

Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Etten-Leur

januari 2013

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 Etten-Leur	12
2.1	Achtergrond en context	12
2.2	Beoordeling van het beleid	13
3	De participatiepraktijk in Etten-Leur	15
3.1	Participatiepraktijk	15
3.2	Organisatie van burgerparticipatie	16
4	Aanpak en effecten van burgerparticipatie	18
4.1	Vorbereiding en vormgeving van participatieprocessen	19
4.2	Verloop en uitvoering van participatieprocessen	21
4.3	Resultaten en effecten van burgerparticipatie	24
4.4	Doelmatigheid van burgerparticipatie	28
5	Conclusies en aanbevelingen	29
5.1	Conclusies	29
5.2	Aanbevelingen	32
6.	Reactie College	36
7.	Nawoord	38
	Bijlagen	39
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	39
Bijlage 2	Normenkader	43
Bijlage 3	Methodische verantwoording	47
Bijlage 4	Specifieke vragen van de gemeenteraad	53

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+Pröpper van januari tot en met juli 2012. Voor u ligt de eindrapportage voor de gemeente Etten-Leur.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

"Op welke wijze betreft de gemeente Etten-Leur 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 Etten-Leur 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 Etten-Leur 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 maatwerk en verwachtingenmanagement richting participanten?
- 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.

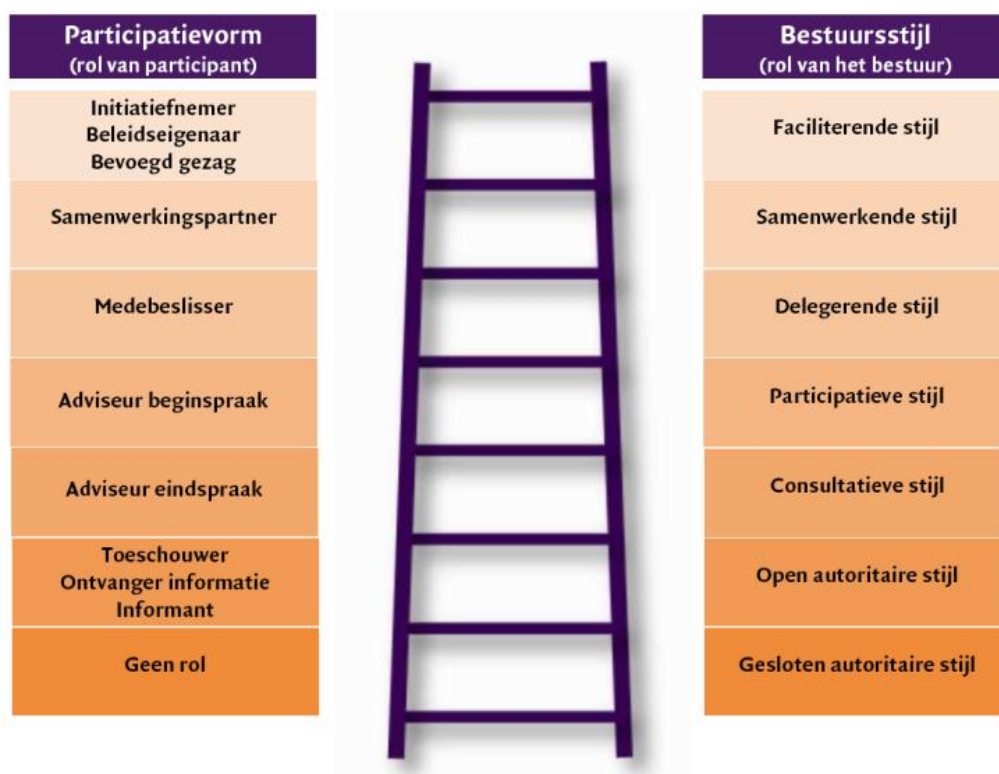
Burgers?

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 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 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 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. Participanten van wie de gemeente alleen over postadressen beschikte, zijn per brief uitgenodigd en konden online of per post aan de enquête meedoen.

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 Etten-Leur 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 drie cases voor nadere verdieping

Uit de groep van geselecteerde projecten voor de Participatiemonitor zijn drie leerzame cases geselecteerd. Het gaat om succesvolle én minder succesvolle cases. De selectie vond plaats in afstemming met de gemeente. Voor Etten-Leur zijn de cases *Jeugdbeleid*, *Spoorzone-Noord* en *Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart* gekozen. De cases verdiepen de patronen uit de Participatiemonitor en illustreren deze met voorbeelden.

Jeugdbeleid

Voor de nota Jeugdbeleid 2012-2015 streefde de gemeente naar een integraal en door de jeugd gedragen beleid. Na een intern proces met verschillende organisatieonderdelen (zoals welzijn, educatie, sport en veiligheid) is de nota op 29 maart 2011 door de gemeenteraad vrijgegeven voor inspraak. Daarop zijn ook externe partners betrokken zoals het onderwijsveld, bureau Jeugdzorg, politie, jeugd- en jongerenwerk, welzijnsorganisaties, Wmo-adviesraad, Scouting Etten-Leur en wijkverenigingen. De gemeente heeft verschillende werkvormen ingezet om jeugd en jongeren tijdens de inspraakfase te bereiken. De resultaten van het inspraaktraject zijn opgenomen in het inspraakverslag. Op grond daarvan is inbreng vanuit de samenleving opgenomen in de nota Jeugdbeleid.

Het Jeugdbeleid is geselecteerd als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,7.

Spoorzone-Noord

De gemeente wilde het gebied ten noorden van het spoor ontwikkelen. In het plangebied werden verschillende functies beoogd zoals een brede school+, een woon-zorgcomplex en woningen voor starters en ouderen. Aandachtspunten in dit gebied waren met name de verkeersafwikkeling, externe veiligheid, geluidsoverlast en waterretentie. De participatie is via een aantal wegen ingericht:

- Via een klankbordgroep onder voorzitterschap van de wethouder. De klankbordgroep bracht advies uit aan het gemeentebestuur (november 2010 – februari 2011). De klankbordgroep bestond uit bewoners, Woonstichting, Bouwbedrijf Van Agtmaal en Stichting Hulp aan Jeugdigen.
- Via inspraak op de ontwerpstructuurvisie (maart 2011 - april 2011).
- Een informatiebijeenkomst (toelichting) voor geïnteresseerden (6 april 2011).

Op 6 oktober 2011 heeft de gemeenteraad de structuurvisie definitief vastgesteld.

Spoorzone-Noord is geselecteerd als minder succesvol dossier met lage scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,8.

Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart

In 2005 hebben enkele initiatiefnemers aan de gemeente kenbaar gemaakt een landgoed te willen ontwikkelen in de omgeving van de gemeentebossen aan het Schuitvaartjaagpad. Het voornemen hield in dat een gedeelte van de landbouwgronden wordt omgezet in natuur en bos en dat er zeven wooneenheden worden gerealiseerd op de plaats van een boerderij met bijbehorende bedrijfsgebouwen. De raad heeft het college in 2006 opdracht gegeven om samen met de initiatiefnemers tot een invulling van het plan te komen. Na een informatiebijeenkomst op 14 juni 2007 is een klankbordgroep ingesteld die de plannen verder heeft uitgewerkt. De klankbordgroep bestond uit omwonenden, Coördinatiepunt landschapsbeheer van het Brabants Landschap, Waterschap Brabantse Delta, Vereniging voor Vogel- en Natuurbescherming Etten-Leur, ZLTO afdeling Etten-Leur, de gemeente Zundert en de landschapsarchitect. De klankbordgroep is drie maal bij elkaar geweest. Het beeldkwaliteitsplan is vastgesteld op 10 november 2009 en het bestemmingsplan op 7 december 2010.

Bestemmingsplan Landgoed De Schuitvaart is geselecteerd als extra dossier, met behoorlijke scores, maar een matig gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,6.

1.5 Leeswijzer

Deel 1: deze rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat een introductie op de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Een uitgebreidere toelichting 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. 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 Etten-Leur

2.1 Achtergrond en context

Uit een burgerpeiling van 2010 blijkt dat de betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke ontwikkelingen groot is. Acht op de tien inwoners vindt het belangrijk om zelf invloed te kunnen uitoefenen op zaken die voor Etten-Leur van belang zijn. Dit is afhankelijk van het onderwerp. Inwoners willen vaker invloed uitoefenen als het hun eigen buurt betreft.

