemeenschap, veel saamhorigheid, een rijk verenigingsleven en grote sociale controle. Meedoen is de norm. (Bron: Dorpsperspectief Moerstraten, 2011). Een aantal jaar geleden bleek dat de oude kantine van voetbalvereniging FC Moerstraten zodanig was versleten dat die gevaar opleverde voor de bezoekers. Geld voor een nieuwe kantine had het bestuur niet en daarom werd gezocht naar een oplossing waar het hele dorp iets aan had.

Na overleg met het Bewonersplatform werd besloten te onderzoeken of een multifunctionele dorpsaccommodatie tot de mogelijkheden behoorde. Een stuurgroep en werkgroepen gingen aan de slag. MKA-architecten uit Roosendaal tekende gratis de plannen. Het initiatief, de ontwikkeling van de plannen en de uitvoering is volledig in handen van de inwoners van Moerstraten. De gemeenschap rekende op een grote inzet van vrijwilligers zodat de investering vooral betrekking had op bouwmaterialen en professionele diensten. De gemeente Roosendaal was vooral facilitator van het zelforganiserende vermogen in het dorp. Met name de wijkmanager en de wijkwethouder gaven daaraan actief invulling.

Uiteindelijk was 200.000 euro nodig. De financiering is als volgt rond gekomen:

- € 50.000 door de bewoners en verenigingen;
- € 50.000 door de gemeente;
- € 50.000 door het Oranjefonds;
- € 50.000 door de provincie.

Door middel van een loterij, een braderie, een schaatswedstrijd, meiden die een flessenactie op touw zetten, een popavond en sponsorende bedrijven heeft de gemeenschap ook een flink deel van de investering gedragen.

Dorpshuis Moerstraten is geselecteerd als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 9,0.

Agenda van Roosendaal

Gemeente Roosendaal moet vanaf 2015 structureel € 19 miljoen besparen. De Agenda van Roosendaal vormt hiervoor het totaalpakket van bezuinigingen en investeringen. In de Agenda zijn vier zogenaamde hervormingsgebieden gedefinieerd:

- Verantwoordelijke burger (€4,2 miljoen in 2015): richt zich op individuele dienstverlening aan inwoners op het gebied van zorg, werk en inkomen.
- Vitale wijken en dorpen (€3,1 miljoen in 2015): richt zich op dienstverlening op wijk- en buurtniveau, zoals beheer en onderhoud van openbare ruimte en welzijnsactiviteiten.
- Krachtige samenleving (€2,4 miljoen in 2015): richt zich op stedelijke voorzieningen op het terrein van sport, cultuur en vrije tijd.
- Kleine overheid (€8,3 miljoen in 2015): richt zich op de gemeentelijke organisatie en verbonden partijen.

De Agenda is een participatieve agenda en is via een interactief proces tot stand gekomen. De aftrap was een openbaar stadsgesprek in maart 2011. Hierbij is met stellingen gewerkt om het klimaat in de samenleving af te tasten. Kort daarna hebben themagerichte gesprekken plaatsgevonden met een aantal maatschappelijke partners. Deze gesprekken hebben input geleverd voor de ontwerpagenda welke op 5 juli 2011 door de gemeenteraad is vastgesteld. Op basis van de ontwerpagenda is een tweede consultatieronde gehouden via een gerichte internetenquête onder inwoners en een aantal rondetafelgesprekken met maatschappelijke organisaties. Via de enquête zijn politieke dilemma's voorgelegd aan burgers (burgerpanel). Van de rondetafelgesprekken zijn impressieverslagen gemaakt die zijn opgenomen in de Agenda van Roosendaal. Ook de rapportage uit de enquête is hierin opgenomen. De tweede consultatieronde vormde belangrijke input voor de vaststelling van de definitieve Agenda van Roosendaal door de gemeenteraad in november 2011.

Agenda van Roosendaal is geselecteerd als minder succesvol dossier met lage scores op met name de kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een gemiddeld rapportcijfer van 5,0.

1.5 Leeswijzer

Deel 1: deze rapportage bestaat uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 geeft naast deze leeswijzer een introductie op de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Een uitgebreidere toelichting hierop is opgenomen in de bijlage. Hoofdstukken 2 tot en met 4 bevatten de onderbouwing voor de conclusies middels een analyse van:

- het participatiebeleid van de gemeente;
- de participatiepraktijk rond concrete trajecten;
- de aanpak en effecten van burgerparticipatie.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan zelfstandig, los van de overige hoofdstukken worden gelezen. De hoofdstukken 6 en 7 bevatten tenslotte de reactie van het College en het Nawoord van de rekenkamer. In bijlage 4 is aangegeven hoe de Rekenkamer is ingegaan op de specifieke aandachtspunten van de raad voor dit onderzoek burgerparticipatie.

Deel 2: een aparte publicatie is de rapportage Uitkomsten Participatiemonitor. De Participatiemonitor van de landelijke Benchmark Burgerparticipatie is ingezet als één van de bronnen voor dit onderzoek. De uitkomsten van de Participatiemonitor zijn in een aparte rapportage beschikbaar.

2 Participatiebeleid in Roosendaal

2.1 Achtergrond en context

Burgers en interactiviteit

In 2004 heeft de gemeente Roosendaal de nota *Burgers en interactiviteit* (juni 2004) opgesteld ter ondersteuning van interactief werken. De nota biedt aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie een methode voor interactieve beleidsvoering. De nota is ook een concrete uitwerking van ambities uit het collegeprogramma *Samen aan de Slag* (2002-2006) om open, actief en communicatief met burgers te communiceren. Met de nota *Burgers en interactiviteit* wil de gemeente concrete instrumenten bieden om het gebiedsgericht en vraaggericht werken te ondersteunen. De doelen zijn:

- Betere inhoudelijke plannen door de inbreng van kennis en ervaring door partijen uit de samenleving.
- 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.
- Het verbeteren van het imago van de gemeente, het verbeteren en vernieuwen van de relaties met externe partijen.

Bezuinigingen en noodzaak tot het bundelen van krachten

In het Coalitieakkoord 2010-2014 zijn de opgaven voor de gemeente Roosendaal verwoord. Belangrijke elementen zijn een grote heroverwegingsoperatie en het inspelen op een aantal belangrijke ontwikkelingen zoals krimp, duurzaamheid, globalisering, leefbaarheid en zorg.

"[Deze ontwikkelingen] gaan bijzonder veel vragen van de stuurmanskunst van de lokale overheid en bovenal van de samenwerking met haar lokale en regionale partners. (...) Deze complexe en ook lastig te beïnvloeden opgave vergt van het gemeentebestuur niet alleen meer zichtbare en transparante werkwijze en processen, maar zal ook moeten leiden tot het investeren in de wijze waarop inwoners en maatschappelijke partners worden betrokken bij politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen en bij dienstverleningsconcepten aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Binnen de grenzen van de wetgeving wordt gezocht naar inventieve oplossingen" (Coalitieakkoord 2010-2014).

Op grond van het coalitieakkoord streeft de gemeente naar een meer faciliterende rol voor het realiseren van leefbare wijken en dorpen. De kern van het beleid is dat de gemeenschap zoveel mogelijk zelf doet en naar vermogen bijdraagt aan de eigen woon- en leefomgeving. De gemeente wil stimuleren en faciliteren dat inwoners deze rol kunnen oppakken.

"Initiatieven die leiden tot meer binding in een wijk of dorp worden gestimuleerd. Hierbij geldt als uitgangspunt dat hetgeen wijken en dorpen zelf kunnen, zij daartoe ook de mogelijkheden krijgen. De faciliterende rol van de gemeente wordt daarvoor krachtig ingevuld" (Coalitieakkoord 2010-2014).

Gebiedsgericht en wijkgericht werken

De gemeente Roosendaal zet zwaar in op het wijkgericht werken. Per wijk en dorp wordt gestreefd naar gebiedsgericht maatwerk door het opstellen van een wijkperspectief of dorpsplan. Dat doet de gemeente samen met de inwoners en de wijk- of dorpsplatforms. Deze plannen dienen als perspectief voor een periode van acht jaar. Ze vormen een basis voor samenwerking en een jaarlijks met de bewoners op te stellen concreet jaarplan om acties in te zetten die bijdragen aan het realiseren van het geschetste perspectief. Dit perspectief omvat:

- veiligheid
- wonen en woonomgeving
- voorzieningen en werken
- leren en opvoeden
- integratie en participatie
- sport en cultuur
- achter de voordeur
- zorg en welzijn

De wijkmanager is daarbij als front-Office van de gemeente in de wijken en dorpen een belangrijke spil. De rol van de gemeente kan steeds verschillen: initiatiefnemer, facilitator/ ondersteuner, realisator, deelnemer, toeschouwer. Dat geldt ook voor de rol van de bewoners: meedenken, meebeslissen, meedoen en zelf doen.²

2.2 Beoordeling van het beleid

Sinds het opstellen van de nota *Burgers en interactiviteit* in 2004 heeft de tijd niet stilgestaan. Zo zijn de ambities voor burgerparticipatie toegenomen.

Toename van het ambitieniveau

In 2004 gaat het bijvoorbeeld nog om het verbeteren van het imago van de gemeente, het verbeteren van de relatie met patijen in de samenleving en het vergroten van draagvlak voor beleid door het zoeken naar goede compromissen. Daarbij staat het gemeentebestuur nog in belangrijke mate centraal, zoals bij de beoogde imagoverbetering.

² Zie onder meer: Gemeente Roosendaal, *PowerPoint-presentatie 'Startbijeenkomst Wijk- en dorpsperspectieven'*, 19 januari 2011.

In 2011 en 2012 staat het samenspel met partijen in de samenleving en de resultaten daarvan véél meer centraal. Dat is het gevolg van de sterk gewijzigde omstandigheden, zoals de financiële crisis en de grotere inzet op het wijkgericht werken. Uit de interviews spreekt een moderne visie op burgerparticipatie:

1 De gemeente is bescheiden over de eigen rol en haar aandeel in de aanpak van maatschappelijke opgaven. Het is duidelijk dat de gemeente bij het realiseren van opgaven in grote mate afhankelijk is van burgers en andere partijen in de samenleving. Tijdens interviews wordt in dat licht vaak gesproken over cocreatie.

2 De gemeente wil meer loslaten en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Dat betekent ook minder aanbodgericht werken en minder stapelen van beleid.

"We gaan liever in de praktijk de participatie vergroten dan dat we een nota schrijven" (bron: interviews).

3 De gemeente wil het invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor de woon- en leefomgeving stimuleren. Burgers en maatschappelijke partijen nemen hun aandeel en daarop organiseert de gemeente zich.

"De wijkperspectieven zijn opgesteld door de wijken en de partners van de gemeente zelf. Ze zijn dus niet vastgesteld door de gemeente. Daar komen nu ook actieplannen uit waarbij elke partner zegt wat hij gaat doen en wat de vorderingen van de partijen zijn" (bron: interviews).

