

Onderzoek burgerparticipatie – Koepelnotitie

Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk,
Oosterhout en 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?	5
1.4	Onderzoeksaanpak.....	8
1.5	Leeswijzer.....	8
2	Leerwijzer.....	10
3	Effecten en kwaliteit van burgerparticipatie in de vijf gemeenten	16
4	Beleid en ambities van de vijf gemeenten.....	19
5	Verankering van burgerparticipatie in de organisatie.	23
6	Drie kernaanbevelingen	24

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. De doelen van het onderzoek zijn :

- 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 en onder begeleiding van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door Partners+Pröpper van januari tot en met november 2012. Voor elke gemeente is een rapportage op maat opgesteld. De voorliggende notitie is het overkoepelende rapport voor alle vijf gemeenten.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag voor het onderzoek in de vijf gemeenten is:

"Op welke wijze betrekken de gemeenten 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 voor elke gemeente uitgewerkt in deelvragen over het beleid voor burgerparticipatie, de realisatie en de effecten ervan.

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.

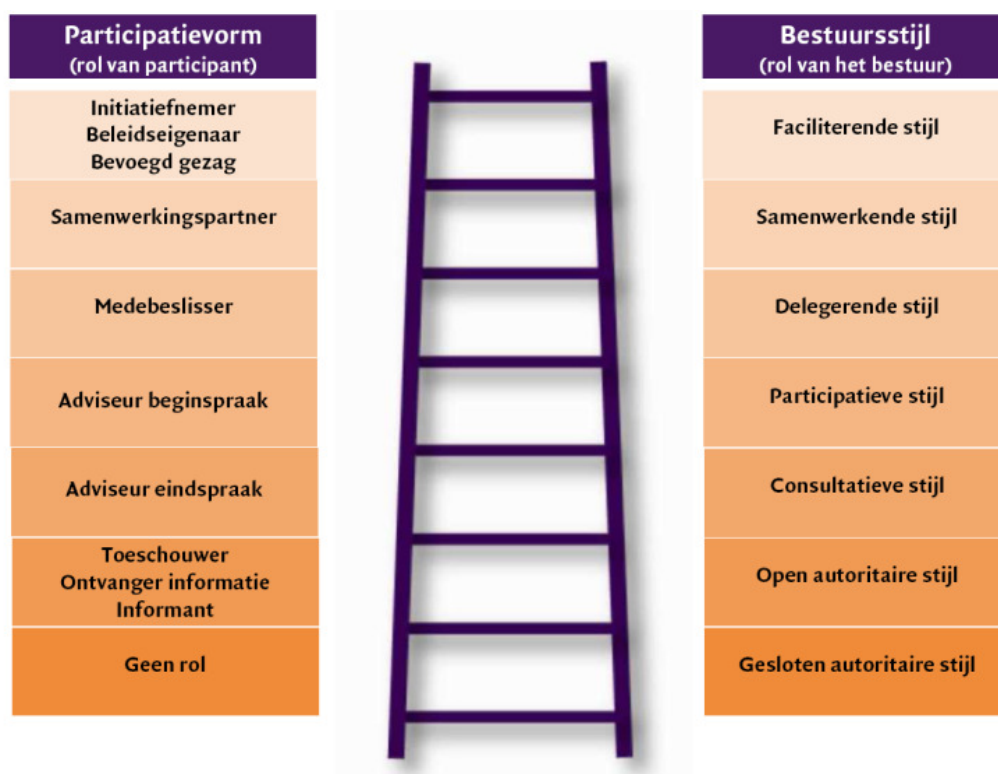
Burgers?

Burgerparticipatie wordt soms geassocieerd met participatie van individuele burgers of bewoners. In dit onderzoek is voor 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 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

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:

- 1 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)
- 2 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)
- 3 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)
- 4 Geven we als gemeente aan burgers de bevoegdheid om binnen bepaalde randvoorwaarden zélf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven? Beslist de burger dus mee? (Delegerende stijl)
- 5 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)
- 6 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.

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

Definitie

In het licht van de drie kernelementen hanteert de Rekenkamer één definitie van burgerparticipatie die in de onderzoeken in alle vijf gemeenten wordt gebruikt. Er is daarbij aansluiting gezocht bij de definitie zoals deze in de landelijke Benchmark Burgerparticipatie wordt gebruikt, omdat de 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 specifieke cases die interessant zijn met het oog op leren. Hiervoor zijn drie sporen bewandeld:

- 1 Het instrument Participatiemonitor uit de landelijke Benchmark Burgerparticipatie is ingezet om de aanpak en resultaten van een groot aantal participatietrajecten per gemeente in beeld te brengen.
- 2 Een verdieping naar enkele cases per gemeente aan de hand van een 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.

Een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak is opgenomen in de afzonderlijke onderzoeksrapporten van de vijf gemeenten.

1.5 Leeswijzer

Deel 0:

Deze rapportage is een koepelnotitie voor de vijf afzonderlijke onderzoeken in de vijf gemeenten. In deze rapportage geeft de Rekenkamer de rode draad weer van de vijf onderzoeken. Het doel van de koepelnotitie is het wederzijds leren te ondersteunen met tips en voorbeelden uit de vijf gemeenten. De koepelnotitie sluit af met een aantal kernaanbevelingen.

Deel 1:

Voor elke gemeente heeft de Rekenkamer een aparte rapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgesteld (in totaal vijf rapportages).

Deel 2:

Een aparte publicatie is de rapportage Uitkomsten Participatiemonitor per gemeente (in totaal vijf rapportages). 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.

Zie de website van Rekenkamer West-Brabant voor alle publicaties:
www.rekenkamerwestbrabant.nl

2 Leerwijzer

We brengen de 5 gemeenten kort in beeld. In de vorm van een `leerwijzer` komen voor iedere gemeenten interessante uitkomsten aan de orde waar andere gemeenten van kunnen leren.