In de burgerpeiling geven respondenten suggesties om inwoners meer bij het gemeentelijk beleid of bij het buurtbeleid te betrekken. Het meest wordt genoemd: inwoners vaker en eerder om hun mening vragen en vervolgens hier ook wat mee doen. Bewoners zijn met name ontevreden over de mate waarin de gemeente bij de totstandkoming van plannen rekening houdt met de mening van buurtbewoners. Zij zijn ten opzichte van 2007 meer tevreden over de informatievoorziening en inspraakmogelijkheden.

Nota Burgerparticipatie in Etten-Leur. Samen bereik je meer!

De actuele kaders voor burgerparticipatie zijn verwoord in de nota uit 2008 *Burgerparticipatie in Etten-Leur. Samen bereik je meer!* Met deze nota beoogt de gemeente de praktijk van burgerparticipatie verder te intensiveren en te professionaliseren. In het *Raadsprogramma 2010-2014* zijn de uitgangspunten van de Nota Burgerparticipatie nogmaals onderstreept. Er is behoefte aan verbetering van de betrokkenheid van inwoners:

"En daarbij denken we verder dan de traditionele inspraak. Al zal deze altijd blijven bestaan waarbij het democratische principe voorop staat".²

Doelen die de gemeente wil realiseren zijn vooral:³

- 1 Betrokkenheid van burgers vergroten bij ontwikkeling en uitvoering van beleid.
- 2 Bevorderen van actieve betrokkenheid.
- 3 Rekening houden met de mening van inwoners.

Een aantal uitgangspunten is daarbij relevant:

- a Burgerparticipatie is een normaal onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijke werkproces (p. 2).
- b 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, net als de voorwaarden, doelen en rollen van deelnemers (p. 2 en p. 7).

² Gemeente Etten-Leur, *Burgerparticipatie in Etten-Leur. Samen bereik je meer!*, 2008, p. 1.

³ Idem, p. 7 en 8.

- c De gemeente legt de lat hoog. Burgerparticipatie vindt bij voorkeur op een zo vroeg mogelijk moment plaats, als er nog veel beleidsruimte en invloed voor de deelnemers is (p. 2).
- d Een goede verkenning van het veld is belangrijk: zijn alle relevante belangen in beeld? Vooral ook de organisatie van deelnemers krijgt daarbij aandacht: spreekt een woordvoerder of vertegenwoordiger ook werkelijk namens de organisatie of de achterban? Hoe lopen de interne meningsvorming en besluitvorming bij deelnemers zoals verenigingen? (p. 3)
- e Grotere betrokkenheid van de raad bij processen van burgerparticipatie (p. 3 en 4). Dit sluit aan bij een evaluatie van het vergadermodel met als belangrijke voorstellen:
 - De informatiebijeenkomsten worden gecontinueerd maar het is wenselijk om informatieverstrekking en informatieverrijking meer uit elkaar te halen.
 - Meer informatiebijeenkomsten op locatie: belanghebbenden meer betrekken.
- f Als een traject is afgerond vindt een evaluatie met de deelnemers plaats (p. 7).

2.2 Beoordeling van het beleid

Het is al lang duidelijk dat afzonderlijke partijen de vele maatschappelijke opgaven niet alleen aankunnen.⁴ De afzonderlijke invloed van de overheid (en andere spelers) én de bestuurbaarheid van de samenleving is daartoe veel te beperkt. Het beleid voor burgerparticipatie van de gemeente Etten-Leur speelt daar goed op in. De ambitie is gericht op het bundelen van krachten zowel tijdens de *voorbereiding* als de *uitvoering* van beleid.

Het participatiebeleid van de gemeente is gericht op een verdere vergroting van de betrokkenheid van burgers. Daarbij staat voorop dat burgerparticipatie zoveel mogelijk vroegtijdig wordt ingezet als er nog voldoende beleidsruimte is voor deelnemers.

Het beleidskader voorziet in een aanpak en een afwegingskader waarmee helder is in welke situatie de burger op welke wijze wordt betrokken en welke werkvormen daarbij passen. Daarmee is het mogelijk voor elke situatie een plan van aanpak op maat te ontwerpen.

De gemeente stelt in het beleid goede voorwaarden om de realisatie van de doelen te monitoren. Zo is sprake van een nulmeting en periodieke burgerpeilingen om ervaringen van burgers met burgerparticipatie te monitoren.⁵ Ook schrijft het beleid voor dat elk participatietraject na afloop met de deelnemers wordt geëvalueerd.

Het beleid speelt onvoldoende in op eigen initiatieven waarmee burgers willen bijdragen aan de publieke zaak. Dat blijkt ook uit de gehanteerde participatieladder

⁴ Zie ook: Gemeente Etten-Leur, *Etten-Leur doet het gewoon, Toekomstvisie Etten-Leur (2030)*, 20 maart 2012.

⁵ Gemeente Etten-Leur, *Burgerparticipatie in Etten-Leur. Samen bereik je meer!*, 2008, p. 8.

door de gemeente Etten-Leur.⁶ Bij de hoogste trede hebben deelnemers de rol van 'medebeslisser'. Daarmee speelt het beleid onvoldoende in op moderne opvattingen over burgerparticipatie dat 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.

De participatieladder van gemeente Etten-Leur:

- 5) Meebeslissen
- 4) Coproduceren
- 3) Adviseren
- 2) Raadplegen
- 1) Informeren

De verschillende participatievormen van de participatieladder zijn onvoldoende onderscheidend. Het onderscheid tussen 'raadplegen' en 'adviseren' blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen.⁷ Een duidelijk onderscheid is echter cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling in het proces:

- Allereerst is sprake van perspectiefwisseling. Het is de participant die adviseert en het is de gemeente die raadpleegt. Met andere woorden: 'raadplegen' zou eigenlijk 'raad geven' moeten zijn.
- Bovenal is er geen verschil tussen raad geven en 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 Gemeente Etten-Leur, *Burgerparticipatie in Etten-Leur. Samen bereik je meer!*, 2008, p. 11.

⁷ 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 in Etten-Leur

3.1 Participatiepraktijk

Uit de Participatiemonitor blijkt dat burgerparticipatie in Etten-Leur 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 met de Participatiemonitor

Accommodatienota	Ombuigingsoperatie
Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart	Sociaal Economisch Beleidsplan*
Gebiedsontwikkeling Spoorzone-Noord	Speelplan Hooghuis
Inrichting Park Hooghuis	Wijk & Idee
Jeugdbeleid	Wijkontwikkelplan Banakkers
Kunst in de Wijken	Wijkontwikkelplan Grauwe Polder
Nota Volksgezondheidsbeleid 2009-2012	Wmo-beleidsplan 2012-2015
	Woningbouw Haansberg-Oost

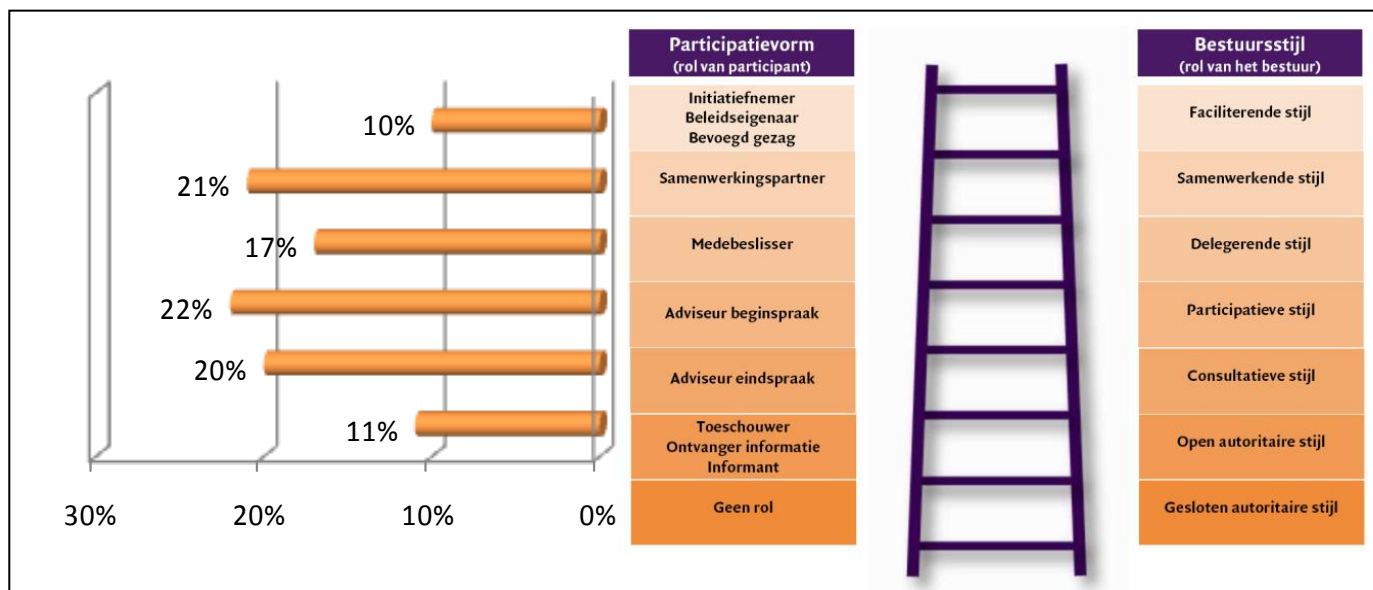
* Omdat geen van de participanten heeft meegewerkt aan de Participatiemonitor (non-respons) blijft dit traject verder buiten beschouwing. Het onderzoek richt zich op de overige 14 trajecten.