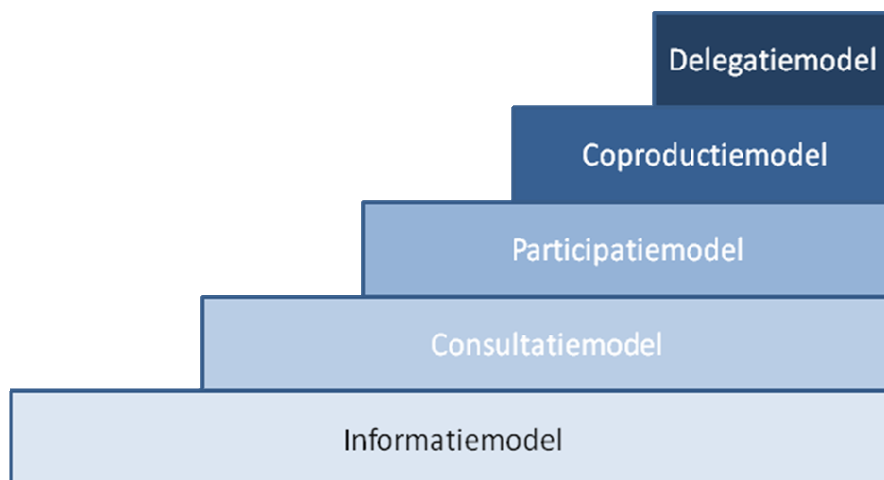
4 De gemeente wil op creatieve manier horizontale netwerken in de samenleving faciliteren, zodat partijen een platform hebben om elkaar te ontmoeten, in staat zijn doelen te vervlechten en elkaar kunnen versterken bij het samen realiseren van deze doelen (bron: interviews).

Ondersteuning van de organisatie om de ambities te realiseren

Het realiseren van de ambities vraagt veel van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Er wordt in de interviews gesproken over een cultuuromslag.

"Het vergt een cultuuromslag. Waar de organisatie traditioneel aanbodgericht is en dus plannen schrijft voor de hele stad, moet die nu meer vraaggericht worden en ruimte laten voor maatwerk en lokale initiatieven" (interview met interne sleutelpersonen).

Het college wil dit vooral realiseren met een 'doe-gerichte' cultuur: leren en doen in de praktijk. Dat is ook een reden waarom de nota *Burgers en interactiviteit* uit 2004 niet is geactualiseerd. De nota en de daarin beschreven methodieken sluiten niet meer aan op de moderne visie van het gemeentebestuur, maar wordt nog wel gebruikt. Dat blijkt bijvoorbeeld bij het onderscheid naar modellen:



Figuur 2.1: weergave van vijf modellen voor externe participatie uit de nota *Burgers en interactiviteit* (2004, p. 9).

De modellen die de gemeente Roosendaal gebruikt sluiten niet meer aan op de nieuwe, moderne visie die in het coalitieakkoord en met het wijkgericht werken wordt ontwikkeld. Zo is de meest vergaande vorm het Delegatiemodel waarbij de gemeente aan een derde partij de bevoegdheid geeft om binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering te geven aan het beleid.³ Hierbij is in de kern sprake van bestuurscentrisch handelen: het gemeentebestuur geeft een bevoegdheid aan de samenleving.

Het beleid houdt geen rekening met een moderne visie op burgerparticipatie waarbij partijen ook zelfstandig initiatief voor beleid kunnen nemen en bereid zijn daarvoor een eigen beleidsinspanning te leveren. Partijen uit de samenleving zijn dan zelf beleidseigenaar of 'bevoegd gezag'. De overheid stelt zich hooguit dienend en ondersteunend op door de inzet van partijen te faciliteren. De gemeente besluit niet over het geheel, maar hooguit over haar eigen aandeel in de samenwerking. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de casus Dorpshuis Moerstraten.

In figuur 1.1 (zie hoofdstuk 1) wordt om die reden een faciliterende stijl onderscheiden.⁴

³ Gemeente Roosendaal, *Burgers en interactiviteit*, 2004, p. 4.

⁴ Zie: Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2009 (derde, herziene druk), 2009, p. 16-18 ('de juiste participatieladder weer in beeld').

3 De participatiepraktijk van Roosendaal

3.1 Participatiepraktijk

Uit de Participatiemonitor blijkt dat burgerparticipatie in Roosendaal over de volle breedte van het gemeentelijke werkveld wordt toegepast. Dit varieert van ruimtelijke ordening, openbare werken en verkeer tot sociaal beleid, kunst en cultuur en duurzaamheid.

De 15 geëvalueerde trajecten voor Roosendaal

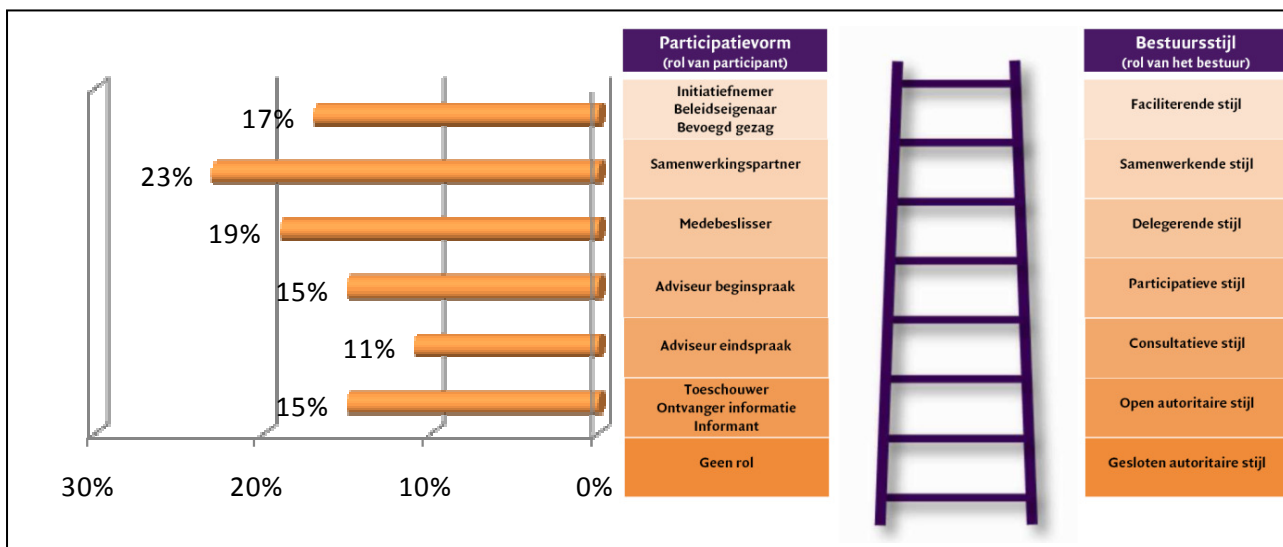
- Agenda van Roosendaal
- Credo
- Dorpshuis Moerstraten
- Dorpsontwikkelingsplan Heerle
- Het talent – Langdonk
- Kroeven 505/ 506
- Pilot buurtonderneming Westrand
- Reclamebelasting in relatie tot binnenstadsfonds
- Reconstructie Molenbeek
- Terrassenbeleid
- Toekomstvisie
- Transitie sportaccommodaties
- Wijk- en buurthuizen
- Wijkperspectieven
- Woonvoorziening chronisch drugsverslaafden

De aard van de participatietrajecten varieert sterk:

- intergemeentelijk niveau (één traject), stads- of gemeenteniveau (vijf trajecten), stadsdeelniveau (twee trajecten), wijkniveau (één traject) en buurtniveau (twee trajecten) of een combinatie hiervan (vier trajecten);
- onderwerpen die onder de bevoegdheid van de raad vallen (zeven trajecten) én die onder de bevoegdheid van het college vallen (acht trajecten).

Bestuursstijlen en participatievormen

In de Participatiemonitor is gevraagd in welke verhouding de verschillende treden van de participatieladder (zie ook bijlage 2) voorkomen. De rol van samenwerkingspartner komt het meest voor, gevolgd door initiatiefnemer en medebeslisser (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1: rollen van deelnemers bij participatietrajecten. (Bron: Resultaten van de Participatiemonitor).

Het valt op – ook in vergelijking met de vier andere gemeenten - dat veel projecten op de hogere treden van de participatieladder worden uitgevoerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Dorpshuis Moerstraten waar inwoners zelf initiatief nemen om een dorps huis te realiseren. Voor de Agenda van Roosendaal is sprake van een combinatie. Burgers vervullen de rol van ontvanger van informatie, adviseur eindspraak en samenwerkingspartner.

3.2 Organisatie van burgerparticipatie

Burgerparticipatie is geen gemeentebrede werkwijze. Dat blijkt onder meer uit de verschillende interviews. Aan de ene kant zijn er medewerkers die participatief werken als een natuurlijk onderdeel zien van een professioneel beleidsproces en dit zo oppakken, aan de andere kant zijn er medewerkers die burgerparticipatie 'uitbesteden' aan de afdeling communicatie. Daarbij is de gemeente ook nog in belangrijke mate afhankelijk van externe ondersteuning. In verschillende interviews wordt erop gewezen dat binnen verschillende organisatieonderdelen te vaak aanbodgericht wordt gewerkt.

"Binnen de ambtelijke organisatie kom je nog ambtenaren tegen die denken dat participatie door de afdeling communicatie moet worden ingevuld en dat is een misvatting. De gemeente heeft hier dan ook nog vaak professionele ondersteuning bij nodig, aangezien sommige ambtenaren vooral focussen op het resultaat en minder met het betrekken van de relevante partijen bezig zijn" (interview met interne sleutelpersonen).

"Participatie lijkt vooral in het teken te staan van draagvlak halen voor besluiten die al zijn voorbereid" (interview met interne sleutelpersonen).

Borging van een moderne manier van werken

In de Agenda van Roosendaal wordt de noodzaak voor een cultuurverandering onderstreept. In de interviews en de Agenda van Roosendaal (p. 7) wordt gesproken over een terugtrekkende overheid die meer regie voert en meer overlaat aan de samenleving.

Uitvoeren van de Agenda van Roosendaal vraagt hervorming van de rol van de gemeente

"De gemeente is steeds meer onderdeel van een netwerk van tal van organisaties die betrokken zijn bij de samenleving. Een netwerk dat meer verantwoordelijkheid neemt en krijgt. We moeten de kennis en de kracht van onze inwoners en maatschappelijke partners beter benutten. (...) We streven naar een efficiënt overheidsapparaat: slank, kracht, actief en kwalitatief sterk. We doen bewust een stapje terug en we doen een groter beroep op zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van onze inwoners. Daarbij hebben we vertrouwen in de wijze waarop de samenleving de verantwoordelijkheid voor zaken overneemt. We zijn ons bewust dat het vinden van een nieuw evenwicht tussen overheid en samenleving niet vanzelf gaat. We nemen dan ook voldoende tijd om aan nieuwe verhoudingen te wennen. (...) De gemeentelijke organisatie moet een grote ontwikkeling doormaken om deze rol straks te kunnen invullen en de toekomstige ambities waar te maken." Bron: Agenda van Roosendaal, 2011.