Gemeente Bergen op Zoom

Gemeente Bergen op Zoom wil strategische partners en burgers intensiever betrekken bij de beleidsvorming en de ontwikkeling van de gemeente. De gemeente wil meer samenwerken en verantwoordelijkheid overlaten aan partijen uit de samenleving bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Om deze werkwijze te ondersteunen is in 2010 het projectplan '*Gemeente & Burgers: op zoek naar een nieuwe balans*' opgesteld. Dit richt zich in het algemeen op de aanpassing van de balans tussen burger en overheid waarbij de rol van de gemeente meer ondersteunend en faciliterend zal zijn.

Wat kunnen andere gemeenten leren van Bergen op Zoom?

Gemeente Bergen op Zoom heeft de rol en positie van adviesraden, wijk-/dorpsraden en wijk-dorpsstafels geëvalueerd en herijkt. Om de nieuwe rol van de gemeente te kunnen vervullen is de wijkmanager 'nieuwe stijl' geïntroduceerd die zich primair richt op het activeren van partijen uit de samenleving en bij te dragen aan het vraaggericht werken. Ook wordt de functie van 'sociaal beheerder' geïntroduceerd met als kerntaak het verbinden van burgers en het maatschappelijk middenveld op het gebied van leefbaarheid en sociale cohesie.

In gemeente Bergen op Zoom is in de periode 2006 – 2011 op een goede manier ingespeeld op een burgerinitiatief. In december 2006 is een petitie met 2.000 handtekeningen aangeboden aan de gemeenteraad met het verzoek om zich hard te maken voor de komst van een poppodium. Uit nader onderzoek door het college bleek Bergen op Zoom te beschikken over een zeer rijke popcultuur. De vraag naar concerten en events bleek 2,5 keer groter dan het aanbod. Na een onderzoek heeft de gemeenteraad in februari 2008 besloten een poppodium te realiseren in Gebouw-T, een voormalige monumentale manage op het Wilhelminaveld. Op 20 januari 2011 heeft Gebouw-T zijn deuren geopend. Hiervoor is met een brede groep in de samenleving samengewerkt. Doordat meerdere groepen hen verantwoording namen is het meer dan een Poppodium geworden. Er is een gebouw gerealiseerd met een brede culturele functie, een regionale uitstraling, een werk- en opleidingsplaats en congresruimte. Een goed voorbeeld waarbij door het bundelen van krachten hogere ambities worden gerealiseerd.

Gemeente Etten-Leur

Gemeente Etten-Leur heeft grote ambities met burgerparticipatie. Daarvoor bestaat veel steun en commitment bij zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie. Een belangrijk uitgangspunt van het beleid is het organiseren van participatie op een zo vroeg mogelijk moment. Dit wil zeggen als er nog sprake is van voldoende beleidsruimte en invloedsmogelijkheden voor de participanten uit de samenleving.

Gemeente Etten-Leur beschouwt burgerparticipatie als een normaal onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijke werkproces. Het al dan niet toepassen van burgerparticipatie vindt plaats aan de hand van een transparante afweging. Dit wordt verantwoord in de communicatieparagraaf van college- en raadsvoorstellen. Er is daarbij aandacht voor een goede verkenning van het veld: zijn alle partijen en relevante belangen in beeld? Spreekt een woordvoerder of vertegenwoordiger ook werkelijk namens de organisatie of de achterban? Hoe lopen de interne meningsvorming en besluitvorming bij deelnemers zoals verenigingen?

Wat kunnen andere gemeenten leren van Etten-Leur?

Uit onderzoek naar participatietrajecten en een verdieping op de dossiers Jeugdbeleid, Spoorzone-Noord en Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart blijkt dat veel goede stappen zijn gezet. Zo valt rond het Jeugdbeleid op dat de gemeente veel werkvormen inzet en momenten benut om jongeren te bereiken en om met hen in gesprek te komen.

Werkvormen voor het traject Jeugdbeleid

Rond het Jeugdbeleid valt op dat de gemeente veel werkvormen inzet en momenten benut om jongeren te bereiken en met hen in gesprek te komen:

- Overleg met het jongerenplatform.
- Gesprekken met leerlingen van het VWO-onderwijs, ook door de raad.
- Een Lagerhuisdebat met leerlingen van het VMBO.
- Contacten met hanggroepen.
- Contact met jongeren in D'n Uitlaat en de meidengroep van de Vogelaar.
- Contacten via Hyves en een daaraan verbonden online-enquête.

"Bij het opstellen van de conceptnota Jeugdbeleid is nagedacht over de manier waarop de jeugd bij het opstellen van de definitieve nota betrokken zou worden. De jeugd van Etten-Leur is enorm divers. In de aanpak is dus de bewuste keuze gemaakt om verschillende methoden te gebruiken" (interview met een interne sleutelpersoon).

Gemeente Moerdijk

Gemeente Moerdijk wil meer van buiten naar binnen werken. Met de nota Beginspraak op Maat ondersteunt de gemeente een andere werkwijze. De ambities van de raad en het college op het terrein van burgerparticipatie zijn:

- 1 Bieden van invloed aan belanghebbenden op het moment dat er nog voldoende speelruimte is en invloed op het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. De gemeente noemt dit beginspraak.
- 2 Leveren van maatwerk op basis van de specifieke situatie en de behoeften van belanghebbenden.
- 3 Vergroten van afstemming en samenwerking tussen de raad en het college bij de verschillende participatie-initiatieven.
- 4 Intern en extern beter terugkoppelen en zichtbaar maken van de diverse participatiemogelijkheden en de resultaten van participatiemomenten.

Wat kunnen andere gemeenten leren van Moerdijk?