De aard van de participatietrajecten varieert sterkt, zoals:

- participatie op intergemeentelijk niveau (één traject), stads- of gemeenteniveau (6 trajecten), wijkniveau (4 trajecten) en buurtniveau (3 trajecten);
- onderwerpen die onder de bevoegdheid van de raad vallen (10 trajecten) én die onder de bevoegdheid van het college vallen (4 trajecten);
- in een vroege fase of direct vanaf de start (8 trajecten) of in een latere fase van het beleid (6 trajecten);
- bij beleidsontwikkeling en visievorming (bijvoorbeeld Jeugdbeleid, Sociaal Economisch beleidsplan en het Wmo-beleidsplan), beleidsuitvoering (bijvoorbeeld Speelplan Hooghuis of Kunst in de Wijken) en gebiedsontwikkeling en ruimtelijke projecten (Spoorzone-Noord en Woningbouw Haansberg-Oost).

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 adviseur beginspraak komt het meeste voor, gevolgd door adviseur eindspraak en samenwerkingspartner (figuur 3.1).



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

Adviseurs begin- en eindspraak zijn over het algemeen individuele inwoners, bewonersvertegenwoordigers en verenigingen. Dat deze groepen echt kunnen meebeslissen komt sporadisch voor, bijvoorbeeld bij het Speelplan Hooghuis. De samenwerkende stijl is vooral van toepassing op professionele organisaties en ketenpartners van de gemeente Etten-Leur.

3.2 Organisatie van burgerparticipatie

De gemeente ziet burgerparticipatie als een 'logisch onderdeel van beleidsontwikkeling en -uitvoering' (zie hoofdstuk 2). Dit betekent dat burgerparticipatie niet een parallel proces is, of iets is wat erbij komt. Het maakt met andere woorden onderdeel uit van een professionele werkwijze.

Uit de interviews blijkt dat veel steun bestaat voor de doelen uit de nota Burgerparticipatie bij de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

"Burgerparticipatie leeft absoluut in de organisatie. Projectleiders weten heel goed dat dit een vast onderdeel is bij de voorbereiding van een project. Het gedachtegoed dat het normaal is om vooraf te bedenken hoe belanghebbenden betrokken kunnen worden, wordt over het algemeen omarmd" (een interne sleutelpersoon).

De mate waarin de nota bekend is binnen de organisatie wisselt. Een aantal medewerkers geeft aan dat de nota alleen op hoofdlijnen bekend is. Volgens andere medewerkers beschrijft de nota de bestaande praktijk en heeft deze in die zin geen toegevoegde waarde.

"Het beleid rondom burgerparticipatie is alleen op hoofdlijnen bekend. Nadat de nota werd vastgesteld is deze digitaal via intranet met alle medewerkers gedeeld. Op hoofdlijnen is de nota toen ook nog een keer toegelicht door de communicatiemedewerkers. Het is dus bekend dat het doel is om de burgers snel te betrekken en dat er verschillende methodes voor burgerparticipatie in het stuk beschreven zijn. Maar meer niet" (interview met interne sleutelpersonen).

"De raad wilde graag in een vroeger stadium draagvlak creëren voor ruimtelijke plannen. De nota Burgerparticipatie heeft wat dat betreft in de ruimtelijke hoek van de organisatie geen wezenlijke verandering in de manier van werken teweeg gebracht" (interview met interne sleutelpersonen).

Met name collegeleden hebben de indruk dat het afwegingskader en de participatieladder onvoldoende worden toegepast. Beargumenteerde afwegingen pro of contra burgerparticipatie treffen zij in onvoldoende mate aan in de college- of raadsvoorstellen.⁸ Dit blijkt ook uit de bestudering van het schriftelijke materiaal.

De nota Burgerparticipatie schrijft voor dat elk participatietraject wordt geëvalueerd in overleg met de deelnemers (p. 7). Hier wordt in de praktijk matig invulling aan gegeven. Er is weinig aandacht voor evalueren en leren. Zo treffen we voor de trajecten Jeugdbeleid, Spoorzone-Noord en Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart geen interne evaluaties of evaluaties met de deelnemers aan. Alle trajecten zijn echter in 2011 afgerond. Voor het participatietraject de Streek is in 2011 wel een evaluatie uitgevoerd. Rond andere participatietrajecten zijn deze niet aangetroffen. Dit blijkt ook uit de resultaten van de Participatiemonitor. Een deelnemer formuleert bijvoorbeeld als les:

"De evaluatie van deze werkwijze eerder laten plaatsvinden. Het is nu wel erg ver weggezaakt" (een deelnemer aan het traject Accommodatienota).

Daarmee ontbreekt een 'levend kennisfonds' om het participatiebeleid blijvend te verbeteren en ervaringen uit te wisselen. Dit is wel een uitgangspunt van de nota burgerparticipatie: de nota dient jaarlijks te worden geactualiseerd op basis van praktijkervaringen (p. 7). Geactualiseerde versies van de nota op grond van praktijkervaringen zijn echter niet aangetroffen.

In die zin is de nota Burgerparticipatie in onvoldoende mate ingeburgerd binnen een brede werkwijze.

⁸ Bron: interview.

4 Aanpak en effecten van burgerparticipatie

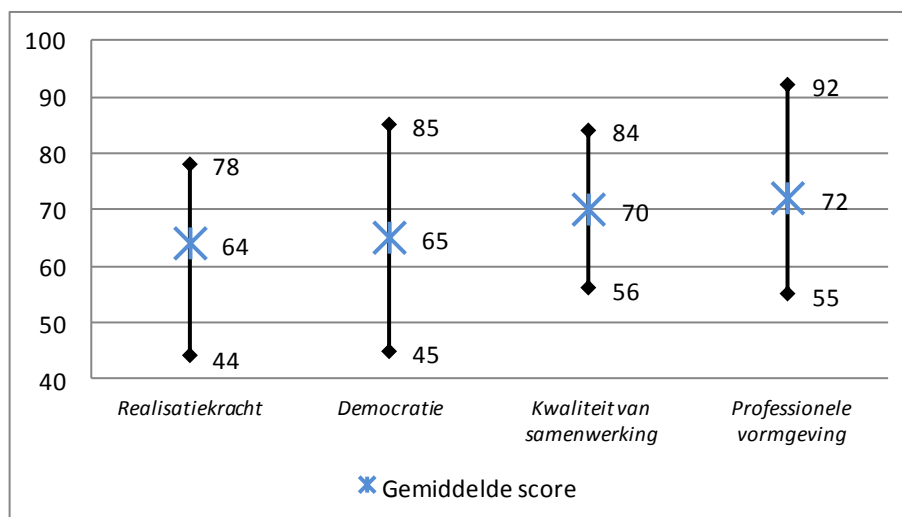
De trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd, laten een grote spreiding zien wat betreft aanpak en resultaten. Er komen in de praktijk zowel goede als minder goede voorbeelden van burgerparticipatie voor.

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 hoogste score van een participatietraject en c) de laagste score van een participatietraject.