Uit gesprekken - met vooral de medewerkers van de gemeente - blijkt dat de rol van de gemeente sterk verandert, maar dat nog onvoldoende is voldaan aan de voorwaarden om de nieuwe rol goed in te kunnen vullen. De organisatie is nog niet goed aangesloten en voorbereid op de eisen die deze veranderende rol stelt.

"Dit thema is pas actueel geworden met het traject de Agenda van Roosendaal, dat een bezuinigingsoperatie is door burgers en maatschappelijke organisaties te activeren om mee helpen om de kwaliteit in stand te houden, bijvoorbeeld het onderhoud van de openbare ruimte. In feite is er geen echt beleid binnen de gemeente Roosendaal, maar er is in de praktijk wel sprake van een veranderende rol van de gemeente" (interview met interne sleutelpersonen).

"De Agenda van Roosendaal is weliswaar een vorm van deze nieuwe rolverdeling tussen gemeente en burgers, maar is nog geen echte visie of beleid. Binnen de ambtelijke organisatie is er dan ook nog geen goede aansluiting. Een voorbeeld is dat ambtenaren bedenken welke plekken in de omgeving door inwoners zelf zouden kunnen worden onderhouden. Dit kunnen burgers zelf wel bedenken, er moet meer van buiten naar binnen worden gewerkt. Start eerst met een gesprek met burgers, stem daar de ondersteuning op af" (interview met interne sleutelpersonen).

Dit blijkt ook uit de reacties van participanten die deelnemen aan participatietrajecten.

"Per afdeling zal maatwerk nodig zijn. Houding, gedrag en inlevend vermogen zullen zeer zeker moeten verbeteren. Naar burgers luisteren, ze vroeg betrekken bij onderwerpen en niet (blijven) bedenken wat vooral goed voor ze is" (deelnemer aan participatietraject Pilot buurtonderneming Westrand, bron: Participatiemonitor).

"Vanaf de start de burgergroeperingen serieus nemen, dat is in ons geval niet zo geweest. We zijn een behoorlijk aantal jaren aan het lijntje gehouden en dat was zeer frustrerend" (deelnemer aan participatietraject Dorpsontwikkelingsplan Heerle, bron: Participatiemonitor).

"Probeer los te laten. De samenwerking baseren op vertrouwen in plaats van procedures en politieke invloeden als heilig te beschouwen" (deelnemer aan het participatietraject Credo, bron: Participatiemonitor).

"Ik heb nauwelijks terugkoppeling gekregen van de sessies die de gemeente heeft georganiseerd. In die zin is het allemaal nog steeds erg onduidelijk en teleurstellend. Participatie is prima, maar koppel zaken ook terug aan deelnemers" (deelnemer aan participatietraject Agenda van Roosendaal, bron: Participatiemonitor).

Evaluatie

Er is weinig aandacht voor evaluatie, intervisie en het uitwisselen van lessen en successen. Er is geen breed gedeeld kennisfonds 'interactief werken' voorhanden. Dit is des te belangrijker vanwege de afhankelijkheid van externe deskundigheid. De nota *Burgers en interactiviteit* schrijft overigens wel voor dat aan het einde van elk participatietraject een evaluatie plaatsvindt.

"Uit deze nota is gebleken dat het toepassen van interactieve beleidsvorming verschillende doelen kan dienen. Op basis hiervan geldt het volgende uitgangspunt: De specifieke doelen bij een bepaald interactief proces, dienen per proces bepaald te worden. In de evaluatie dient gerapporteerd te worden of de doelstellingen zijn gehaald" (pagina 20).

4 Aanpak en effecten van burgerparticipatie

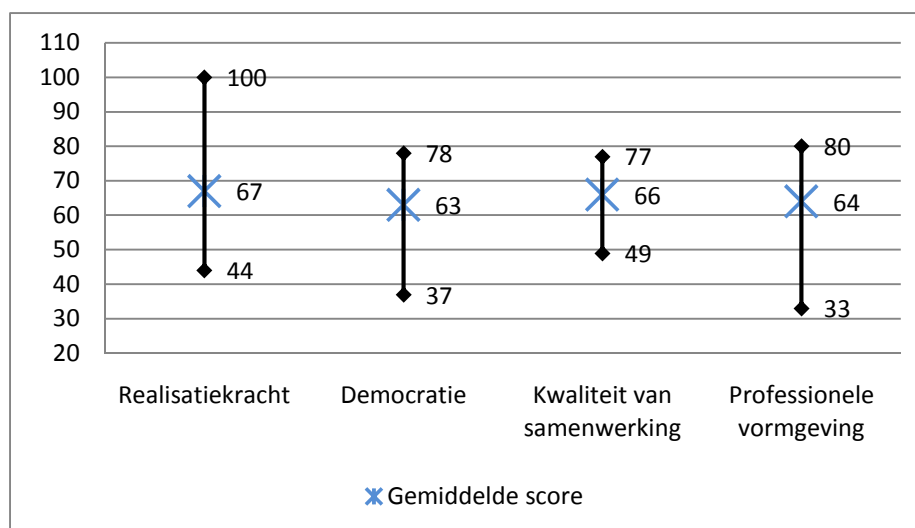
De vijftien trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd, laten een grote spreiding zien qua aanpak en resultaten. Er komen in de praktijk zowel goede als minder goede voorbeelden van burgerparticipatie voor.

Voor ieder participatietraject is een score berekend op de vier kwaliteitsmaatstaven (zie ook hoofdstuk 1 en bijlage 3). In figuur 4.1 is de bandbreedte in aanpak en resultaten weergegeven voor alle participatietrajecten. Deze scores zijn gebaseerd op beoordelingen van de betrokken projectleiders en de participanten.

De schaal loopt van 0 tot 100 en kan ook gelezen worden als een rapportcijfer. De score 70 is bijvoorbeeld gelijk aan het rapportcijfer 7.0. Figuur 4.1 geeft per maatstaf inzicht in a) de gemiddelde score van alle participatietrajecten, b) de score van het participatietraject dat het hoogste scoort en c) de score van het participatietraject dat het laagste scoort.

Gemiddeld scoren de geëvalueerde trajecten:

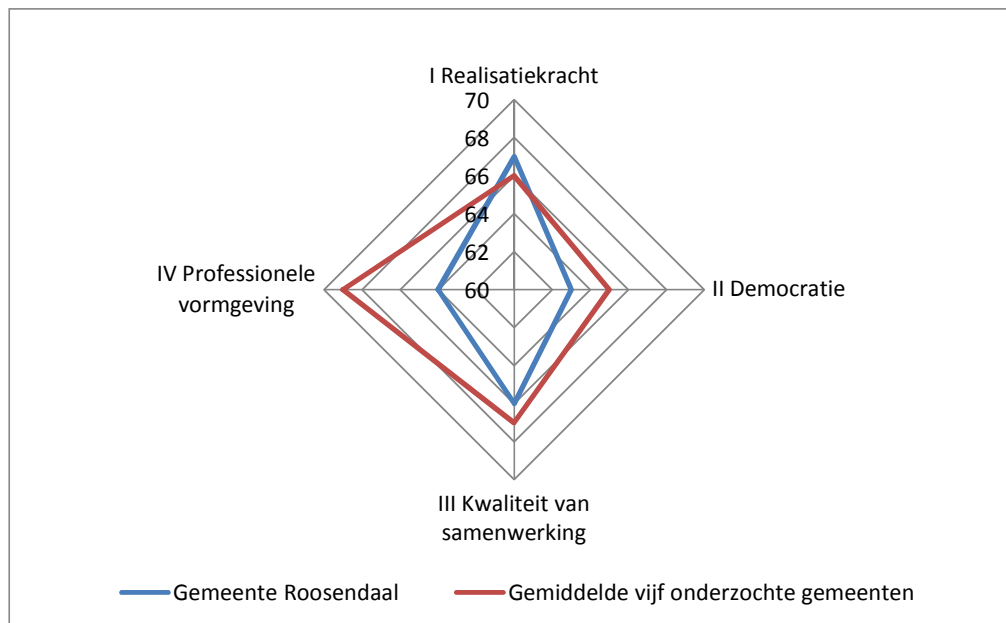
- 6,7 op de kwaliteitsmaatstaf Realisatiekracht;
- 6,3 op de kwaliteitsmaatstaf Democratie;
- 6,6 op de kwaliteitsmaatstaf Kwaliteit van samenwerking;
- 6,4 op de kwaliteitsmaatstaf Professionele vormgeving.



Figuur 4.1: de bandbreedte in de scores van de geëvalueerde participatietrajecten (Bron: resultaten Participatiemonitor).

Hoewel de gemiddelde scores op de vier maatstaven voldoende zijn, is sprake van een grote bandbreedte. Zo scoort de Realisatiekracht bij het beste traject een 10,0 (Dorpshuis Moerstraten), maar bij het slechtste traject slechts een 4,4 (Terrassenbeleid). Door de extreem goede score voor het Dorpshuis Moerstraten

wordt het gemiddelde (6,7) opgetrokken. Bij de Kwaliteit van samenwerking liggen de scores het dichtst bij elkaar.



Figuur 4.2: de gemiddelde scores voor Roosendaal op de vier kwaliteitsmaatstaven ten opzichte van het gemiddelde van de vijf onderzochte gemeenten. (Bron: resultaten Participatiemonitor).

Ten opzichte van de scores in de andere vier gemeenten scoort de gemeente Roosendaal alleen op de maatstaf Realisatiekracht beter dan het gemiddelde van alle gemeenten (figuur 4.2). Dat is te danken aan de goede score voor het project Dorpshuis Moerstraten. Vooral op de maatstaven voor Professionele vormgeving en Democratie scoort Roosendaal aanzienlijk lager dan het gemiddelde van de vijf gemeenten.

4.1 Voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen

Uit de resultaten van de Participatiemonitor blijkt dat voor tien van de vijftien participatietrajecten een participatieplan wordt opgesteld (67%). Voor elf trajecten is een actorenanalyse uitgevoerd (73%).

Voor zes participatietrajecten bestaat volgens de projectleiders voldoende commitment van de raad, het college en het ambtelijke management (40%). Dat is weinig, ook in vergelijking met de vier andere gemeenten. Bij drie trajecten bestaat van tevoren zicht op de inhoudelijke kaders (20%). Dat blijkt ook uit de feedback van participanten tijdens uitvoering van de Participatiemonitor:

"Ambtenaren moeten meer (beter) denken vanuit de gedachtegang van de burger. Indien de gemeente zelf wat dieper in de materie duikt, informatie verzamelt et cetera, zijn er waarschijnlijk minder dure bureaus nodig om alle plannen nadien over te doen c.q. na te rekenen en met veel kosten aan te passen" (deelnemer aan participatietraject Reconstructie Molenbeek, bron: Participatiemonitor).

Zowel projectleiders als de participanten zijn van mening dat in 60% van de trajecten sprake is van maatwerk in werkvormen. Raadsleden vinden dat overigens nog tegenvallen:

"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).