Gemeente Moerdijk is ten opzichte van de andere gemeenten ver met het verankeren van burgerparticipatie in het projectmatig werken. Via deze weg stimuleert de gemeente de inbedding van burgerparticipatie binnen het professionele beleidsproces.

Voor het participatietraject ten behoeve van de totstandkoming van het Centrum voor Jeugd en Gezin vindt van te voren een grondige voorbereiding plaats. Het succes van deze aanpak bestaat eruit dat de gekozen werkwijze voor het participatietraject al een *voorbode* is van de gewenste manier van werken ná de totstandkoming van het Centrum. De meeste partijen zijn en blijven dan als samenwerkings- of ketenpartner nauw betrokken. Ze werken samen bij het verminderen en verhelpen van opvoed- en opgroei-problematiek. De coördinatie van de zorg vindt plaats volgens de gemeenschappelijke werkwijze van 'één gezin – één plan'. Een goede doordenking, het nemen van voldoende tijd en ruimte lonen. Daarvoor bestaat overigens niet bij iedereen altijd het geduld, zo blijkt uit de interviews:

"We hebben – een beetje tegen de stroom in – veel tijd genomen voor dit proces. Mensen worden wel wat ongeduldig. Het is dan de kunst om extra goed te communiceren en mensen een beetje af te remmen".

Gemeente Oosterhout

Gemeente Oosterhout wil burgers zoveel mogelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrekken. De kern van het participatiebeleid bestaat uit drie elementen:

- 1 Het inhoudelijk verrijken van beleid door gebruik te maken van kennis en kunde uit de samenleving. Dit is belangrijker dan het streven naar een breed draagvlak.
- 2 De gemeente is medespeler en werkt samen met partners in de stad. Samen ontwikkelen en samen bouwen is belangrijk.
- 3 Mensen helpen en faciliteren om zoveel mogelijk zelfstandig en vanuit een eigen verantwoordelijkheid zaken te organiseren. De gemeente geeft hier via het beleid voor maatschappelijke ondersteuning invulling aan.

Wat kunnen andere gemeenten leren van Oosterhout?

Het participatietraject Dossier Zwembaden toont aan dat de gemeente met beperkte middelen voor burgerparticipatie en een doordachte voorbereiding veel resultaten kan boeken. Dit komt vooral tot stand door de individuele aanpak van de projectleiders. De participanten voelen zich nadrukkelijk mede-eigenaar van het beleid waardoor veel steun voor de plannen is gerealiseerd. Ook illustreert de casus een werkwijze waarbij gewerkt wordt aan een duurzame relatie met inwoners. De gemeentelijke procesbegeleiders realiseren zich dat de inwoners vanuit verschillende dossiers met de gemeente te maken hebben en proberen ook op andere fronten zaken op te lossen. Dat verbetert de relatie met de gemeente en daarmee de inzet voor het eigen traject.

Het Dossier Zwembaden laat zien dat deze manier van werken loont. De gemeente stimuleert duurzame samenwerking.

Stimuleren van duurzame samenwerking bij Dossier Zwembaden

De gemeente stimuleert dat de betrokken partijen uit de samenleving er op een goede manier uitkomen. Dat betekent dat de gemeente zo weinig mogelijk bilateraal met de deelnemers optrekt en vooral inzet op onderlinge interactie. Een gevolg daarvan is ook dat de zes duikverenigingen (die 'uit elkaar waren gegroeid') weer met elkaar praten. Wensenlijstjes worden niet één op één in behandeling genomen, maar ook door de projectleiding op een goede manier teruggelegd bij de deelnemers. Zo worden deelnemers mede-eigenaar van het beleid: zij denken na over de haalbaarheid van de wensen, de prioriteiten en verplaatsen zich in elkaars standpunten. Potentiële tegenstanders worden zo medestanders:

"Het was een dossier waarbij externe partijen eensgezind op de publieke tribune bij de raadsbehandeling zaten en de raad uiteindelijk conform voorstel heeft besloten" (interview met interne sleutelpersonen).

"Insprekers zijn vaak tegenstanders. In ons plan waren de insprekers diegenen die het plan steunen. Een inspreker zei: 'Mijn vrouw heeft vier jaar langer geleefd, doordat zij gebruik kan maken van het zwembad'. We hebben uitgelegd dat we moeten sluiten ten behoeve van een nog betere voorziening" (interview met interne sleutelpersonen).

Op een goede manier invulling geven aan Public Relations met inwoners bij Dossier Zwembaden

Vanuit het Dossier Zwembaden wordt op een goede manier invulling gegeven aan de relatie met bewoners. De procesbegeleiders van de gemeente ervaren al snel dat de bewoners of burens van het zwembad meerdere relaties met de gemeente onderhouden en ook nog wel wat 'appeltjes te schillen hebben' met de gemeente. Zo zijn inwoners al jaren bezig met het omzetten van een lantaarnpaal. De procesbegeleiders beseffen dat inwoners vooral naar "de gemeente" kijken, en inwoners zich niet laten opsplitsen naar afzonderlijke dossiers. Een bijdrage aan het participatieve traject voor het zwembad kan hinder ondervinden door het optreden van de gemeente in een ander dossier. Daarom zetten de procesbegeleiders in op een win-win situatie. Tegelijkertijd worden meerdere zaken opgepakt en binnen twee weken is het probleem met de lantaarnpaal opgelost. Bewoners voelen zich gesterkt om zich voor het Dossier Zwembaden in te zetten.

Gemeente Roosendaal

Gemeente Roosendaal realiseert met de *Agenda van Roosendaal* een omvangrijke bezuinigingsoperatie en speelt in op aantal belangrijke ontwikkelingen zoals krimp, duurzaamheid, leefbaarheid en zorg. In 2011 en 2012 staat – mede als gevolg van de Agenda van Roosendaal - het samenspel met partijen in de samenleving en de resultaten daarvan véél meer centraal dan voorheen. 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).