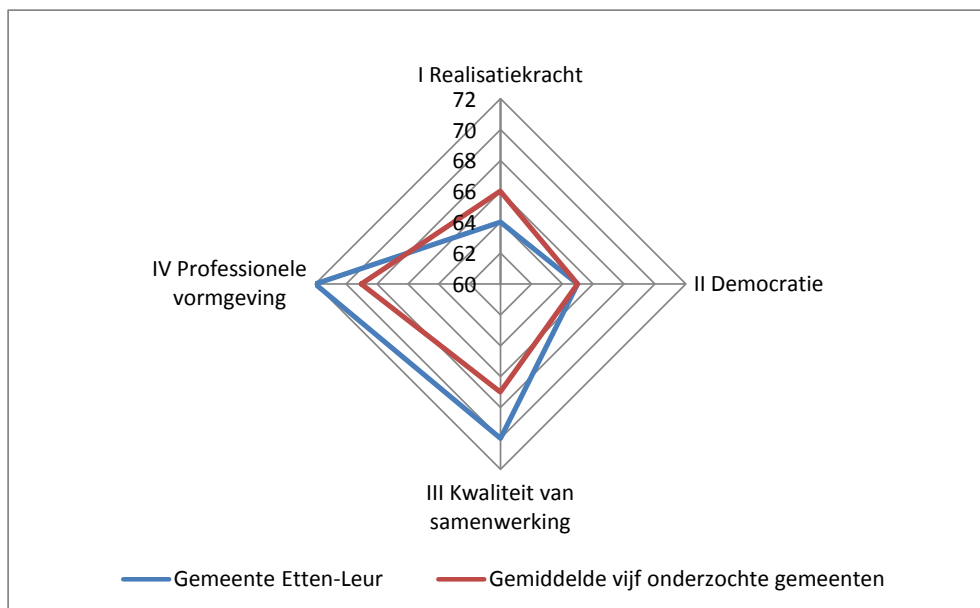
Gemiddeld scoren de geëvalueerde trajecten de volgende rapportcijfers:

- 6,4 op de kwaliteitsmaatstaf Realisatiekracht;
- 6,5 op de kwaliteitsmaatstaf Democratie;
- 7,0 op de kwaliteitsmaatstaf Kwaliteit van samenwerking;
- 7,2 op de kwaliteitsmaatstaf Professionele vormgeving.



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

In de scores valt op dat de bandbreedte op de maatstaf kwaliteit van samenwerking het kleinst is: blijkbaar presteert de gemeente Etten-Leur op dat onderdeel het meest constant. Op de professionele vormgeving van participatietrajecten en de resultaten ervan in termen van realisatiekracht en democratie lopen de scores veel meer uiteen.



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

In vergelijking met de vier andere onderzochte gemeenten scoort Etten-Leur vooral goed op de professionele vormgeving van participatietrajecten en de kwaliteit van samenwerking. De gemeente scoort wat lager op de realisatiekracht van participatietrajecten (zie figuur 4.2).

4.1 Voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen

Uit de resultaten van de Participatiemonitor blijkt dat voor elf van de veertien participatietrajecten (79%) een participatieplan is opgesteld. Voor deze plannen bestaat volgens de projectleiders voldoende commitment van de raad, het college en het ambtelijke management. In de meeste gevallen zijn actoren en belangen door de projectleiders van tevoren in kaart gebracht (tien van de veertien gevallen).

In tien van de veertien participatietrajecten bestaat goed zicht op de inhoudelijke kaders en daarmee de afbakening voorafgaande aan het traject. Bij tien van de veertien trajecten is volgens de projectleiders sprake van voldoende maatwerk in werkvormen. Deelnemers zijn daarover in acht gevallen tevreden. Een belangrijke uitzondering is het traject Accommodatiebeleid. Zowel de projectleider als de deelnemers zijn niet tevreden over de gekozen werkvormen (twee meedenkavonden en twee informatieavonden). Rond het participatietraject Banakkers zijn de deelnemers evenmin tevreden over de werkvorm (een internetenquête).

Werkvormen voor het traject Jeugdbeleid

Rond het Jeugdbeleid valt op dat de gemeente veel werkvormen inzet en momenten benut om jongeren te bereiken en om 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).

Deze aanpak wordt door zowel raad, college als deelnemers positief gewaardeerd.⁹

Rol van de gemeenteraad

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

- De raad stelt rond vijf trajecten het participatieplan vast en is rond zes trajecten in beeld als procesbewaker. Raadsleden geven tijdens het groepsinterview aan dat zij geen zicht hebben op de participatieplannen.
- De Rekenkamer spreekt in dit onderzoek over 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. In tien gevallen is de rol van de raad passend, in vier gevallen niet.
- Als de raad een rol heeft, omschrijven projectleiders deze vooral als 'waarnemer' tijdens participatieve bijeenkomsten (vier maal genoemd). In twee gevallen wordt de rol omschreven als 'open discussiedeelnemer' (rond het Accommodatiebeleid en het contact met jongeren rond de Jeugdnota).

Uit de verdiepingsdossiers blijkt ook dat de raad beperkt of nagenoeg niet is betrokken. Rond het Jeugdbeleid zijn raadsleden vooral betrokken bij een gesprek met leerlingen van het voortgezet onderwijs (klas 4 VWO van de Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur). Raadsleden omschrijven hun rol tijdens die activiteit vooral als 'waarnemer': het luisteren naar ideeën van jongeren.

De raad stelde voor dit traject geen participatieplan vast en was niet betrokken als procesbewaker.

"De keuzes waren eigenlijk al min of meer gemaakt bij het concept en de raad was middels de inspraak meer op zoek naar draagvlak voor deze keuzes" (interview met een interne sleutelpersoon).

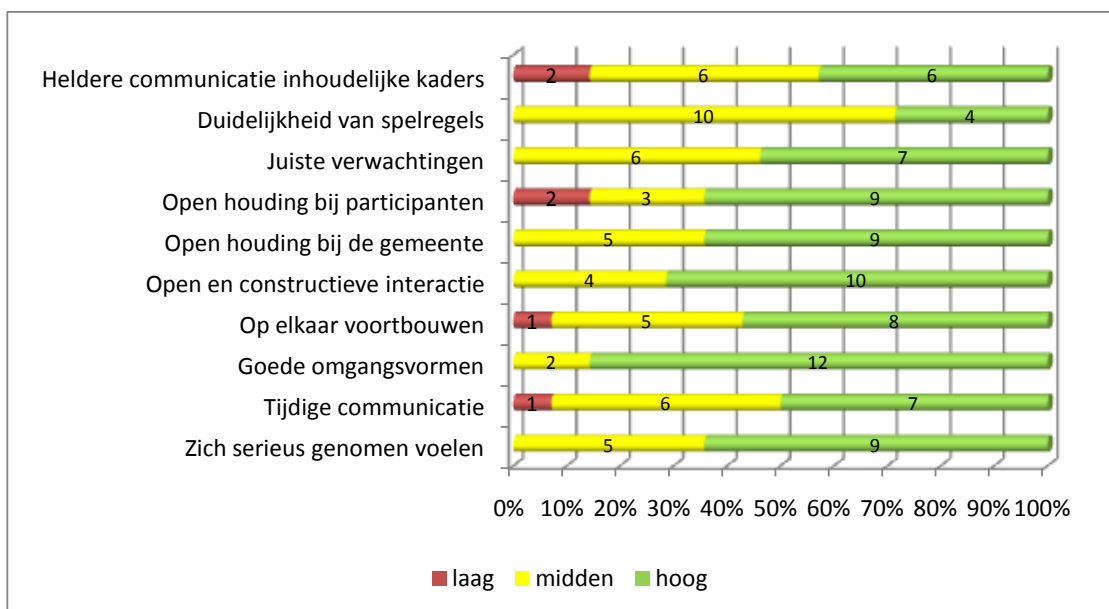
⁹ Bron: interviews.

Ook rond Spoorzone-Noord is de raad nagenoeg niet betrokken. Wel ontvangen zij de verslagen van de Klankbordgroep. Hoewel het hier gaat om een majeure ruimtelijke ontwikkeling met belangrijke keuzes stelt de raad geen participatieplan vast en is de raad niet in beeld als procesbewaker.

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 positief over de samenwerking in de participatietrajecten (zie figuur 4.3).

"Als professionele samenwerkingspartner van de gemeente is de samenwerking super!" (deelnemer aan het traject Jeugdbeleid).



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). Bij 'juiste verwachtingen' is sprake van 13 trajecten vanwege ontbrekende respons voor dit aspect bij één van de onderzochte trajecten.

Wat gaat goed?

Voor twaalf van de veertien trajecten geven participanten een hoge score voor de omgangsvormen. In negen van de veertien trajecten voelen participanten zich zeer serieus genomen en ervaren zij een open houding bij de gemeente en een constructieve interactie. Dat blijkt ook uit het traject Jeugdbeleid.

"Je moet insprekers serieus nemen. Het is van belang dat je aan insprekers duidelijk aangeeft wat je doet met de reacties uit de inspraak en hun dus ook serieus neemt. Zo was het in dit traject duidelijk dat iets uit de conceptnota werd gehaald wanneer jongeren zich er helemaal niet in konden vinden" (interview met een interne sleutelpersoon bij het Jeugdbeleid).