Dorpshuis Moerstraten: Inwoners organiseren zelf hun eigen professionele proces

Er wordt een burgerprojectteam opgericht met vertegenwoordigers van verschillende verenigingen, de medezeggenschapsraad van de Theresiaschool en het Bewonersplatform. De bewoners stellen zelf een plan van aanpak op. Ook stellen zij zelf een actoranalyse op: "Al snel hadden bewoners in een document in kaart gebracht welke partijen ze bij elkaar konden brengen om gezamenlijk aan de slag te gaan" (bron: interviews).

De bewoners richten zelf een organisatie en taakverdeling in via een stuurgroep en meerdere werkgroepen. Ook geven de inwoners invulling aan de informatievoorziening en terugkoppeling. Bron: interview met interne sleutelpersonen.

Rol van de gemeenteraad

De raad heeft interesse voor het (beter) bepalen van zijn rol tijdens interactieve processen. Dat blijkt uit het verslag van een raadsbrede werkconferentie in Ossendrecht (27 november 2009). Daaruit blijkt onder meer dat de raad vaker burgers wil ontmoeten en de samenleving meer 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. Deze behoefte heeft echter niet geleid tot een praktisch afwegingskader voor de raad om goed te kunnen sturen en om te controleren op burgerparticipatie en regievoering in concrete dossiers.

Op grond van de Participatiemonitor en interviews valt op dat de rol van de raad bij participatietrajecten beperkt is.

- De raad stelt rond zes trajecten het participatieplan vast en is rond zeven trajecten in beeld als procesbewaker. Sleutelpersonen van de gemeente merken tijdens de interviews op dat de raad nauwelijks proceskaders stelt voor de uitvoering van participatietrajecten.

- Bij zes projecten is sprake van een passende rol voor de raad. We spreken van een passende rol voor de gemeenteraad wanneer deze bij onderwerpen waar de raad over gaat (vanuit bevoegdheid of politieke relevantie) ook actief de aanpak van participatie vaststelt.

Uit de interviews blijkt dat de raadsleden bij belangrijke participatietrajecten vaak worden uitgenodigd, maar dat zij daarvan weinig gebruik maken. Dit speelt volgens sleutelpersonen vooral rond het traject voor de wijkperspectieven.

"We hebben niet het gevoel dat de raadsleden weten wat er precies speelt in de wijken. De raad heeft in het traject eigenlijk alleen het budget vastgesteld en verder een verandering gemaakt in de opzet van het participatieproces" (interview met interne sleutelpersonen).

De nieuwe rol van de gemeente vraagt ook veel van de samenwerking binnen de raad en het samenspel tussen raad en college. Raadsleden geven tijdens een groepsinterview aan dat zij veel waarde hechten aan participatie en het college regelmatig aansporen om burgers zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium bij het beleid en de uitvoering te betrekken. Het lukt de raad en het college echter onvoldoende om als eenheid op te trekken bij belangrijke participatietrajecten.

De Agenda van Roosendaal illustreert dit. De raad is hier goed betrokken bij het vaststellen van de proceskaders en de bewaking van het traject.

Rol van de raad bij de Agenda van Roosendaal

"De raad is - per fractie - gedurende dit traject begeleid door een extern bureau. De begeleiding was gericht op het helder krijgen van de politieke vraagstukken en keuzen. De raad heeft tijdens het participatieve traject de kwaliteit van het proces bewaakt via een Begeleidingscommissie, is tijdens de bijeenkomsten aanwezig geweest en is ook op pad geweest in de samenleving. De rol van de raad was "luisteren" en nadrukkelijk nog niet politiek stelling te nemen." (Bron: interviews met interne sleutelpersonen).

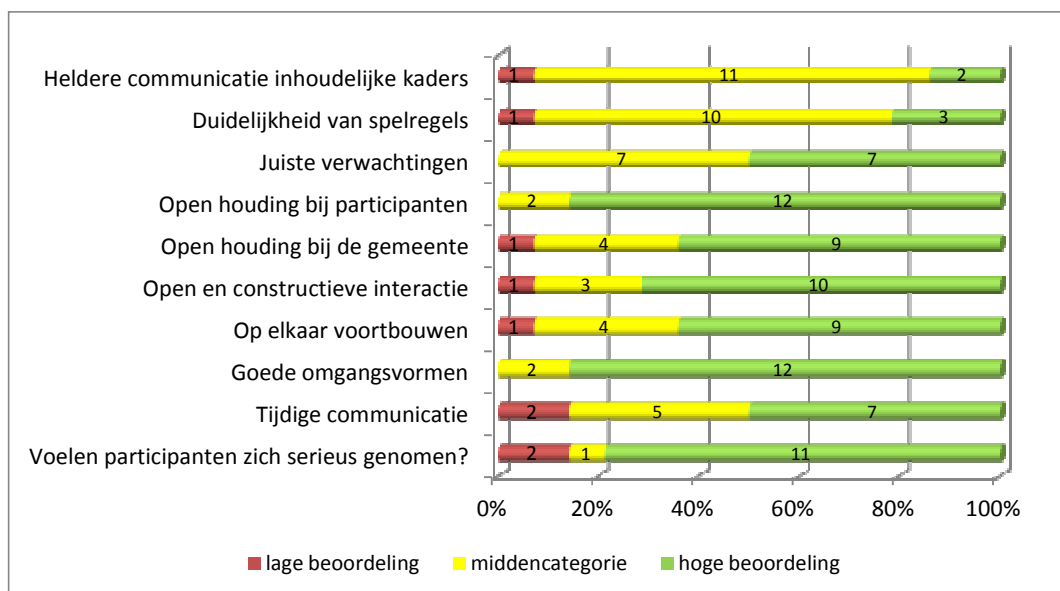
Toch lukt het de raad onvoldoende om als eenheid de inzet van het gesprek met de burgers te richten. Twee fracties stappen uit de Begeleidingscommissie.

Samenspel raad en college bij de Agenda van Roosendaal

Er lag voor de Agenda van Roosendaal een goed plan van aanpak met een proces dat bestond uit duidelijke stappen met duidelijke rollen en taken. Dit plan is besproken in de Auditcommissie. De lijn was dat de raad en college samen zouden optrekken. Twee fracties verlaten de werkgroep. Zij vinden het proces al teveel dichtgetimmerd. Zij hadden de indruk dat er - tegen de afspraak in - al richtingen waren gekozen en politieke keuzes werden gemaakt. Raadsleden geven overigens aan dat dit het proces met de burgers niet heeft belast. Er zijn diverse bijeenkomsten met burgers georganiseerd, maar die hebben van interne strubbelingen niets gemerkt. (Bron: groepsinterview met raadsleden).

4.2 Verloop en uitvoering van participatieprocessen

Over het algemeen zijn deelnemers tevreden over de kwaliteit van samenwerking. Participanten oordelen op een groot aantal aspecten zeer positief over de samenwerking tijdens de veertien participatietrajecten (zie figuur 4.3).



Figuur 4.3: beoordeling van de samenwerking met de gemeente door participanten. Indeling van participatietrajecten in drie categorieën: laag (rood), midden (geel) of hoog (groen). (Bron: resultaten Participatiemonitor). De scores tellen op tot 14 omdat voor 1 traject geen respons was van participanten

Wat gaat goed?

Participanten voelen zich serieus genomen, dat geldt in hoge mate voor elf participatietrajecten. Ook zijn zij tevreden over de omgangsvormen en de open houding die zij bij de mede-participanten aantreffen. Toch zijn er belangrijke uitzonderingen. Zo valt met name rond het traject Terrassenbeleid op dat de ondernemers zich onvoldoende serieus genomen voelen. Participanten geven in de Participatiemonitor regelmatig aan dat de gemeente vooral moet doorgaan met het betrekken van burgers.

Wat gaat minder goed en kan beter?

Participanten geven vaak een 'neutraal' oordeel over de duidelijkheid van spelregels en de helderheid van communicatie (zie de gele kleur in figuur 4.3). Uit de Participatiemonitor blijkt dat nogal wat participanten heldere communicatie en met name een goede en tijdige terugkoppeling missen.

"Ik heb nauwelijks terugkoppeling gekregen van de sessies die de gemeente heeft georganiseerd. In die zin is het allemaal nog steeds erg onduidelijk en teleurstellend. Participatie is prima, maar koppel zaken ook terug aan deelnemers" (deelnemer aan participatietraject Agenda van Roosendaal, bron: Participatiemonitor).

Bij het realiseren van Dorpshuis Moerstraten valt op dat met name de wijkmanager en de wijkwethouder zeer actief zijn bij het ondersteunen van het initiatief van de bewoners. De wijkmanager is bij alle stuurgroepvergaderingen en de meeste werkgroepen aanwezig om mee te denken. De wijkwethouder denkt mee om tot een sluitende begroting te komen. Daarmee vormen zij een goed functionerende front-Office in het dorp. De achterliggende organisatie was echter onvoldoende aangesloten op de opgave en frustreerde de opgave zelfs regelmatig. De wijkwethouder en wijkmanager moesten in die gevallen hard werken om medewerking en commitment te organiseren.

Afzonderlijke afdelingen sturen te vaak vanuit een versplinterde deelopgave, zoals groen en openbare verlichting en niet vanuit de opgave 'realiseren Dorpshuis Moerstraten'.

Dorpshuis Moerstraten: langs elkaar heen werken en sturen vanuit een versplinterde opgave

Bij de realisatie van de opgave is vaak sprake van onzekerheden:

"Werkt gemeente wel of niet mee met het plaatsen van een lantaarnpaal, werkt gemeente wel of niet mee met het weghalen van bomen, et cetera. Vaak werden inwoners tegengewerkt en waren er vele obstakels vanuit de gemeente die ook zichtbaar waren voor de inwoners" (bron: interview met interne sleutelpersonen).

Zo moest er een lantaarnpaal worden geplaatst op de locatie van het dorps huis omdat het een erg donkere plek was. Het vigerende beleid stond het plaatsen van lantaarnpalen in parken niet toe. De ambtenaar heeft de lantaarnpaal op de rand van het terrein geplaatst, dat was ook op het randje van het beleid en niet dichtbij het pand. Uiteindelijk heeft de burgemeester moeten ingrijpen om de lantaarnpaal op de juiste plek te krijgen (bron: interviews met interne sleutelpersonen).

Verwachtingenmanagement

Het verwachtingenmanagement kan verbeteren. Uit figuur 4.3 blijkt dat participanten daarover bij zeven trajecten neutraal oordelen. Rond het traject Toekomstvisie hebben enkele deelnemers bijvoorbeeld het gevoel dat niet alle inbreng even zwaar meetelt.

"Ik kreeg het gevoel dat men burgers als een soort alibi uitnodigt. Een pseudo-democratische smaak bleef achter. Bewoners van Roosendaal wegen minder dan de 'grote spelers' – jammer" (deelnemer aan participatietraject Toekomstvisie, bron: Participatiemonitor).