Wat kunnen andere gemeenten leren van Roosendaal?

De casus Dorpshuis Moerstraten is een goed voorbeeld waarbij de gemeente een initiatief van verenigingen en inwoners stimuleert en faciliteert. In dit voorbeeld pakken burgers hun verantwoordelijkheid volledig op en organiseren zelf hun eigen professionele proces. De gemeente is daarbij ondersteunend. Doordat alle krachten worden gebundeld is een voorziening gerealiseerd die anders niet gerealiseerd had kunnen worden. Ook zetten inwoners zich in voor het beheer om het gebouw zonder gemeentelijke bijdrage in stand te houden.

Dorpshuis Moerstraten: Inwoners organiseren zelf hun eigen professionele proces

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 bestaande uit inwoners gingen aan de slag. Een architect 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 weet een grote inzet van vrijwilligers te realiseren zodat de investering vooral betrekking heeft op bouwmaterialen en professionele diensten. De gemeente Roosendaal is vooral facilitator van het zelforganiserende vermogen in het dorp. Met name de wijkmanager en de wijkwethouder gaven daaraan actief invulling.

Uiteindelijk was € 200.000 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.

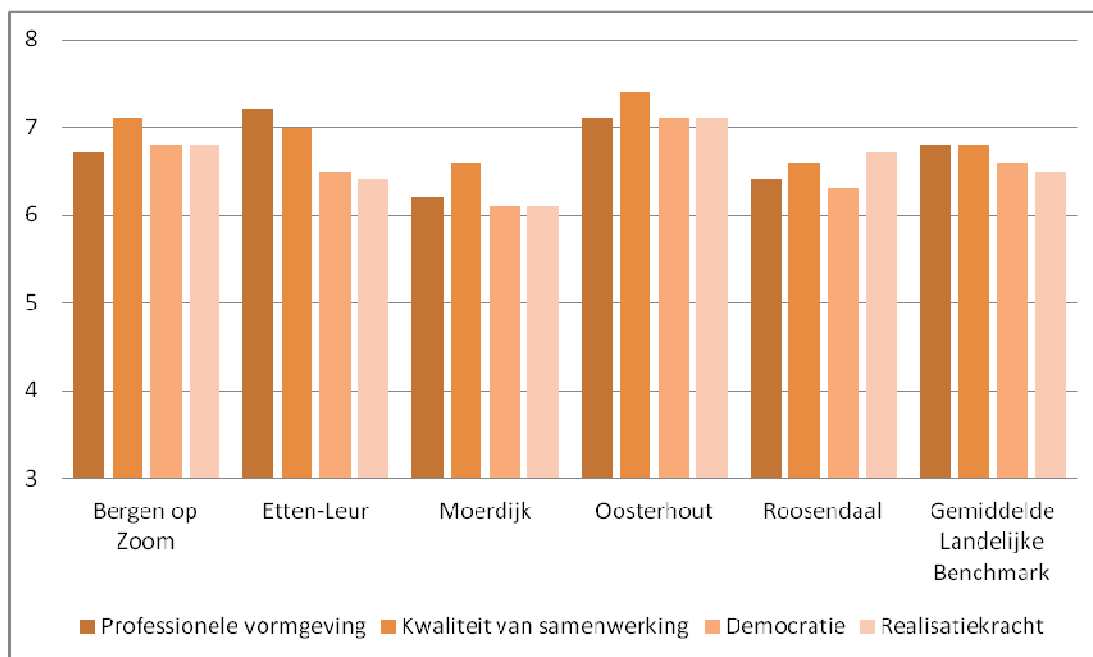
Door middel van een loterij, een braderie, een schaatswedstrijd, meiden die een flessenactie op touw zetten, een popavond en sponserende bedrijven heeft de gemeenschap ook een flink deel van de investering gedragen.

3 Effecten en kwaliteit van burgerparticipatie in de vijf gemeenten

Scores van de gemeenten op vier kwaliteitsmaatstaven

Per gemeente zijn circa 15 participatietrajecten met de Participatiemonitor geëvalueerd. De resultaten zijn positief. De gemeenten scoren gemiddeld voldoende op alle maatstaven.

Figuur 3.1 geeft inzicht in de gemiddelde rapportcijfers van de vijf gemeenten voor de participatietrajecten aan de hand van vier kwaliteitsmaatstaven. Deze score wordt ook vergeleken met de uitkomsten van de landelijke Benchmark Burgerparticipatie.²



Figuur 3.1: Gemiddelde rapportcijfers voor participatietrajecten van de vijf gemeenten aan de hand van vier kwaliteitsmaatstaven.

De vier maatstaven worden in de onderstaande tabel kort toegelicht.

² Partners+Pröpper, Quint Result, Hein Albeda, *Algemene Bevindingen Benchmark Burgerparticipatie, Meten, vergelijken, leren en ontwikkelingen*, 2012. Deelnemers eerste jaarrapport: Almere, Dordrecht, Groningen, Haarlemmermeer, Hof van Twente, Houten, Oisterwijk, Teylingen, Tilburg, Vlaardingen, Utrecht. In totaal zijn 250 geëvalueerd.

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

Tabel 3.1: toelichting op de vier kwaliteitsmaatstaven, tevens hoofdnormen voor het onderzoek.

Wel is sprake van een grote bandbreedte, dat wil zeggen dat de kwaliteit van de geëvalueerde projecten ver uiteen loopt. Er komen in de praktijk zowel (hele) goede als minder goede voorbeelden voor. Dit laat zien dat iedere gemeente best-practices en worst-practices kent en veel kunnen leren van de trajecten.