Toch zijn er ook voorbeelden waarbij participanten zich minder serieus genomen voelen. Dat speelt met name rond de trajecten Spoorzone-Noord, Wijkontwikkeling Banakkers en Woningbouw Haansberg-Oost.

"De gemeente moet nu eindelijk eens vraaggericht gaan werken" (een deelnemer aan traject Woningbouw Haansberg-Oost).

Wat gaat minder goed en kan beter?

Een aantal andere aspecten scoort minder goed. De communicatie over kaders wordt vaak neutraal (zes maal) of laag (twee maal) beoordeeld.

"Meer herhaling van communicatie" (een les van een deelnemer aan het traject Ombuigingsoperatie).

De helderheid over spelregels wordt bij tien trajecten neutraal beoordeeld. Participanten zijn in twee trajecten zeer ontevreden over de open houding van medeparticipanten en bij drie trajecten wordt daarover neutraal geoordeeld. Dat valt op in relatie tot de hoge scores voor de open houding van de gemeente.

Illustratie: communicatie over kaders en de spelregels rond Spoorzone-Noord

Rond de Spoorzone-Noord komt de communicatie over de kaders onvoldoende uit de verf. Deelnemers zijn ontevreden omdat zij wilden meepraten over de verkeersafwikkeling. Raadsleden herkennen dit en geven aan dat dit aspect buiten de kaders van het traject viel (bron: groepsinterview).

"Door de wethouder is duidelijk gecommuniceerd dat de verkeerskundige functie van de Concordialaan niet ter discussie zou staan. Men blijft erop terugkomen dat het een levensgevaarlijke weg is en dat deze veel te druk is. Ook nadat de gemeente dit met cijfers weerlegt" (interview met interne sleutelpersonen).

"Luister beter naar de omwonenden op het gebied van verkeersveiligheid, plaatsing bebouwing en behoud van bos en groen" (een deelnemer aan traject Spoorzone-Noord).

Overigens blijkt uit een presentatie van de gemeente dat verkeersafwikkeling wel een belangrijk aandachtspunt is.¹⁰ Zowel medewerkers van de gemeente als participanten zelf ervaren rond het traject Spoorzone-Noord een onvoldoende open houding bij de diverse deelnemers. Er is in onvoldoende mate bereidheid zich te verplaatsen in het belang van de ander of tot compromissen te komen. Medewerkers, collegeleden en deelnemers ervaren NIMBY-gedrag ('Not in My Back Yard').¹¹

"Er waren velen die voor zichzelf spraken in de vorm: 'als het maar niet voor mijn deur plaats gaat vinden'" (een deelnemer aan traject Spoorzone-Noord).

De gemeente heeft grote moeite gehad met de vraag hoe om te gaan met het sterke wantrouwen binnen de klankbordgroep en het NIMBY-gedrag van deelnemers. De vormgeving van het traject schiet hier tekort. Een klankbordgroep blijkt niet de juiste werkvorm in een situatie waar veel belangentegenstellingen bestaan en een goede basis voor samenwerking ontbreekt.

Ook speelt rond het traject Spoorzone-Noord mee dat georganiseerde deelnemers in onvoldoende mate met één mond spreken en niet in staat zijn interne meningsvorming en besluitvorming te organiseren.

"De klankbordgroep was zeer breed samengesteld (bewoners, bedrijven, gemeente, woningcorporatie et cetera). Het procesontwerp ging ervan uit dat leden van de klankbordgroep hun achterban zouden vertegenwoordigen en regelmatig naar hun achterban terug zouden gaan om plannen te bespreken. Toen kwam direct naar voren dat er tussen bewoners wantrouwen bestond. Er kwamen telefoontjes met de strekking: "Als die en die erin komt, dan wil ik er ook in, want die en die komt niet voor mijn belang op" (interview met interne sleutelpersonen).

Deze situatie doet zich ook voor tussen bewoners en de gemeente en tussen bewoners en de ontwikkelende instanties bij het traject Spoorzone-Noord.¹²

¹⁰ Structuurvisie Spoorzone-Noord, Toelichting 6 september 2011, sheet 8.

¹¹ Bron: interviews.

¹² Tijdens het overleg in de klankbordgroep is dit meerdere malen aan de orde gekomen. Zie bijvoorbeeld het verslag d.d. 17 november 2010 (p. 2 en p. 3), het verslag d.d. 15 december 2010 (p. 1), verslag d.d. 19 januari 2011 (p. 2) en het verslag d.d. 16 februari 2011 (p. 1).

Soortgelijke bevindingen staan ook vermeld in de evaluatie voor het participatietraject De Streek:¹³

- De samenstelling en de rol van de klankbordgroep is niet voor iedereen duidelijk.
- De indruk bestaat dat leden voor hun eigen belang in de klankbordgroep zitten.
- De indruk bestaat dat de materie voor sommigen te complex is.
- Informatie aan de klankbordgroep is in onvoldoende mate tijdig.
- De indruk bestaat dat de gemeente al een eindbeeld heeft en daarvan niet af wil wijken.

Verwachtingenmanagement

Deelnemers zijn redelijk tevreden over de gewekte verwachtingen door het gemeentebestuur. Uit vergaderstukken rond Spoorzone-Noord en Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart blijkt dat de gemeente zeer nauwgezet de gemaakte afspraken vastlegt, terugkomt op uitzoekpunten en deelnemers goed informeert over de inrichting van de trajecten en hoe besluitvorming zal plaatsvinden.

Toch is nog verdere groei mogelijk: in zeven trajecten scoort verwachtingenmanagement positief en in zes trajecten scoort dit neutraal (zie figuur 4.3). De nauwgezette communicatie van de gemeente komt in de praktijk niet altijd aan, of wordt niet als nauwgezet herkend door deelnemers. Dat blijkt ook uit diverse reacties, vooral rond de Accommodatienota, de Spoorzone-Noord, de Ombuigingsoperatie en Wijkontwikkelingsplan Banakkers.

"Maak vooraf duidelijk wat de speelruimte is en waar al politieke stelling is ingenomen!" (een deelnemer aan traject Accommodatienota).

4.3 Resultaten en effecten van burgerparticipatie

Er zijn goede voorbeelden van participatietrajecten die bijdragen aan versterking van de lokale democratie en het realiseren van maatschappelijke opgaven. Verdere groei is mogelijk: veel participatietrajecten scoren neutraal op verschillende aspecten van de kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht en democratie (zie figuren 4.4 en 4.5).

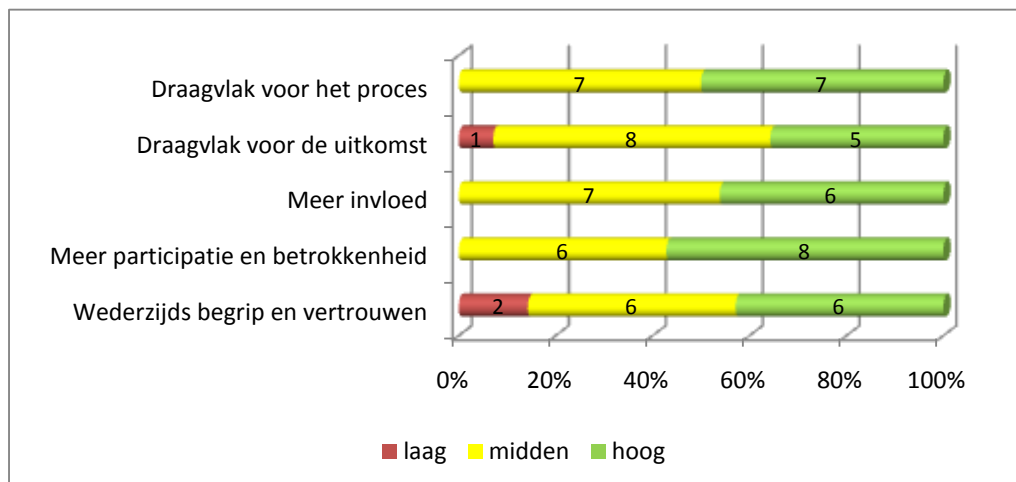
Versterking van de lokale democratie

Wat gaat goed?

Deelnemers geven bij acht van de veertien trajecten aan dat de gemeente er met het participatiebeleid zeer goed in slaagt meer inwoners te betrekken bij beleid en bij de uitvoering. Een goed voorbeeld is het participatietraject voor het Jeugdbeleid. Hier wordt een groot aantal professionele partners én jongeren bereikt. In de helft

¹³ De evaluatie vond plaats in oktober - november 2011.

van de gevallen (zeven van de veertien trajecten) zijn burgers tevreden over het verloop van het proces.



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). Bij 'meer invloed' is sprake van 13 trajecten vanwege ontbrekende respons voor dit aspect bij één van de onderzochte trajecten.