Ook rond het traject Wijk en Buurthuizen komen de verwachtingen niet bij alle deelnemers uit. Er zijn deelnemers die het gevoel hebben dat de uitkomst al bij voorbaat vaststond.

"Mensen moeten niet het gevoel hebben dat de uitkomst toch al bij voorbaat vaststaat en dat zou ook niet zo mogen zijn" (Deelnemer aan participatietraject Wijk en Buurthuizen, bron: Participatiemonitor)

4.3 Resultaten en effecten van burgerparticipatie

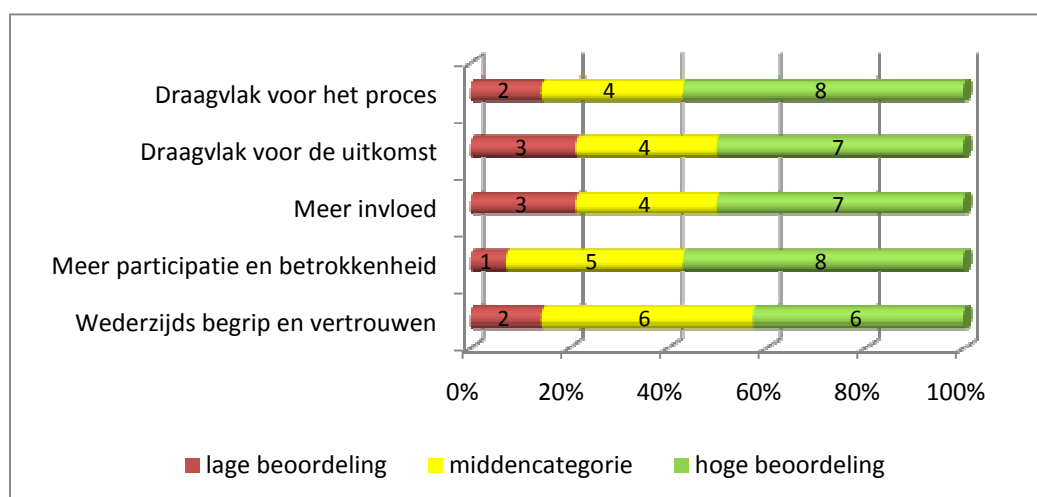
Participanten oordelen iets positiever over de realisatiekracht dan over de versterking van de lokale democratie. Een aantal participatietrajecten scoort laag of neutraal (zie figuren 4.4 en 4.5).

Versterking van de lokale democratie

Wat gaat goed?

Participanten zijn met name tevreden over het proces en ervaren dat de participatietrajecten bijdragen aan betrokkenheid van inwoners en partijen uit de samenleving.

"Er zouden meer van deze trajecten moeten zijn, zodat de burger meer betrokken wordt bij de besluitvorming (zeker in deze crisistijd)" (deelnemer aan participatietraject Wijkperspectieven, bron: Participatiemonitor).



Figuur 4.4: oordelen van deelnemers over versterking van de lokale democratie. Indeling van participatietrajecten in drie categorieën: laag (rood), midden (geel) of hoog (groen). (Bron: resultaten Participatiemonitor).

Wat gaat minder goed en kan beter?

Participatie draagt bij zes projecten in grote mate bij aan het vergroten van wederzijds begrip en vertrouwen. In zes gevallen scoort dit echter neutraal en in twee gevallen zelfs negatief.

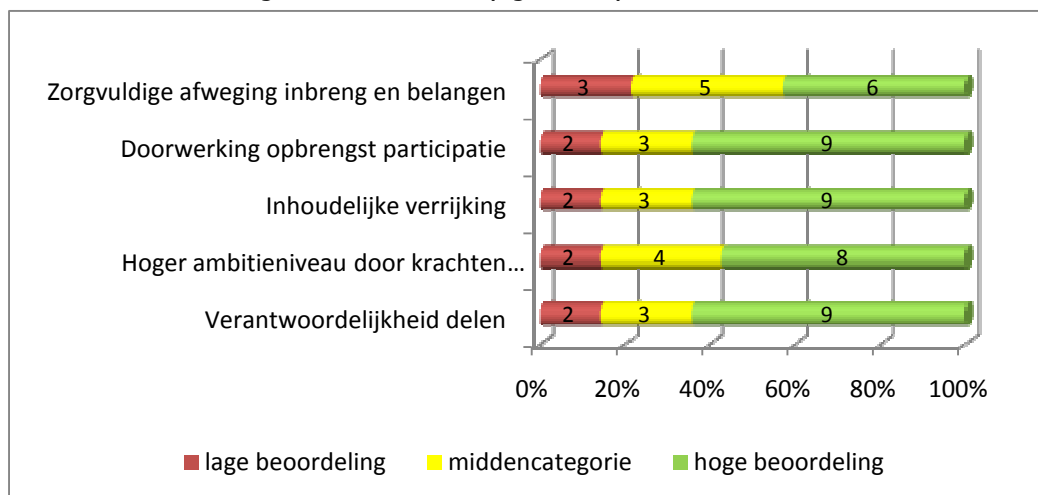
"Voor dit participatieproces was mijn ervaring dat men zich weinig gelegen liet liggen aan de gedachten en gevoelens van de individuele burger. Ook groepen werden vaak niet zo serieus genomen. Ik hoop dat de gemeente met deze democratische aanpak ook in de toekomst zal doorgaan. Dat is beter voor een constructief beleid en voor groepen en individuen in het algemeen" (deelnemer aan participatietraject Wijkperspectieven, bron: Participatiemonitor).

Uit figuur 4.4 en reacties van participanten bij het invullen van de Participatiemonitor blijkt dat deelnemers regelmatig ervaren dat hun invloed beperkt is. In een recent scriptieonderzoek wordt vastgesteld dat de ambtelijke organisatie moeite heeft om keuzeruimte te delen met de samenleving.⁵

Bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven

Wat gaat goed?

Participanten oordelen in grote lijnen positief over de bijdrage aan het realiseren van de opgaven. Zo is volgens hen bij acht trajecten in hoge mate sprake van het realiseren van een hoger ambitieniveau (figuur 4.5).



Figuur 4.5: oordelen van deelnemers over het realiseren van maatschappelijke opgaven. Indeling van participatietrajecten in drie categorieën: laag (rood), midden (geel) of hoog (groen). (Bron: resultaten Participatiemonitor).

⁵ Rozemarie Linders, *Burgerparticipatie is mensenwerk. Een verkennend onderzoek naar de één-op-één communicatie bij burgerparticipatie*, 31 maart 2011, p. 51.

De realisatie van het Dorpshuis Moerstraten is het beste voorbeeld waar de gemeente en de bewoners erin slagen om samen meer te realiseren dan alleen mogelijk zou zijn geweest.

Realiseren van een hoger ambitieniveau door het bundelen van krachten en delen van verantwoordelijkheid rond het Dorpshuis Moerstraten

Doordat de gemeente en inwoners de krachten bundelen is sprake van een voorziening die anders niet gerealiseerd had kunnen worden. Het dorp was eigenlijk te klein voor een zelfstandige voorziening (bron: interview met het college). De gemeente draagt een klein deel van de financiering bij en faciliteert bij de vergunningen en de planologische procedures. Zo moest het bestemmingsplan worden aangepast. Inwoners dragen zelf in grote mate bij. Zij zijn trekker van het proces, zij dragen een kwart van de investering en zij bouwen het dorps huis goeddeels zelf. Ook zetten de inwoners zich in voor het beheer van het gebouw op langere termijn. Zij maken bijvoorbeeld zelf schoon en plegen onderhoud. Het gebouw wordt nu zonder gemeentelijke bijdrage in stand gehouden.

"Een project van de gemeente zou langer duren om het gerealiseerd te krijgen. Hier deden zoveel mensen de handen uit de mouwen, daar kun je niet tegenop" (bron: interne sleutelpersoon van de gemeente).

Wat gaat minder goed en kan beter?

In de Participatiemonitor tekent een aantal participanten aan dat het vaak lang duurt voordat participatietrajecten tot concrete resultaten leiden.

"Minder vaag zijn, betrokkenen informeren, sneller tot besluitvorming komen. Door het uitblijven van nieuwe richtlijnen rond subsidies verkeren organisaties en initiatieven langdurig in onzekerheid, met groot afbreukrisico voor de gemeente/ gemeenschap" (deelnemer aan participatietraject Agenda van Roosendaal, bron: Participatiemonitor).

"Nog altijd heb je met teveel instanties te maken en wordt er te weinig teruggekoppeld. Zaken verlopen traag" (deelnemer aan participatietraject Pilot buurtonderneming Westrand, bron: Participatiemonitor).

"Het participeren is akkoord, maar er komt te weinig concreets uitrollen. Er is geen geld" (deelnemer aan participatietraject Toekomstvisie, bron: Participatiemonitor)

"Kortere procedures. Het heeft veel te lang geduurd zonder concrete uitvoering. Concrete voorstellen van bewoners die niet teveel geld kosten direct tot uitvoering brengen en niet wachten tot alles af is, laat invloed direct zien" (deelnemer aan participatietraject Wijkperspectieven, bron: Participatiemonitor).

Voor de Agenda van Roosendaal is van belang dat het project nog in de startfase verkeert. De agenda is gerealiseerd, maar de uitvoering moet nog grotendeels starten in 2013 en 2014.

Tevredenheid van participanten: hoe ervaren zij het zelf?

Participanten zijn redelijk tevreden over de participatietrajecten. Het gemiddelde rapportcijfer van participanten voor de onderzochte trajecten is een 6,6 (bron: Participatiemonitor). Het Terrassenbeleid scoort met een 4,1 het laagste en het Dorpshuis Moerstraten het hoogste met een 9,0.

4.4 Doelmatigheid van burgerparticipatie

Bij de gemeente bestaat geen systematisch inzicht in de doelmatigheid van burgerparticipatie (bron: interviews). Leden van het college merken daarover op dat het inzetten van burgerparticipatie extra geld kost, maar dit niet als een probleem wordt gezien. Kosten-batenanalyses spelen daarbij geen rol (bron: interviews).

Overigens toont de praktijk in Roosendaal aan dat deze investeringen goed kunnen lonen. Door het faciliteren van het proces in Moerstraten beschikt de samenleving over een waardevolle voorziening die met een geringe bijdrage vanuit de gemeente is gerealiseerd en zonder bijdrage van de gemeente wordt beheerd. Dit illustreert dat burgerparticipatie niet veel hoeft te kosten om succesvol te zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

In 2004 heeft de gemeente Roosendaal de nota *Burgers en interactiviteit* (juni 2004) opgesteld ter ondersteuning van interactief werken. De nota biedt aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie een methode voor interactieve beleidsvoering.

De doelen zijn:

- Betere inhoudelijke plannen door de inbreng van kennis en ervaring door partijen uit de samenleving.
- 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.
- Het verbeteren van het imago van de gemeente, het verbeteren en vernieuwen van de relaties met externe partijen.