Gemeente Moerdijk scoort iets lagere rapportcijfers dan de andere gemeenten op de vier kwaliteitsmaatstaven (zie figuur 3.1). Uit deze scores kan echter nog niet het effect van de nieuwe participatienota *Beginspraak op Maat* worden afgeleid. Deze nota wordt sinds 2011 actief ingevoerd, onder meer door een vertaling naar het projectmatig werken. Ook draagt de invoering van de nota bij aan een inhaalslag van participatief werken in de ruimtelijke sectoren. De implementatie van de nota is nog niet afgerond. Uit een analyse van participatietrajecten die voor en na 2011 zijn gestart, blijkt wel sprake te zijn van een lichte verbetering van de professionele vormgeving van de trajecten. De invoering van de nota is een plausibele verklaring voor deze verandering.

De mate waarin de gemeenten een participatieplan opstellen voor de afzonderlijke participatietrajecten is van belang voor de kwaliteit van het participatietraject. In Moerdijk gebeurt dit tot nu toe voor 25% van de participatietrajecten. In de vier andere gemeenten gebeurt dit voor circa 70 tot 80% van de participatietrajecten. Het opstellen van een participatieplan – en een goede doordenking van het traject – is een stimulans voor de kwaliteit van het proces en de resultaten.

Doelmatigheid van de burgerparticipatie

Bij vier van de vijf gemeenten bestaat geen systematisch inzicht in de doelmatigheid van burgerparticipatie. Er is geen zicht op de kosten voor en doelmatigheid van burgerparticipatie. Dit wordt niet gemonitord.

"Dat is niet in beeld en ook moeilijk in beeld te brengen" (groepsgesprek met het college van Etten-Leur).

Leden van het college van Roosendaal merken bijvoorbeeld op dat het inzetten van burgerparticipatie extra geld kost, maar dit niet als een probleem wordt gezien. Kosten-batenanalyses spelen daarbij geen rol.

Raadsleden van gemeente Moerdijk merken op dat de baten vooral indirect zijn en moeilijk te meten; zoals vertrouwen in de gemeente, draagvlak en een hogere kwaliteit van plannen: "Daar kan de gemeente nog veel op verdienen" (interview). Het college van Moerdijk geeft tijdens een interview aan dat de kosten en baten alleen sporadisch een rol spelen in de afweging pro of contra burgerparticipatie. Voor het college is burgerparticipatie een vanzelfsprekend onderdeel van het beleidsproces.

Binnen de gemeente Bergen op Zoom is wel zicht op - en aandacht voor - de doelmatigheid van burgerparticipatie, maar dit aspect is niet leidend. Een belangrijk voorbeeld waarbij er aandacht is voor doelmatigheid van burgerparticipatie is de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie van december 2011. Hierbij wordt onder andere kritisch gekeken naar kosten van specifieke participatie-instrumenten; zoals de inzet van wijkleefbaarheidsbudgetten, de personele kosten voor de wijkspreekuren, de subsidie voor wijkcommissies/dorps- en adviesraden en de ambtelijke ondersteuning hiervoor.

Uit de bestudeerde casus blijkt overigens dat vaak al met (zeer) bescheiden middelen zeer goede resultaten geboekt kunnen worden.

Voorbeelden van een doelmatige inzet van middelen in relatie tot de bereikte resultaten

Uit de Participatiemonitor blijkt dat de kosten voor burgerparticipatie in Oosterhout bescheiden zijn. Zo bedragen de bestedingen voor burgerparticipatie inclusief de inzet van communicatiemiddelen voor het Dossier Zwembaden (slechts) 3.000 euro. Daarmee worden zeer goede resultaten geboekt op een totaal investeringsbudget van meer dan 10 miljoen euro voor de uitvoering van het Masterplan. Dit illustreert dat burgerparticipatie niet veel hoeft te kosten om succesvol te zijn.

In de praktijk van Roosendaal loont een geringe investering in burgerparticipatie bij de realisatie van het Dorpshuis Moerstraten. 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 nu zonder verdere bijdragen van de gemeente wordt beheerd.

4 **Beleid en ambities van de vijf gemeenten**

Alle gemeenten hebben hoge ambities met burgerparticipatie. Enkele gemeenten ontwikkelen een visie *voorbij* burgerparticipatie en staan de aan de vooravond van een fundamentele verandering in de verhouding tussen gemeente en samenleving. Ook willen alle gemeenten burgerparticipatie verder inbedden in het reguliere beleidsproces. Dat vraagt veel van het bestuur en de organisatie.

Verandering in verhouding tussen lokaal bestuur en samenleving

Met name de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal geven invulling aan fundamentele veranderingen in de verhouding tussen de lokale overheid en de samenleving. Deze gemeenten willen de nadruk leggen op 'zelf doen' en 'meedoen' van burgers en organisaties. Vraaggericht werken en maatwerk zijn belangrijke uitgangspunten. Goed samenspel met partijen in de samenleving en tussen de partijen onderling is voor deze gemeenten een belangrijke voorwaarde. De gemeenten willen dit samenspel meer en beter faciliteren.

De gemeente Oosterhout voerde hiervoor in de periode 2006-2010 alliantie management in om de samenwerking met partijen uit de samenleving goed te kunnen organiseren.³ In Roosendaal staat sinds 2011 het samenspel met partijen in de samenleving en de resultaten daarvan véél meer centraal dan voorheen. Dit wordt mede gestimuleerd door de Agenda van Roosendaal. Met de agenda wil gemeente Roosendaal inspelen op de financiële crisis. Er is sprake van een cultuurverandering:

"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).

De gemeente Bergen op Zoom heeft zijn participatiepraktijk geëvalueerd en op basis van de resultaten is de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie opgesteld: "Gemeente en Burgers op zoek naar een nieuwe balans".