Wat gaat minder goed en kan beter?

Draagvlak voor de uitkomsten van het participatieproces wordt in acht van de veertien trajecten neutraal beoordeeld. Met name de projecten Spoorzone-Noord en het Wijkontwikkelplan Grauwe Polder scoren hier minder. In vijf gevallen ontstaat er wel draagvlak voor het beleid, bijvoorbeeld rond het Jeugdbeleid:

"Het voeren van goede inspraak en het op die manier organiseren van draagvlak heeft er voor gezorgd dat nu structureel meer geld gaat naar jeugdbeleid. Dit komt doordat de gemeenteraad overtuigd werd van het draagvlak voor het beleid onder de jeugd." (interview met een interne sleutelpersoon).

Ook wijzen sleutelpersonen op een verbetering van het imago van de gemeente bij jongeren als positief neveneffect van dit traject.

Participanten ervaren over het algemeen weinig invloed op de vormgeving en de uitvoering van het beleid. In zeven van de dertien projecten wordt dit neutraal beoordeeld. Dit sluit aan bij de bevinding dat de gemeente veel gebruik maakt van eindspraak (zie figuur 3.1). De beleidsruimte is dan over het algemeen beperkt, er kan slechts worden gereageerd op een kant en klaar plan.

"Ik krijg steeds meer de indruk dat het gehele plan al deels door de gemeente was ingevuld" (een deelnemer aan traject Spoorzone-Noord).

Bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven

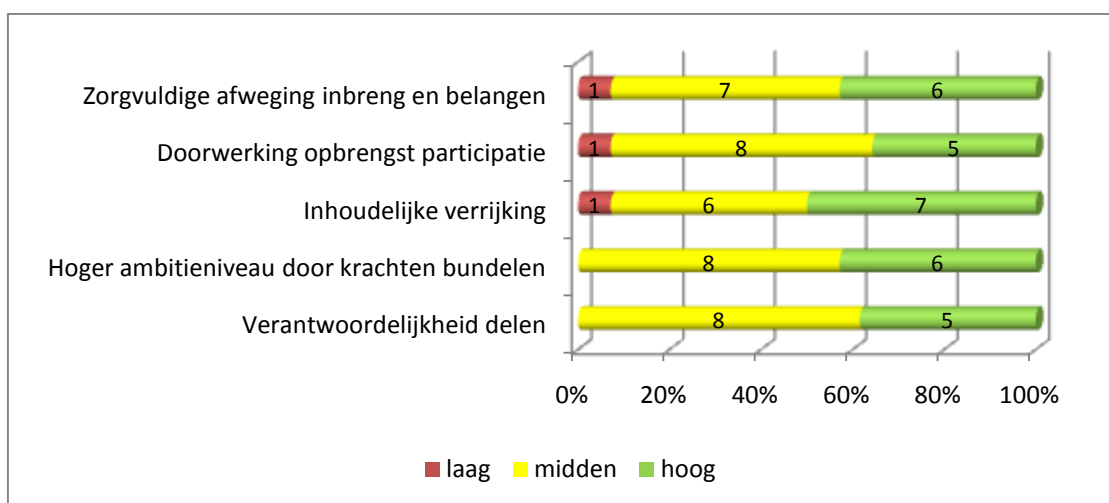
Wat gaat goed?

Deelnemers ervaren bij de helft van de trajecten dat participatie bijdraagt aan inhoudelijke verrijking. Zo leidt het participatietraject voor het Jeugdbeleid tot veel ideeën van jongeren, onder meer over zinvolle activiteiten in het jongeren centrum.

Het Jeugdbeleid illustreert dat participatie kan bijdragen aan het delen van verantwoordelijkheden en het bundelen van krachten. Daarmee wordt een hoger ambitieniveau gerealiseerd dan wanneer de gemeente alleen zou optrekken.

"In de gemeente Etten-Leur wordt het in het sociale domein belangrijk gevonden om samen met het veld maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Sinds een jaar of zes/ zeven is er een Lokale Educatieve Agenda, met daaronder allerlei themagroepen over bijvoorbeeld 'veiligheid in en rondom de school'. (...).

Het is niet zo dat de gemeente in alle themagroepen de trekker is. Andere partijen nemen soms ook de leiding en dragen bovendien ook financieel bij" (interview met een interne sleutelpersoon).



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). Bij een aantal aspecten is sprake van 13 trajecten vanwege ontbrekende respons bij één van de onderzochte trajecten.

Wat gaat minder goed en kan beter?

Participanten oordelen bij nogal wat projecten neutraal over de doorwerking van de opbrengst in beleid en uitvoering. Ook oordelen zij vaak neutraal over de zorgvuldige afweging van belangen.

Bij participatietrajecten met veel belangentegenstellingen en keuzevraagstukken lukt het niet goed om tot een goed proces te komen. De tegenstrijdige belangen van burgers komen op tafel, maar de participatie is vaak gericht op het bereiken van consensus als uitkomst van het proces. De vraag aan burgers is dan niet helder. Streeft de gemeente met participatie naar consensus of naar het op tafel krijgen van alle invalshoeken en belangen? Dit speelt vaak rond ruimtelijke trajecten waar wordt gewerkt met een klankbord- of adviesgroep, zoals bij de Spoorzone-Noord en De Streek (zie ook paragraaf 4.2).

"Bij kleinschalige projecten met kleine groepen belanghebbenden is het veel makkelijker om pijnpunten in een vroegtijdig stadium te onderkennen en bezwaren weg te nemen. (...) Bij grotere projecten met veel impact en scherpere belangentegenstellingen is dit veel lastiger en liggen de verhoudingen tussen kosten en baten anders. Spoorzone-Noord is hier een voorbeeld van." (interview met interne sleutelpersonen)

In de samenleving bestaat over veel onderwerpen geen consensus en spelen er verschillende belangen die per definitie strijdig zijn. Zelfs als een klankbordgroep of adviesgroep tot consensus komt, valt daarom niet te verwachten dat deze ook in de samenleving buiten deze groep bestaat of ontstaat. Burgerparticipatie kan ook de representatieve democratie versterken doordat deze bijdraagt aan een zorgvuldige afweging en besluitvorming door de raad. Inhoudelijke beleidsverrijking kan immers betekenen dat helder is welke belangen spelen rond een vraagstuk, wat de argumenten pro en contra zijn, welke belangen bemiddeld kunnen worden ('win-win') en welke politieke keuzes resteren.

Zorgvuldig kunnen afwegen van belangentegenstellingen rond Spoorzone-Noord

Zo is bij Spoorzone-Noord sprake van scherpe tegenstellingen. Deelnemers verplaatsen zich niet in elkaars belangen, komen niet tot consensus en verwijten elkaar NIMBY-gedrag. Ook speelt dat deelnemers hun belangen pro of contra een bepaald keuzevraagstuk niet altijd helder of tijdig articuleren.

"Een partij bracht helemaal aan het eind op tafel dat zij ook nog een ei te leggen had. Vervolgens hebben zij apart een voorstel ingediend voor bebouwing met vier woonlagen in plaats van drie woonlagen" (interview met interne sleutelpersonen).

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 6,9 (bron: Participatiemonitor). Het traject Spoorzone-Noord scoort met een 5,6 het laagste en het traject voor het Jeugdbeleid scoort het hoogste met een 8,5.

Op grond van de Participatiemonitor kan worden vastgesteld dat participanten meer tevreden zijn wanneer:

- meer professionele samenwerkingspartners van de gemeente zijn betrokken waarmee al een samenwerkingsrelatie bestaat in plaats van individuele burgers en bedrijven;
- de thematiek abstracter is, er minder belangentegenstellingen zijn en mensen minder direct worden geraakt, zoals bij het Jeugdbeleid.

"De participanten konden niet teleurgesteld worden, in de zin dat er voor hen geen bedreiging in het plan zat. Daarnaast was het voordelig dat het idee dat er een jongerencentrum moest komen ook breed werd gedragen in de gemeenteraad, aangezien het terugkwam in veel verkiezingsprogramma's en het coalitieakkoord." (interview met raadsleden).

4.4 Doelmatigheid van burgerparticipatie

Raadsleden en leden van het college hebben geen zicht op de doelmatigheid van burgerparticipatie (bron: interviews).

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

Het college hanteert als aanname dat een investering aan de voorkant van het proces leidt tot minder vertragingen door bezwaar- en beroepsprocedures. Een zorgvuldig proces kan er volgens het college ook toe bijdragen dat een beroep door de Raad van State niet wordt gehonoreerd.