Sinds het opstellen van de nota *Burgers en interactiviteit* in 2004 heeft de tijd niet stilgestaan. De ambities voor burgerparticipatie zijn sterk toegenomen. In 2011 en 2012 staat het samenspel met partijen in de samenleving en de resultaten daarvan véél meer centraal dan voorheen. Dat is mede het gevolg van de sterk gewijzigde omstandigheden zoals de financiële crisis en de grotere inzet op het wijkgericht werken.

De laatste jaren formuleert het gemeentebestuur een moderne visie op de relatie tussen het lokale bestuur en partijen in de samenleving. Sleutelpersonen spreken over het realiseren van een cultuuromslag, namelijk van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie die ruimte laat voor maatwerk en maatschappelijk initiatief.

5.1 Conclusies

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek is:

"Op welke wijze betreft de gemeente Roosendaal de burgers bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid en in hoeverre leidt dit tot een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid, en van de communicatie tussen de gemeente en de bij het beleid betrokken burgers?"

Deze vraag is uitgewerkt aan de hand van een aantal deelvragen. De deelvragen zijn ingedeeld naar de volgende aspecten (zie ook paragraaf 1.2):

- het beleid van de gemeente voor burgerparticipatie;
- de realisatie van burgerparticipatie in de praktijk;
- de effecten van burgerparticipatie;
- evaluatie en bijsturing.

De conclusies volgen deze vier lijnen.

Beleid

Gemeente Roosendaal beschikt over een moderne visie op burgerparticipatie in relatie tot de rol die de gemeente in de samenleving wil spelen. Vier ingrediënten zijn daarbij belangrijk:

- De gemeente is bescheiden over de eigen rol en haar 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 woon- 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 nota *Burgers en interactiviteit* sluit niet meer aan op deze ambities. De daarin gehanteerde modellen voor externe participatie gaan bijvoorbeeld niet ver genoeg in het licht van de nieuwe ambities.

Realisatie

Burgerparticipatie is geen gemeentebrede werkwijze. 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. Daar komt bij dat de gemeente in belangrijke mate afhankelijk is van externe ondersteuning en expertise voor participatietrajecten.

De organisatie is in onvoldoende mate aangesloten op de nieuwe ambities en gewenste rolinvulling van het gemeentebestuur. Het is niet helder hoe het gemeentebestuur de benodigde voorwaarden gaat invullen, zodat de organisatie ook werkelijk in staat wordt gesteld het hogere ambitieniveau te realiseren.

Participatietrajecten worden al vaak via de hogere treden van de participatieladder opgepakt, zoals de faciliterende en de delegerende stijl. Dorpshuis Moerstraten is

daarvan een zeer goed voorbeeld. Burgers nemen zelf het initiatief, organiseren zelf hun eigen professionele proces, organiseren zelf grotendeels de benodigde (financiële) middelen. De gemeente faciliteert de inwoners door actief mee te denken en het bieden van ruimte door het verstrekken van vergunningen en goedkeuringen en een relatief beperkte financiële bijdrage.

Bij het realiseren van het Dorpshuis Moerstraten vormen de wijkmanager en de wijkwethouder de front-Office van de gemeente voor de inwoners. De achterliggende organisatie was echter onvoldoende aangesloten op de opgave en frustreerde de realisatie van de opgave daardoor regelmatig. De inwoners ondervonden daarvan hinder.

In de participatiemonitor geven projectleiders aan dat voor 40% van de projecten voldoende commitment bestaat van raad, college en ambtelijk management. Dat is een lage score, ook in vergelijking met de vier andere gemeenten.

De betrokkenheid van de raad bij participatietrajecten is – met uitzondering van de Agenda van Roosendaal – beperkt. De raad is zelden aan de voorkant betrokken bij het vaststellen van proceskaders of participatieplannen.

Tussen raad en college is onvoldoende gethematiseerd wat de nieuwe rol van de gemeente in de samenleving betekent voor de sturing en controle door de raad. Het ontbreekt de raad aan een afwegingskader om per dossier goed op burgerparticipatie te kunnen sturen en te controleren. Dit blijkt ook rond de Agenda van Roosendaal:

- De raad is hier goed betrokken bij het vaststellen van de proceskaders en de bewaking van het traject.
- Toch lukt het de raad onvoldoende om als eenheid de inzet van het gesprek met de burgers te richten. Twee fracties stappen uit de Begeleidingscommissie.

Deelnemers aan participatietrajecten zijn regelmatig teleurgesteld. Als oorzaken geven zij onder meer aan dat de uitkomst volgens hen al regelmatig vaststaat of dat de inbreng van inwoners minder zwaar weegt dan die van andere partijen.

Effecten

Participatietrajecten dragen met name bij aan een versterking van de lokale democratie. Ook neemt de realisatiekracht bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven toe. De bandbreedte is echter groot. Een aantal trajecten scoort hoge rapportcijfers voor het realiseren van deze effecten, een aantal andere trajecten scoort juist onvoldoende op de maatstaven.

De realisatie van het Dorpshuis Moerstraten is een goed voorbeeld van een grotere realisatiekracht. De casus illustreert hoe de bewoners en de gemeente erin slagen om samen meer te realiseren dan alleen mogelijk zou zijn geweest. Er is een voorziening gerealiseerd die geen van de partijen 'op eigen houtje' had kunnen

realiseren. Zo was het dorp volgens de gemeente te klein voor een eigen accommodatie om deze investering te rechtvaardigen. Ook zetten de inwoners zich in voor het beheer van het gebouw op langere termijn. Zij maken bijvoorbeeld zelf schoon en plegen onderhoud. Het gebouw wordt nu zonder gemeentelijke bijdrage in stand gehouden.

Evaluatie en bijsturing

Er is onvoldoende aandacht voor evaluatie en feedback. Individuele participatietrajecten worden in onvoldoende mate geëvalueerd. Een levend kennisfonds voor burgerparticipatie en interactief werken ontbreekt. Een kennisfonds bevat belangrijke informatiebronnen voor burgerparticipatie. Het is een 'levende' verzameling informatie waar op wordt voortgebouwd door middel van inventariseren, ontwikkelen, integreren, delen, toepassen en vooral ook evalueren.

5.2 Aanbevelingen

- 1 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.

Vind het wiel niet helemaal zelf uit. Sluit aan bij ervaringen uit andere gemeenten. Zo heeft de gemeenteraad van Delft in samenwerking met de Delftse Rekenkamer een afwegingskader ontwikkeld om invulling te kunnen geven aan de regierol rol van het gemeentebestuur. De aanleiding daarvoor is deels vergelijkbaar met de situatie in Roosendaal, zoals een forse bezuinigingsopgave.

- 2 Werk toe naar een opgavengestuurde organisatie ter ondersteuning van de nieuwe rol die de gemeente wil spelen in de relatie tot andere partijen in de samenleving.

Organiseer vooraf focus en afbakening. Een goed focuspunt is een concrete opgave waaraan de gemeente werkt. Organiseer focus door de concrete opgaven te benoemen en daaromheen de organisatie te bouwen.

Leg de lead en de benodigde mensen en middelen voor de opgaven bij het wijkmanagement. Voorkom daarmee dat de wijkmanagers steeds bij anderen (de lijn) moet aankloppen om inzet en commitment te organiseren zoals het geval was bij de casus Dorpshuis Moerstraten.

Articuleer de diverse belangen die spelen helder en zoek naar wegen zodat de diverse belangen elkaar kunnen versterken ('win-winsituatie'). Maak duidelijke

keuzes daar waar dit niet kan – met het oog op het creëren van voldoende samenhang en duidelijkheid hierover.

Organiseer voor de opgaven flexibele, integraal werkende teams onder leiding van de wijkmanagers met vertegenwoordigers vanuit alle relevante invalshoeken en afdelingen.

Experimenteer concreet met de toepassing ervan en evalueer deze werkwijze eind 2015.

- 3 Moderniseer de nota *Burgers en interactiviteit* en vergroot daarmee ook de aansluiting op de nieuwe ambities en rolopvatting van het gemeentebestuur.

Herijk de participatiemodellen en richt deze in naar de laatste inzichten over burgerparticipatie. Stimuleer daarmee een heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling in het proces.

Spits het beleid meer toe op het faciliteren van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Vergroot via die weg het aantal participanten dat zich actief wil inzetten voor de publieke zaak.

Faciliteren

De gemeente kan partijen faciliteren, bijvoorbeeld door het organiseren van kennis(uitwisseling), het organiseren van netwerken voor ontmoeting, het geven van overzicht in de situatie.

- Burgers en bedrijven zijn beleidseigenaar. Zij bepalen de doelen en definitie van hun beleid.
- De gemeente ondersteunt hun initiatieven binnen de kaders en afbakening van het gemeentelijke beleid en met mogelijke positieve doorwerking op gemeentelijke opgaven.

- 4 Evalueer de participatieprojecten stelselmatig en veranker vervolgens goede voorbeelden en effectieve instrumenten en werkwijzen door kennisverspreiding binnen de ambtelijke organisatie.

Geef invulling aan kennismanagement door lessen vast te leggen, te ontsluiten en te borgen in een kennisfonds voor burgerparticipatie en interactief werken.

Betrek de participanten bij evaluatie en monitoring.

- 5 Organiseer participatie vaker op het niveau van relevante politieke keuzevraagstukken. Biedt daarmee aan de raad kansen om zelf gezaghebbend het gesprek met partijen uit de samenleving aan te gaan.

Participatie rond politieke keuzevraagstukken. Hoe kan dat er uit zien?

Welke politiek-bestuurlijke keuzevraagstukken dienen zich aan en vragen om een afweging door de raad en het college? Bijvoorbeeld: 'groen versus parkeren'. Het gemeentebestuur gaat in gesprek over de belangrijke keuzevraagstukken. Er zijn veel inwoners, ondernemers en andere relevante partijen bij elkaar. Zij geven inbreng in de vorm van pro's en contra's bij de keuzevraagstukken en articuleren zo hun persoonlijke belang. Met deze inbreng is het gemeentebestuur vervolgens in staat een goed geïnformeerd debat te voeren. Dit betekent niet dat alle belangen worden gehonoreerd: bij een belangenafweging horen 'winnaars en verliezers'. Deelnemers voelen zich vanwege het professionele proces wel gehoord en serieus genomen. Tijdens het raadsdebat verantwoorden de fracties nadrukkelijk hoe zij de inbreng van burgers wegen in hun eigen standpunt op het keuzevraagstuk. Een voor burgers begrijpelijk proces en een navolgbaar besluit zijn het resultaat.

Zie ook: Igno Pröpfer en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*, 2005, p. 75 – 82 ('In gesprek met de burger').

6 Reactie College

Op 6 november 2012 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 20 december 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage onderzoek burgerparticipatie gemeente Roosendaal. Bij deze maken wij graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Wij hebben met veel belangstelling uw onderzoeksrapport gelezen. Het bevat een gedegen evaluatie van een 15 tal trajecten waarbij burgerparticipatie – in wisselende mate en vorm – binnen onze gemeente is toegepast.