³ Het alliantie management werd in de periode 2006-2010 ingevoerd. De lessen op grond van ervaringen met alliantie management worden nog steeds in praktijk gebracht.

Alliantiemangement in Oosterhout

Het alliantiemangement ondersteunt in de periode 2006-2010 een praktijk waar de gemeente structureel en duurzaam met partijen in de samenleving wil samenwerken. De lessen op grond van ervaringen met alliantiemangement worden nog steeds in praktijk gebracht.

Een belangrijke kern van het alliantiemangement is dat wordt gewerkt vanuit een taakverdeling per onderwerp. De ene keer neemt de gemeente het voortouw, de andere keer nemen maatschappelijke partijen de lead. Door te werken met alliantiemangers wil de gemeente ook een betere samenwerkingspartner zijn voor partijen in de samenleving. De alliantiemangers hebben uitdrukkelijk mandaat om – naar analogie van de Rotterdamse Stadsmariniers – dwars door de organisatie heen zaken voor elkaar te krijgen.

Terugtrekende overheid in Roosendaal

De noodzaak om goed in te spelen op de financiële crisis en een versteviging van het wijkgericht werken draagt bij aan een moderne visie op burgerparticipatie. Belangrijke elementen zijn:

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. De gemeente wil meer loslaten en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Dat betekent ook minder aanbodgericht werken en minder stapelen van beleid.
2. De gemeente wil het invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor de woon- en leefomgeving stimuleren. Burgers en maatschappelijke partijen nemen daarin hun aandeel.
3. De gemeente wil op creatieve manieren horizontale netwerken in de samenleving faciliteren zodat partijen een platform hebben om elkaar kunnen ontmoeten, in staat zijn doelen te vervlechten en elkaar kunnen versterken bij het realiseren van de doelen.

Een activerende overheid in Bergen op Zoom

Bergen op Zoom is op zoek naar een nieuwe balans tussen overheid en samenleving. Elementen in deze veranderende relatie zijn:

1. Het accent komt te liggen op het zelf doen en meedoen van burgers waarbij de rol van de gemeente verschuift naar een faciliterende rol.
2. Introductie van de wijkmanager 'nieuwe stijl' die zich primair richt op het activeren van het professionele netwerk en zorgt dat er vraaggericht gewerkt wordt. Ook wordt de functie van 'sociaal beheerder' geïntroduceerd met als kerntaak het verbinden van burgers en het maatschappelijk middenveld op het gebied van leefbaarheid en sociale cohesie.

Inbedding van burgerparticipatie

Alle gemeenten willen met het participatiebeleid maatwerk stimuleren: elke situatie is anders en vraagt om een andere aanpak. De gemeenten zien burgerparticipatie ook als een logisch onderdeel van het reguliere beleidsproces.

Burgerparticipatie als onderdeel van het beleidsproces

- Gemeente Etten-Leur zet in op het bundelen van krachten met partijen uit de samenleving en integratie van burgerparticipatie in het reguliere beleidsproces (nota *Samen bereik je meer!*).
- In gemeente Bergen op Zoom is het participatiebeleid van toepassing op elke fase van de beleidscyclus, zoals is verwoord in de nota *Gemeente en Burgers op zoek naar een nieuwe Balans*.
- Gemeente Moerdijk ziet burgerparticipatie als logisch onderdeel van het beleidsproces en niet als iets dat daar los van staat, zoals is verwoord in de nota *Beginspraak op Maat*.
- Gemeente Oosterhout beoogt eveneens dat burgerparticipatie geen apart spoor is, maar onderdeel van professioneel beleid maken (handboek *Samenwerken in beleid*).
- Gemeente Roosendaal zet met de nota *Burgers en interactiviteit* in op een beter en professioneler beleidsproces (van voorbereiding tot en met de evaluatie).

De basis is nog niet op orde

De basis van burgerparticipatie is onvoldoende uitgekristalliseerd in de verschillende nota's en richtlijnen. Zo zijn de modellen of ladders die de gemeenten gebruiken om verschillende participatievormen en rollen van de deelnemers te onderscheiden onvoldoende helder.⁴ Ook sluiten ze onvoldoende aan op de laatste inzichten voor burgerparticipatie.

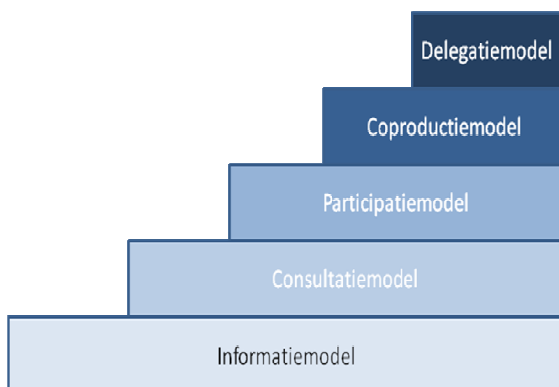
Participatievormen gaan niet ver genoeg

De meest vergaande vorm van participatie in Etten-Leur, Oosterhout en Roosendaal is 'delegatie'. De rol van de participant is in dat geval die van 'medebeslisser' (zie figuur 4.2. en 4.3). De rol van de overheid staat hierbij centraal: deze delegeert bevoegdheden aan de participanten om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of beleid uit te voeren. Dat gaat voorbij aan de moderne visie over 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 gemeente stelt zich dan 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. In figuur 1.1 (zie hoofdstuk 1) wordt om die reden een faciliterende stijl onderscheiden.⁵

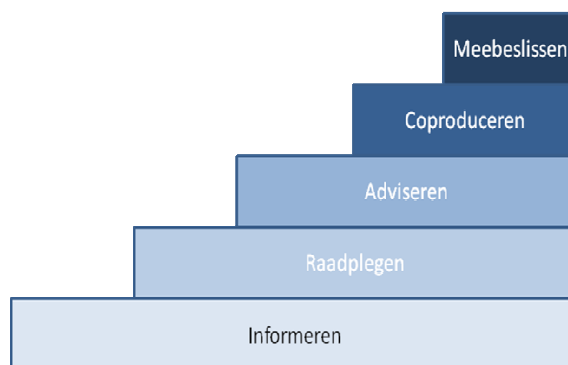
De participatieladders houden geen tred met de ambities van die de gemeenten zelf formuleren. Zo ambieert Roosendaal een terugtrekkende overheid met meer maatschappelijk initiatief en eigen verantwoordelijkheid van de samenleving. Dat gaat véél verder dan het delegeren van bevoegdheden aan door burgers.