De praktijk toont aan dat participatietrajecten niet veel hoeven te kosten om lonend te zijn. Het traject Jeugdbeleid is met beperkte middelen uitgevoerd.

"Budgettair gezien is het traject eigenlijk met zeer beperkte middelen uitgevoerd. Het heeft echter natuurlijk wel ambtelijke tijd gekost, voornamelijk omdat het ambtelijk apparaat zelf het participatietraject heeft uitgevoerd. (...) Het kost aan de voorkant misschien wat meer qua tijd, maar aan de achterkant win je het ruimschoots terug" (interview met een interne sleutelpersoon).

5 Conclusies en aanbevelingen

De 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.

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. Er is tegelijkertijd veel ruimte om verder te groeien en voort te bouwen op deze ervaringen:

- De nota Burgerparticipatie is onvoldoende ingeburgerd in de werkprocessen van de ambtelijke organisatie.
- Op een goede manier omgaan met belangentegenstellingen in de samenleving is een worstelpunt. Zo wordt vaak gekozen voor de werkvorm 'klankbordgroep'. Daarbij bestaat het idee dat de verschillende maatschappelijke belangentegenstellingen beslecht kunnen worden en maatschappelijke partijen toe kunnen werken naar een compromis. In de praktijk pakt dit vaak anders uit zo blijkt bij de trajecten Spoorzone-Noord en De Streek. De diverse betrokken partijen komen er zelf niet uit. De belangentegenstellingen blijken onoverbrugbaar. Dit vraagt om een politieke keuze. De raad wordt echter onvoldoende in staat gesteld deze keuzen te maken. De trajecten gaan daardoor slepen.
- Inhoudelijke verrijking van ruimtelijke plannen door goede ideeën en praktijkkennis van deelnemers blijft nog achter.
- Er is weinig aandacht voor evaluatie en het borgen van leerervaringen.

5.1 Conclusies

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek is:

"Op welke wijze betreft de gemeente Etten-Leur 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

Een belangrijk uitgangspunt van het participatiebeleid *Samen bereik je meer!* uit 2008 is dat burgerparticipatie onderdeel is van het reguliere beleidsproces. Het is met andere woorden geen parallel proces of iets dat er erbij komt. Gemeente Etten-Leur stimuleert dit met een praktisch afwegingskader om maatwerk te realiseren.

De belangrijkste ambities zijn een verdere intensivering en professionalisering van burgerparticipatie met als doel:

- 1 Betrokkenheid van burgers vergroten bij ontwikkeling en uitvoering van beleid.
- 2 Bevorderen van actieve betrokkenheid.
- 3 Rekening houden met de mening van inwoners.

In het beleid is weinig aandacht voor het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Burgers kunnen bijvoorbeeld zelf beleid voeren of maatschappelijke initiatieven nemen. Op de hoogste trede van de gehanteerde participatieladder door de gemeente Etten-Leur hebben partijen echter de rol van medebeslisser. Dat betekent dat de gemeente beleidseigenaar is en binnen eigen beleidskaders beslissingsbevoegdheid delegeert aan partijen uit de samenleving. Het beleid van de gemeente staat daarbij in belangrijke mate centraal.

Daarmee speelt het beleid in onvoldoende mate in op situaties waar burgers zelfstandig initiatieven nemen en zélf eigenaar zijn van het beleid. In die situaties kunnen partijen uit de samenleving behoefte hebben aan facilitering van *hun* beleid of kunnen er wellicht mogelijkheden zijn om op *gelijkwaardige basis* samen te werken. Het huidige beleid voor burgerparticipatie voorziet niet in deze rollen. Deze rollen sluiten echter wel naadloos aan bij de ambities die de gemeente formuleert in *Samen bereik je meer!* (2008).

De verschillende participatievormen van de gehanteerde participatieladder zijn tot slot onvoldoende onderscheidend. Vooral het onderscheid tussen 'raadplegen' en 'adviseren' blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen. Dat is cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling.

Realisatie

Het participatiebeleid is in onvoldoende mate ingeburgerd in de reguliere werkwijze:

- Afwegingen pro of contra burgerparticipatie worden wel gemaakt, maar deze afweging is onvoldoende transparant en verifieerbaar voor het college en de raad. De communicatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen wordt in onvoldoende mate gebruikt.
- Daarmee is het voor het college en de raad lastig om de toepassing van burgerparticipatie te monitoren en zo nodig bij te sturen.

In vergelijking met de vier andere onderzochte gemeenten scoort Etten-Leur vooral goed op de professionele vormgeving van participatietrajecten en de kwaliteit van samenwerking. Zo blijkt dat voor elf van de veertien participatietrajecten (79%) een participatieplan is opgesteld. In de meeste gevallen zijn actoren en belangen door de projectleiders van tevoren in kaart gebracht (tien van de veertien gevallen).

Participatietrajecten zijn in onvoldoende mate maatwerk. Met name bij trajecten in de ruimtelijke sfeer valt op dat als werkvorm voor een klankbordgroep wordt gekozen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de trajecten Spoorzone-Noord en De Streek. Van de klankbordgroep wordt verwacht dat de leden tot consensus komen of een 'beste oplossing' formuleren voor een gegeven probleem. In de praktijk van deze trajecten blijkt echter dat de deelnemers er zelf niet uitkomen. In een situatie waar veel belangentegenstellingen bestaan en een goede basis voor samenwerking ontbreekt blijkt deze werkvorm niet goed te werken. De trajecten gaan vervolgens slepen en zijn daarmee in onvoldoende mate efficiënt (doelmatig).

Daarnaast wordt een groot beroep gedaan op de samenstelling van dergelijke klankbordgroepen. Zelfs als een klankbordgroep of adviesgroep tot consensus komt, valt niet te verwachten dat deze ook in de samenleving buiten deze groep bestaat of ontstaat.

Participanten zijn meer tevreden over burgerparticipatie naarmate de thematiek abstracter is en minder uitgesproken belangentegenstellingen in het spel zijn. Het Jeugdbeleid is daarvan een goed voorbeeld. Veel keuzevraagstukken zijn beslecht als de gemeente het gesprek met jongeren aangaat. De gemeente maakt daarbij met veel succes gebruik van een groot repertoire aan werkvormen, van gesprekken met scholieren en hangjongeren tot een Lagerhuisdebat. Daarmee worden veel jongeren bereikt.

De rol van de raad bij participatietrajecten is beperkt. De raad is nauwelijks aan de voorkant betrokken bij het ontwerp en vaststellen van proceskaders of participatieplannen. De raad heeft tijdens participatietrajecten meestal geen rol. Ook wordt de raad tijdens participatietrajecten niet in staat gesteld om politieke keuzevraagstukken te beslechten. Zo worden de onoverbrugbare belangentegenstellingen binnen de klankbordgroep voor Spoorzone-Noord niet doorgeleid naar de raad.

Het Jeugdbeleid is een traject waar de raad veel nadrukkelijker in beeld is. Rond dit traject zijn de politieke keuzen echter in een eerder stadium door de raad gemaakt.

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. Zo zien medewerkers van de gemeente bij 7 van de 14 projecten geen bijdrage van burgerparticipatie aan het versneld realiseren van de opgave.

Deelnemers aan participatietrajecten ervaren weinig invloed op de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid. Over de doorwerking van de participatie in beleid en uitvoering oordelen de deelnemers overwegend neutraal.

Evaluatie en bijsturing

Er is onvoldoende aandacht voor evaluatie van participatietrajecten en feedback van de deelnemers. Individuele participatietrajecten worden in onvoldoende mate geëvalueerd. Leerervaringen worden niet vastgehouden en gedeeld. 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 Moderniseer het participatiebeleid *Samen bereik je meer!* uit 2008. De door de Rekenkamer gebruikte participatieladder (paragraaf 1.3) sluit beter aan op de huidige ambities en gebruiksdoelen van de gemeente.

Herijk de participatieladder 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 samenwerking met partijen uit de samenleving en op het faciliteren van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Vergroot via die weg het aantal participanten dat zich actief inzet voor de publieke zaak. Gebruik paragraaf 1.3 als een handreiking.

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.

Samenwerken

De gemeente kan op gelijkwaardige basis samenwerken met partijen zodat verschillende belangen en doelen elkaar kunnen versterken ('win-win-situatie').

- De gemeente en maatschappelijke partijen zijn beiden beleidseigenaar. Zij bepalen gezamenlijke doelen en beleidsplannen en voeren deze gezamenlijk uit (op basis van gelijkwaardigheid).
- De gemeente koppelt eigen opgaven aan de inzet van partners en draagt via de samenwerking bij aan de realisatie van de eigen doelen.
- Het is helder welke doelen het gemeentebestuur wil realiseren in samenspel met andere partijen en wat ieders aandeel is.