Wij delen uw conclusie, dat de huidige opvattingen over burgerparticipatie niet meer aansluiten bij de Nota Burgers en interactiviteit uit 2004. Uit de manier waarop wij nu samen met burgers en maatschappelijke partners vorm geven aan het wijkgericht werken, blijkt dat wij zoeken naar en experimenteren met nieuwe vormen van participatief werken. Ook omdat onze organisatie het voorbije jaar een belangrijk verandertraject heeft doorlopen, zijn nu de voorwaarden geschapen om in de hele organisatie participatief werken inhoud te geven. De conclusies en aanbevelingen uit uw rapportage zullen ons daarbij beslist helpen.

In de Agenda van Roosendaal hebben wij een nieuwe rolopvatting voor de gemeente geformuleerd. Daar lijkt een breed maatschappelijk draagvlak voor aanwezig, maar tegelijkertijd is het nog lastig om daar op een vernieuwende manier samen met burgers en maatschappelijke partners, inhoud aan te geven. Bij de vormgeving van een aantal transities, zoals beheer sportaccommodaties en de buurthuizen, geven wij samen met de direct betrokkenen al wel op een vernieuwende manier inhoud aan participatief werken.

Op dit moment wordt ook gewerkt aan het vormgeven van praktische handvaten voor participatief werken door heel de organisatie. We bouwen daarbij verder op de eerste ervaringen met het wijkgericht werken.

Met het oog daarop gaan wij uw rapportage nog uitgebreid bestuderen om te bezien hoe we de conclusies en aanbevelingen op een praktische wijze inhoud kunnen geven. Wij zullen u over onze initiatieven op dit punt binnenkort nog nader informeren.

Wij hopen u hiermee voor dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,
De secretaris De burgemeester

7 Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College en zal met interesse kennis nemen van de initiatieven.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke stukken
Gemeente Roosendaal, <i>Programma raadsbrede werkconferentie, 27 november 2009.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Verslag raadsbrede werkconferentie 27 november 2009, november 2009.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Notitie: De "lat relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming.</i>
Rozemarie Linders, <i>Burgerparticipatie is mensenwerk. Een verkennend onderzoek naar de één-op-één communicatie bij burgerparticipatie, 31 maart 2011.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Verslag gesprek met Auditcommissie gemeente Roosendaal 18 oktober 2011, oktober 2011.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Handleiding communicatieplan interactief proces, november 2005.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Nota Burgers en interactiviteit, juni 2004.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Agenda van Roosendaal, 5 juli 2011.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Informatiemodel, geen datum.</i>
Gemeente Roosendaal en strategische partners, <i>Dorpsperspectief Moerstraten, 7 september 2011</i>
Gemeente Roosendaal, <i>Kiezen vanuit vertrouwen, Coalitieakkoord 2010 - 2014, geen datum.</i>
Gemeente Roosendaal, <i>PowerPoint-presentatie 'Startbijeenkomst Wijk- en dorpsperspectieven', 19 januari 2011.</i>

Gesprekspartners tijdens de interviews		
Voorletter	Naam	Functie
C.S.L.J.M	Adriaanse	Raadslid Roosendaalse Lijst
J.J.C.	Adriaansen	Wethouder
J.	Bloemzaad	Beleidsmedewerker
M.	Bogers	Onderzoeker
R.	Dam	Plaatsvervangend griffier
S.	Günes	Raadslid CDA
C.W.M.	Jongmans	Wethouder
C.F.G.R.	Koenraad	Raadslid GroenLinks
J.	Rompa	Directeur
S.	Schenk	Wijkmanager
M.	Schoones	Senior beleidsadviseur
I.	Sep	Senior medewerker RO
T.	Theunis	Wethouder
C.A.E.M.	van Poppel	Raadslid SP
M.B.	Zijp	Raadslid PvdA

Bijlage 2 Normenkader

Voor de beantwoording van de vragen zijn vier hoofdnormen gehanteerd. Gezamenlijk vertegenwoordigen deze hoofdnormen een professionele standaard voor burgerparticipatie.

Kwaliteitsmaatstaf		Toelichting
I	Realisatiekracht	Burgerparticipatie draagt bij aan het slagvaardig, snel en efficiënt realiseren van publieke opgaven. Krachten worden effectief gebundeld en dit heeft meerwaarde.
II	Democratie	Burgers hebben daadwerkelijk invloed. Zij hebben toegang tot gemeentelijke beleidsprocessen. Verschillende doelgroepen zijn vertegenwoordigd.
III	Kwaliteit van samenwerking	Er is sprake van 'teamspel' en wederzijds goed verwachtingenmanagement. Alle spelers zijn tevreden over het proces.
IV	Professionele vormgeving	Participatieprocessen zijn goed ingericht. Participatieve werkvormen worden op maat en professioneel ingezet. Burgerparticipatie is geborgd in de primaire processen.

Figuur B.1: hoofdnormen voor het onderzoek.

Deze hoofdnormen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Beleid

- 1 Het beleid is modern in de zin dat alle vormen van burgerparticipatie beschreven worden:
 - Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid (voorbereiding en uitvoering).
 - Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke zaak.
- 2 Het beleid bevat heldere ambities waarbij duidelijk wordt wat de beoogde effecten zijn in de samenleving.
- 3 Het beleid voorziet in de benodigde middelen om de ambities te realiseren: financieel, expertise, tijd om de beoogde doelen te realiseren.
- 4 Het beleid biedt een werkbaar kader of methodiek om per situatie af te wegen welke aanpak van burgerparticipatie gepast is (maatwerk).

Realisatie

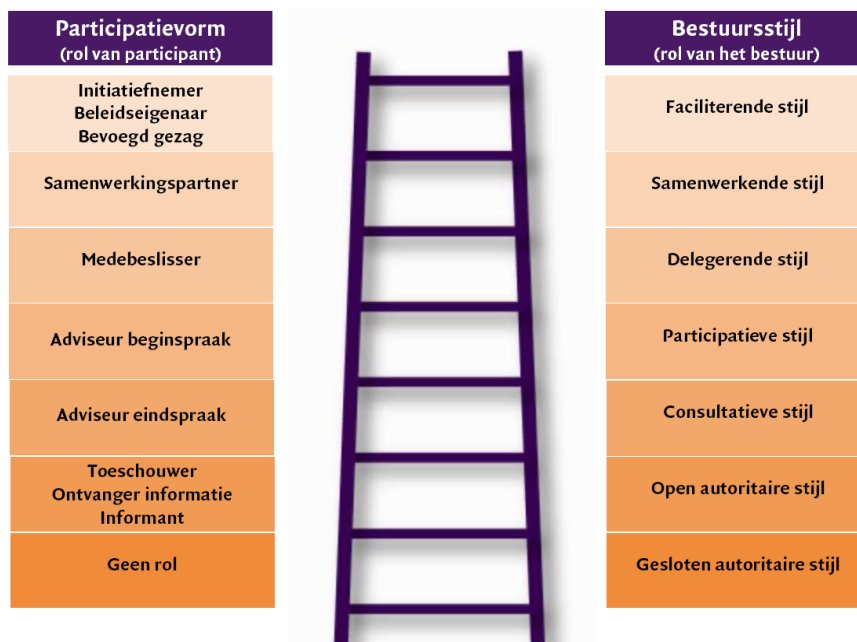
- 5 Hoofdnorm: er is sprake van een goede voorbereiding en een professionele vormgeving op maat.
 - a Per traject wordt in het plan van aanpak een helder beeld geschetst van:
 - de doelen van het participatietraject;
 - de benodigde middelen waaronder financiën;
 - heldere beschrijving van de rolverdeling;
 - de invloed die burgers hebben op het beleid en de uitvoering;
 - de werkvormen (we letten daarbij ook op de toepassing van e-participatie).
 - b Er is sprake van maatwerk, maar wel conform het beleid.

- 6 Hoofdnorm: het gemeentebestuur geeft invulling aan professioneel verwachtingenmanagement.

Er is duidelijkheid over:

 - a waarover de participant wel en niet kan meepraten/ meedoen;
 - b de beleidsruimte waarop de participant inbreng kan hebben;
 - c de invloed en de rol van de participant;
 - d de wijze waarop het gemeentebestuur luistert naar de inbreng van alle participanten versus 'de grootste schreeuwers hun zin geven';
 - e de toezeggingen die het gemeentebestuur doet, hoe 'hard' deze zijn, de wijze waarop en of besluiten worden uitgevoerd;
 - f wanneer participanten kunnen meedoen, zij reactie krijgen, het besluit valt, de uitvoering start en de participant resultaten kan zien.

- 7 Hoofdnorm: het gemeentebestuur communiceert naar alle participanten wat de spelregels zijn.
 - a De communicatie getuigt van een open houding bij de raad, het college en ambtenaren: er is écht beleidsruimte voor burgers en de uitkomsten staan nog niet vast.
 - b Alle participanten weten waar zij aan toe zijn: hun rol is helder en zij weten wanneer en hoeveel invloed zij hebben. Hoe hoger op de participatieladder, hoe meer invloed participanten hebben (zie figuur B.2)



Figuur B.2: de participatieladder (Igno Pröpper, de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, derde herziene druk, Coutinho, 2009, p. 17).

- 8 Hoofdnorm: burgerparticipatie is geborgd en 'ingeburgerd' in de primaire werkprocessen van de gemeente.
 - a De inzet van burgerparticipatie is bekend en iedereen begrijpt het hoe en waarom (inclusief de gemeenteraad).
 - b De afweging pro- of contra burgerparticipatie en het ontwerpen van een professionele aanpak zijn onderdeel van professioneel beleid maken en uitvoeren.

- 9 Hoofdnorm: de gemeente is in participatieprocessen een slagvaardige en betrouwbare samenwerkingspartner voor burgers en spreekt met één mond.
 - a De rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij burgerparticipatie is bij elk participatietraject helder.
 - b Het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is constructief en staat in dienst van een slagvaardig en eenduidig optreden naar buiten.

Effecten

- 10 Hoofdnorm: burgerparticipatie verbetert de lokale democratie.
 - a Burgers hebben werkelijk invloed, zij hebben toegang tot gemeentelijke processen en verschillende doelgroepen zijn vertegenwoordigend.
 - b Het gemeentebestuur wijkt alleen met goede argumenten af van de inbreng van burgers.
 - c De inhoudelijke opbrengst van burgerparticipatie ondersteunt de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

- 11 Voorafgestelde doelen voor burgerparticipatie worden gerealiseerd.

Procesdoelen van burgerparticipatie	
1 Inhoudelijke verrijking	7 Verantwoordelijkheid
2 Hoger ambitieniveau, bundelen van krachten	8 maatschappelijke partijen groter
3 Beter samenwerking	9 Meer invloed voor externe partijen
4 Begrip en wederzijds vertrouwen	10 Beter inspelen op wat leeft in de samenleving
5 Draagvlak voor beleid	11 Verbeteren interne organisatie
6 Verkorten tijdsduur, versnellen proces	

- 12 Hoofdnorm: participanten zijn tevreden over het proces van burgerparticipatie.
- a Zij zijn tevreden over de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met hun inbreng, óók als zij niet hun zin hebben gekregen.
 - b Participanten ervaren invloed.