⁴ Gemeente Bergen op Zoom hanteert geen onderscheid in participatievormen.

⁵ 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').



Figuur 4.2: Participatieladder van Roosendaal



Figuur 4.3: Participatieladder van Etten-Leur en Oosterhout

Participatievormen zijn onvoldoende onderscheidend

De verschillende participatievormen zijn onvoldoende onderscheidend. Met name het onderscheid tussen 'raadplegen' en 'adviseren' blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen (zie ook figuur 4.3).⁶ Dit is cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling in het proces. Er is namelijk geen verschil tussen raadplegen en (laten) adviseren. Het zijn synoniemen. Een logische opbouw van de participatieladder houdt rekening met meer invloed en inhoudelijke beleidsruimte bij een hogere trede. Dat is nu niet het geval.

In figuur 1.1 (zie hoofdstuk 1) wordt om die reden onderscheid gemaakt tussen 'adviseur beginspraak' (participatieve stijl) en 'adviseur eindspraak' (consultatieve stijl). Het verschil tussen beide stijlen zit in het moment waarop de overheid inspraak biedt: bij de consultatieve stijl is er sprake van inspraak achteraf (al dan niet wettelijk verplicht), bij de participatieve stijl is er sprake van meepraten en meedenken (maar niet beslissen) vanaf het begin van het proces.

⁶ 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').

5 Verankering van burgerparticipatie in de organisatie.

Burgerparticipatie is nog geen gemeentebrede werkwijze

In vier van de vijf gemeenten is burgerparticipatie nog geen gemeentebrede werkwijze.

Inbedding van participatief werken in het reguliere beleidsproces

- In gemeente Etten-Leur wisselt de mate waarin het participatiebeleid bekend is binnen de ambtelijke organisatie sterk. Het college mist inzicht rond concrete voorstellen de afwegingen pro of contra burgerparticipatie.
- In gemeente Roosendaal 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.
- In gemeente Oosterhout is sprake van een aantal individuele en zeer enthousiaste medewerkers die grote stappen zetten.
- In gemeente Moerdijk is sprake van een goede doorvertaling naar het projectmatig werken. Het beeld is dat vooral binnen sociaal beleid veel ervaring bestaat met toepassing van burgerparticipatie. Binnen het ruimtelijk beleid wordt een inhaalslag gemaakt.
- In gemeente Bergen op Zoom is burgerparticipatie in belangrijke mate uitgegroeid tot een gemeentebrede werkwijze. Binnen projecten worden hulpmiddelen en werkvormen ontwikkeld die onvoldoende worden verspreid of verankerd.

Weinig aandacht voor evaluatie en kennismanagement

In geen van de gemeenten is voldoende aandacht voor evaluatie van participatietrajecten, intervisie en het uitwisselen van lessen en successen.

Er is geen breed gedeeld kennisfonds 'interactief werken' voor handen.

In de gemeente Oosterhout is dat ook een thema. Zo fungeert het Dossier Zwembaden volgens interne sleutelpersonen en collegeleden als een voorbeelddossier 'hoe het zou moeten'. De lessen uit dit traject worden echter niet actief binnen de organisatie uitgedragen.

"Hoe leren we als organisatie van dit succes? Ik zou er meer mee willen doen in de organisatie. Het is nu een klein clubje die het zo doet. Ik denk dat het heel goed is voor de gehele gemeente" (interview met interne sleutelpersonen in de gemeente Oosterhout).

Raad is nog weinig aangesloten

De rol van de raad bij burgerparticipatie is in alle gemeenten beperkt. Raadsleden stellen aan de voorkant relatief weinig proceskaders voor participatietrajecten en zijn tijdens de uitvoering van de trajecten – op enkele uitzonderingen na – nauwelijks betrokken.

6 Drie kernaanbevelingen

De toekomst staat in het teken van het bundelen van krachten met burgers en partijen de samenleving. Dat vraagt goede samenwerking om publieke opgaven te organiseren. Dit is ook nodig vanwege het vergroten van de realisatiekracht in het licht van bezuinigingen en een herijking van de taakverdeling tussen het gemeentebestuur en de samenleving. Dit geven de vijf gemeenten zelf op allerlei manieren aan, zoals in Roosendaal met de Agenda van Roosendaal en in Oosterhout met invoering van het alliantie management in de periode 2006-2010. Om dit waar te maken zijn drie essentiële kernaanbevelingen van belang.

1 Stel de opgaven centraal via opgaven gestuurd werken.

Stel de maatschappelijke opgaven fundamenteel centraal voor al het handelen van de gemeente en richt daar de benodigde organisatie en een gemeenschappelijke aanpak op. Dat vraagt maatwerk en flexibel opererende teams voor elke maatschappelijke opgave.

In de *Opgaven Gestuurde Organisatie* vormen de beoogde maatschappelijke effecten het roer voor al het handelen: voor politiek-bestuurlijke afwegingen, voor de samenwerking met professionele partners, inwoners én voor de interne samenwerking.