Evaluatie en bijsturing

- 13 Hoofdnorm: de Deming circle (plan-do-act-check) wordt toegepast.
- a Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in de professionele voorbereiding (plan en do), inclusief het gebruiken van eerdere leerervaringen.
 - b Dit komt ook tot uitdrukking bij het tussentijds monitoren, evalueren en bijsturen per project en beleidsmatig op concernniveau (act en check).

Bijlage 3 Methodische verantwoording

Aard van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de aanpak en resultaten van burgerparticipatie en de vijf gemeenten in staat stellen te leren van dit inzicht. De Rekenkamer heeft gekozen voor een onderzoeksaanpak die zowel inzicht geeft in de volle breedte van de participatiepraktijk van ieder van de vijf gemeenten als in specifieke cases die interessant zijn met het oog op leren. Hiertoe is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet, langs drie sporen:

- 1 Het instrument Participatiemonitor uit de Benchmark Burgerparticipatie is ingezet om de aanpak en resultaten van een groot aantal participatietrajecten in beeld te brengen.
- 2 Een verdieping naar twee cases aan de hand van de analyse van schriftelijke stukken en van gesprekken met sleutelpersonen vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
- 3 Het bestuderen van schriftelijke stukken over het participatiebeleid en de borging daarvan in de organisatie.

Door de uitkomsten uit deze sporen op elkaar te betrekken (triangulatie), ontstaat inzicht in de volle breedte van verschillende praktijken, aanpakken, werkwijzen én effecten van burgerparticipatie. Door volle spreiding op zowel aanpak als resultaten wordt het mogelijk om verschillen te verklaren.

De Rekenkamer heeft daarbij ingezet op onderzoeksresultaten die **in kwalitatieve zin representatief** zijn voor de gehele participatiepraktijk van ieder van de vijf onderzochte gemeenten. Het onderzoek is niet **in kwantitatieve zin generaliseerbaar**, in de zin dat het een dekkend beeld geeft van alle participatietrajecten en alle verschillende groepen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die onderdeel uitmaken van de participatiepraktijk van vijf gemeenten.

Toelichting op spoor 1: de Participatiemonitor

Selectie

Tijdens de introductiebijeenkomst van het onderzoek is iedere gemeente gevraagd een groslijst samen te stellen van participatietrajecten met zoveel mogelijk spreiding over:

- verschillende treden van de participatieladder en vormen van burgerparticipatie zoals die in een gemeente voorkomen;
- verschillende beleidsterreinen en portefeuilles.

Er is voor Roosendaal geen specifieke afbakening in de tijd gekozen.

Uit deze groslijst is vervolgens een selectie gemaakt. Daarbij speelden ook praktische overwegingen als beschikbaarheid van projectleiders en beleidsmedewerkers en e-mail- en postadressen van participanten een rol. Voor Roosendaal zijn vijftien participatietrajecten geselecteerd en geëvalueerd met de Participatiemonitor.

De 15 geëvalueerde trajecten voor Roosendaal

Agenda van Roosendaal	Reconstructie Molenbeek
Credo	Terrassenbeleid
Dorpshuis Moerstraten	Toekomstvisie
Dorpsontwikkelingsplan Heerle	Transitie sportaccommodaties
Het talent - Langdonk	Wijk- en buurthuizen
Kroeven 505/506	Wijkperspectieven
Pilot buurtonderneming Westrand	Woonvoorziening chronisch drugsverslaafden
Reclamebelasting in relatie tot binnenstadsfonds	

Aanpak

De Participatiemonitor is een instrument om participatietrajecten systematisch te kunnen evalueren. Dit gebeurt aan de hand van een tweetal online enquêtes die worden ingevuld door:

- de projectleider of beleidsmedewerker die vanuit de gemeente het traject heeft uitgevoerd of begeleid. Deze vult een enquête in bij wijze van zelfevaluatie.
- burgers, bedrijven en organisaties die hebben geparticipeerd. Zij beoordelen aan de hand van een aantal stellingen de samenwerking met de gemeente en tot welke resultaten deze heeft geleid.

Participanten zijn - afhankelijk van de beschikbaarheid van adresgegevens - op twee manieren in de gelegenheid gesteld om de enquête in te vullen:

- 1 Participanten van wie de gemeenten over e-mailadressen beschikte, hebben per e-mail een uitnodiging gekregen en konden de enquête online invullen door op een link te klikken.
- 2 Participanten van wie de gemeenten alleen over postadressen beschikten, hebben per brief een uitnodiging thuisgestuurd gekregen. Deze groep had vervolgens de keuze om de enquête online in te vullen of om dit op papier te doen en de ingevulde enquête gratis per post te retourneren.

De uitkomsten van de enquêtes onder projectleiders én participanten leiden samen voor ieder traject tot een beknopt rapport van twee pagina's. De complete bundel met projectrapporten is in deel 2 van dit rapport beschikbaar.

Aandachtspunten voor analyse en interpretatie van de uitkomsten

Bij de analyse en interpretatie van de uitkomsten van de Participatiemonitor moet met een aantal factoren rekening worden gehouden:

- Het vraagt een zeer grote investering om alle participatietrajecten in een bepaald tijdvak in kaart te brengen. Dit doet een te groot beroep op ambtelijke capaciteit. Daarom is in overleg met iedere gemeente een selectie van 15 à 20 trajecten gemaakt die in kwalitatieve zin verschillende participatiepraktijken en de resultaten daarvan dekt.
- Aan verantwoordelijke projectleiders en beleidsmedewerkers is gevraagd per traject zoveel mogelijk participanten aan te leveren. Het zou nader onderzoek vragen om na te gaan of de feitelijk aangeleverde participanten ook representatief zijn voor de feitelijke groep participanten. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de aangeleverde participanten niet representatief zijn.
- De Participatiemonitor werkt met een online enquête onder participanten en gaat uit van de beschikbaarheid van e-mailadressen of postadressen waarmee respondenten benaderd konden worden. Deze waren niet bij alle gemeenten voor alle trajecten ook systematisch voorhanden. Het was ook voor het eerst dat de Participatiemonitor in de gemeente Roosendaal werd ingezet: in andere gemeenten die dit instrument vast gebruiken, is het gangbaar dat e-mailadressen en postadressen systematisch worden verzameld om participatietrajecten te kunnen evalueren.
- De respons op de enquêtes lag tussen 20 en 30%. Omdat er weinig of geen achtergrondgegevens bekend zijn van de participanten, is moeilijk na te gaan of de antwoorden van de respondenten ook representatief zijn voor de hele groep burgers, bedrijven en organisaties die heeft deelgenomen.

Deze factoren maken dat bij de interpretatie van de Participatiemonitor de focus niet zuiver moet liggen bij de exacte cijfers, maar vooral bij de globale patronen en indicaties die uit de projectrapporten naar voren komen, bijvoorbeeld onderdelen waarop oordelen van verantwoordelijke medewerker en participanten sterk uit elkaar liggen. Deze patronen en indicaties zijn vervolgens verder uitgewerkt in de verdiepingsdossiers.

Controle op vertekeningen

De lage respons bij een aantal participatietrajecten was voor de Rekenkamer aanleiding om na te gaan of deze trajecten de gemiddelde scores op de vier kwaliteitsmaatstaven per gemeente wellicht positief of negatief beïnvloeden. Daarom is gekeken wat het effect is op gemiddelde scores als trajecten worden weggelaten:

- met een respons lager dan 20%;
- waarbij in absolute zin vier of minder participanten hebben meegedaan aan de Participatiemonitor.

Voor Roosendaal betrof dit de trajecten Dorpshuis Moerstraten, Kroeven 505/506, Reconstructie Molenbeek, Toekomstvisie, Transitie sportaccommodaties en Wijk- en buurthuizen.

Kwaliteitsmaatstaf	Totaal gemiddelde	Gemiddelde zonder genoemde trajecten
Realisatiekracht	67	63
Democratie	63	64
Kwaliteit van samenwerking	66	66
Professionele vormgeving	64	64

De tabel laat zien dat scores op de vier kwaliteitsmaatstaven niet of nauwelijks veranderen. Alleen de score op realisatiekracht valt iets lager uit. Mochten de zes genoemde trajecten niet representatief zijn, dan is er hooguit sprake van een lichte overschatting van realisatiekracht.

Toelichting op spoor 2: verdiepingsdossiers

Selectie

De verdiepingsdossiers zijn gekozen uit de selectie van participatietrajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd. Daarbij zijn de volgende selectiecriteria gebruikt:

- 1 Er wordt ten minste één succesvol en één minder succesvol dossier gekozen per gemeente. Dit wordt afgemeten aan:
 - het gemiddelde rapportcijfer dat participanten hebben gegeven;
 - de scores op de vier kwaliteitsmaatstaven in samenhang bekeken;
 - eventuele verschillen in beleving tussen raad, college, projectleider enerzijds en participanten anderzijds.
- 2 Spreiding over beleidsterreinen om concentratie op één portefeuille of dezelfde medewerkers te voorkomen.
- 3 Bij keuze uit trajecten met vergelijkbare resultaten hebben recente trajecten de voorkeur.

Toepassing van deze selectiecriteria heeft voor Roosendaal tot de selectie van twee verdiepingsdossiers:

- *Dorpshuis Moerstraten*, als succesvol dossier met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 9,0.
- *Agenda van Roosendaal*, als minder succesvol dossier met lage scores op met name de kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,0.

Aanpak

Binnen de verdiepingsdossiers zijn relevante schriftelijke stukken bestudeerd (zie bijlage 1) en gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, het college en betrokken projectleiders en beleidsmedewerkers per dossier.

Bijlage 4 Specifieke vragen van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft bij de voorbereiding van dit onderzoek (tijdens een gesprek met de Auditcommissie op 18 oktober 2011) een aantal aandachtspunten meegegeven waaraan het onderzoek dient bij te dragen.

In deze bijlage wordt aangegeven waar deze punten zijn behandeld:

- Het belang van een goede balans tussen retrospectief onderzoek en toekomstgerichte aanbevelingen is opgepakt. Zie daartoe de aanbevelingen in paragraaf 5.2.
- De 'couleur locale' wordt onder meer belicht aan de hand van verdiepingcases (dorpsaccommodatie Moerstraten en Agenda van Roosendaal). Daarmee gaat het onderzoek ook in op de kernbegrippen uit de agenda van Roosendaal (waaronder zelfredzaamheid en (eigen) verantwoordelijkheid).
- Het onderzoek doet aanbevelingen voor het invullen van een 'terugtrekkende overheid'. Zie met name aanbeveling 3.
- Het onderzoek doet aanbevelingen over invulling van het wijkmanagement in relatie tot burgerparticipatie. Zie met name aanbeveling 2.
- Alle aangeleverde bronnen zijn gebruikt bij dit onderzoek, zoals de scriptie van een student over burgerparticipatie in Roosendaal en het verslag van een eerdere raadsbijeenkomst over burgerparticipatie.