Wat vraagt dit van de gemeente?

- 1 Organiseer een goede verkenning van de opgaven en een gemeenschappelijk beeld hierover met alle betrokkenen. (Vergelijk met de *Agenda van Roosendaal*, zie de onderzoeksrapportage voor gemeente Roosendaal).
- 2 Organiseer focus en afbakening. Een goed focuspunt is een concrete opgave. Organiseer focus door de concrete opgaven te benoemen en daaromheen de organisatie te bouwen.
- 3 Organiseer voor elke opgaven flexibele, integraal werkende teams met vertegenwoordigers vanuit alle relevante invalshoeken en afdelingen. Plaats de teams bij voorkeur onder leiding van de frontlijnmedewerkers zoals wijkmanagers of alliantie managers (zie gemeente Oosterhout, hoofdstuk 1 - Leerwijzer). Creëer zo duidelijkheid en voorkom daarmee dat de frontlijn steeds bij anderen (de lijnorganisatie) moet aankloppen om inzet en commitment te organiseren ('leuren langs deuren').
- 4 Organiseer een gemeenschappelijke en methodische aanpak voor het beleidsproces met alle relevante interne en externe partijen.
- 5 Articuleer de diverse belangen die spelen 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.

2 Verklaar het zijn van een goed samenwerkingspartner als topprioriteit.

Als de opgave centraal staat en deze alleen in samenwerking en door het bundelen van krachten met partijen in de samenleving kan worden gerealiseerd, dan is het essentieel dat de gemeente een goede samenwerkingspartner is.

De gemeente is een goed samenwerkingspartner door burgerparticipatie te helpen en niet te hinderen. De gemeente kan helpen door ruim baan te geven aan anderen zodat zij goed kunnen bijdragen aan de publieke zaak en daaraan hun energie willen geven. De gemeente is bescheiden over de eigen rol en aandeel in de aanpak van vraagstukken. De gemeente is één van de spelers.

Wat vraagt dit van de gemeente?

Gemeenten kunnen initiatieven of het bundelen van krachten helpen door:

- Ruimte geven en invloed delen.
- Minder regels.
- Meer sturen op doelen en resultaten en minder op de manier waarop of de weg waarlangs.
- Ondersteuning en assistentie te bieden.
- Eigen inzet en plannen af te stemmen op die van burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties.
- Duidelijkheid en continuïteit bieden in beleid.
- Betrouwbaar zijn en zich houden aan afspraken.
- Constructief aansluiten op initiatieven en beleid van andere partijen om synergie te realiseren.
- Maximaal responsief te zijn.
- Met één mond spreken en naar buiten toe als eenheid opereren.
- Bereid zijn voldoende te geven en te nemen in het licht van een goede inschatting van de eigen rol en het eigen aandeel in de samenwerking.
- Dienstbaar zijn.
- Slagvaardig zijn door intern snel te kunnen besluiten op grond van een helder mandaat.
- Duurzame relaties te onderhouden en op basis daarvan snel tot effectieve samenwerking te komen.

Gemeenten kunnen burgerparticipatie ook hinderen door:

- Alles zelf willen bepalen.
- Overspannen eisen en voorwaarden stellen aan initiatieven of plannen van anderen.
- Geen politieke knopen doorhakken. Net zolang zoeken tot er consensus bereikt is en iedereen tevreden is, terwijl duidelijk is dat dit niet gaat lukken.
- Voortdurend of regelmatig wisselen van beleid of veranderen van mening.
- Afspraken niet nakomen.
- Verzaken bij het leveren van het eigen aandeel in de samenwerking.

3 Versterk de politieke rol van de raad.

Stel de politieke rol van de raad en politieke bemoeienis in dienst van opgaven gestuurd werken en het zijn van een goede samenwerkingspartner.

Versterk als raad de politieke rol in de samenwerking met andere partijen. Dat houdt in dat de raad op de goede momenten politieke bemoeienis heeft met onderwerpen en op de goede momenten rust en ruimte geeft.

Wat vraagt dit van de raad?

- 1 Kijk veel preciezer wanneer de raad in beeld moet zijn en wanneer politieke bemoeienis is vereist. Geef ruimte aan partijen in de samenleving om er onderling uit te komen wanneer politieke bemoeienis leidt tot hinder. Help wanneer de samenleving er zelf niet uit komt of belangenafwegingen niet aan de samenleving overgelaten kunnen worden.
- 2 Als de opgave belangrijk is en politieke bemoeienis is vereist, organiseer dan een goede inbreng in het proces. Geef een politiek fundament waar andere partijen op kunnen voortbouwen en biedt daarmee duidelijkheid en continuïteit. Dat kan op een goede manier door politieke keuzevraagstukken inzet te maken van burgerparticipatie:
 - a De raad gaat gezaghebbende het gesprek met burgers aan over politieke keuzevraagstukken.
 - b De raad versterkt zijn politieke primaat door zich rechtstreeks in de samenleving te oriënteren op de belangen pro en contra.
 - c Burgers, bedrijven en instellingen worden betrokken in de belangenafweging en kunnen zich ook verplaatsen in andere belangen.
 - d Naast luisteren naar burgers, gaat het om het vermogen hen duidelijke keuzes voor te leggen, daarin een keuze te maken en hierover publiekelijk verantwoording af te leggen.
 - e Tijdens politieke debatten verantwoorden fractie nadrukkelijk hoe zij de inbreng van burgers wegen in hun eigen standpunt op het keuzevraagstuk.
 - f Raadsleden en fracties zijn in staat en bereid samen te werken over de wijze waarop het participatietraject wordt ingericht en de rol die de raad en burgers daarbij spelen. Dit om ervoor te zorgen dat de raad voor burgers een herkenbaar en betekenisvol orgaan is.