- 2 Voer het beleid vervolgens uit in de praktijk. Maak ruim baan voor initiatieven uit de samenleving.

Dat kan op veel manieren, zoals:

- De basishouding van het gemeentebestuur in overeenstemming brengen met de rollen die de gemeente wil spelen: burgers zijn het vertrekpunt en niet het richtpunt van beleid. In het eerste geval is er werkelijk interesse en ruimte voor ideeën en wensen van burgers en bedrijven. In het tweede geval staat het uitdragen en realiseren van draagvlak voor de eigen plannen centraal.*
- Minder regels.*
- De eigen inzet en plannen afstemmen op die van burgers, bedrijven en/ of maatschappelijke organisaties.*
- Duidelijkheid en continuïteit in beleid bieden.*
- Streven naar synergie tussen gemeentelijke doelen en de eigen doelen van burgers en andere partners.*
- Invloed delen en nakomen van afspraken.*
- Bieden van ondersteuning en assistentie, bijvoorbeeld door het bieden van de netwerk- en platformfuncties waar partijen uit de samenleving elkaar kunnen ontmoeten.*

Voorbeeld uit een andere gemeente: het 'Duurzaam Delft Dreamteam'

Om een duurzame beweging in de stad tot stand te brengen en kruisbestuiving tussen initiatiefnemers van duurzame projecten te realiseren is in de gemeente Delft het 'Duurzaam Delft Dreamteam' opgericht. Het gemeentebestuur beseft dat de gemeente een klein aandeel heeft in het realiseren van de duurzaamheid. Om tot innovatieve oplossingen en realisatie daarvan te komen is het samenbrengen van partijen van groot belang. De gemeente laat los en geeft ruimte voor innovatie, ontdekken en ontmoeten. Een deelnemer aan het Dreamteam omschrijft de rol van de gemeente als volgt: aanjager, zaken op gang brengen, de interne organisatie activeren om stappen te ondernemen, helpen met het vinden van de juiste wegen binnen de gemeente, mensen bij elkaar houden en het netwerk in leven houden. Op dit moment nemen circa 45 partijen deel aan het Dreamteam waaronder ondernemers, onderwijsinstellingen, diverse woningcorporaties, energiemaatschappij, de Kamer van Koophandel, welzijnsorganisaties, banken, het Hoogheemraadschap, MKB Nederland en het IVN. De deelnemers ontwikkelen samen beleid en voeren projecten uit. Voorbeelden zijn een duurzame toeristische route, bijdragen van partijen aan het duurzamer maken van woningen en wijken en de realisatie van een vrachtfiets om de stroom aan bestelauto's en vrachtauto's uit het centrum te weren.

Zie ook: Delftse Rekenkamer, *Regievoering door gemeente Delft*, 2012.

- 3 Organiseer een Kerngroep Burgerparticipatie, bijvoorbeeld onder regie van de burgemeester of de gemeentesecretaris om de verdere professionalisering en verbreding van burgerparticipatie binnen de organisatie te stimuleren.

Taken van een kerngroep kunnen zijn:

- *verzamelen en ontwikkelen van praktische tools en handreikingen;*
- *begeleiden en adviseren van projectleiders, ook tijdens de uitvoering;*
- *leveren van bijdragen aan training en deskundigheidsbevordering in participatief werken;*
- *monitoren van het rendement van participatietrajecten;*
- *stimuleren en ondersteunen van evaluaties van participatieprocessen;*
- *periodiek evalueren van het gebruik en de gebruikswaarde van het beleid op papier;*
- *vormen van een intern geweten voor participatief werken;*
- *invulling geven aan kennismanagement.*

- 4 Organiseer participatie vaker op het niveau van relevante politieke keuzevraagstukken. Biedt daarmee aan de raad kansen om zelf het gesprek met partijen uit de samenleving aan te gaan. Stel de raad vaker in staat om te bemiddelen tussen politieke keuzevraagstukken als partijen uit de samenleving er zelf niet uitkomen (zoals rond Spoorzone-Noord).

Voorkom daarmee tevens dat een klankbordgroep een extra speler wordt waarmee langdurig onderhandeld moet worden. Inhoudelijke beleidsverrijking kan ook betekenen dat helder is welke belangen spelen rond een vraagstuk, wat de argumenten pro en contra zijn, welke belangen bemiddeld kunnen worden

(‘win-win’) en welke politieke keuzes resteren voor de raad. Dat kan in een relatief korter tijdbestek waarmee de doelmatigheid van deze trajecten in belangrijke mate kan toenemen.

Organiseer daarmee slagkracht om belangentegenstellingen in de samenleving op een gezaghebbende wijze te kunnen beslechten. Experimenteer de komende twee jaar met deze werkwijze en evalueer de ervaringen.

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 Pröpper 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 7 november 2012 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 22 januari 2013. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer de Schipper,

Op 7 november 2012 hebben wij de conceptrapportage "Onderzoek Burgerparticipatie" voor het bestuurlijk hoor en wederhoor ontvangen.

Burgerparticipatie kent vele invalshoeken en mogelijkheden. Etten-Leur is een zeer dynamische gemeente waar burgers veel initiatieven ontplooiën, de verbinding tussen bestuur en inwoners laagdrempelig is en de samenleving de gemeente goed weet te vinden. De wijze waarop onze gemeente invulling geeft aan burgerparticipatie, willen we doorontwikkelen. Dit onderzoek draagt daar zeker aan bij.

Wij kunnen de conclusies die u trekt op basis van uw onderzoek in het algemeen onderschrijven. Uw conclusie over de door ons gebruikte participatieladder willen wij nuanceren. U beoordeelt de participatieladder en onze participatietrajecten vanuit de inzichten van nu (en van na 2009). De participatieladder uit de nota Burgerparticipatie 2008 was destijds in Nederland de meest gangbare participatieladder. Het draagvlak voor de participatieladder en het aansluiten bij een landelijke standaard destijds was groot. Wij willen recht doen aan die situatie en de keuzes die de gemeenteraad toen hierin heeft gemaakt. Uw aanbeveling voor aanpassingen van de participatieladder kunnen wij volgen. Op dit moment gaan wij de transitie maken van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie waarbij initiatieven vanuit de samenleving centraal komen te staan, in plaats van (alleen) de initiatieven van de gemeente. Wat dat betekent voor het gebruik van de nieuwe participatieladder willen wij vanuit deze visie bezien.

Verder hadden wij graag gezien dat de succes- en faalfactoren van de onderzochte cases zouden worden samengevat in de rapportage. Daar hebben wij vooraf expliciet om gevraagd. Succes- en faalfactoren zijn op verschillende plaatsen in het rapport weliswaar benoemd, maar we missen toch een samenvatting daarvan. Op basis van uw rapportage vatten wij het als volgt samen. Het jeugdbeleid is een succesvolle casus met name vanwege de rijkheid aan passende werkvormen waarmee zowel professionele partners als inwoners worden betrokken. Ook was van belang dat politieke keuzevraagstukken geen inzet waren van dit traject. Er lag al een conceptplan met daarin de gemaakte politieke keuzes. De casus stond vooral in het teken van het invullen van nieuwe voorzieningen waar partners en jongeren behoefte aan hebben, zoals een nieuw jongerencentrum. De casus Spoorzone Noord

wordt in de rapportage, op basis van de uitkomsten uit de Participatiemonitor, als minder succesvolle casus beschouwd. U noemt als oorzaak hiervoor dat de gekozen werkvorm (klankbordgroep) minder geschikt zou zijn.

Wij willen een kanttekening plaatsen bij de vergelijking die u in uw rapport maakt tussen de succesvolle en minder succesvolle casus. Ons inziens is jeugdbeleid een niet te vergelijken casus met Spoorzone Noord. Het verschil tussen beide cases zit volgens ons onder andere in het abstractieniveau. Bij Spoorzone Noord gaat het om concrete ingrepen in de directe woonomgeving van bewoners en concrete belangen van projectontwikkelaars en derden. De inspraak over het jeugdbeleid betrof meer algemene doelen. De belangen bij betrokken partijen waren bij Spoorzone Noord daarom persoonlijker en vaak niet verenigbaar. U concludeert dat de gekozen werkvorm (klankbordgroep) minder geschikt zou zijn. Wij denken echter dat de opdracht aan de klankbordgroep scherper geformuleerd had moeten worden voor wat het onderdeel "verkeer" betreft. Verder zijn wij van mening dat vooraf beter met de klankbordgroepleden gecommuniceerd had moeten worden dat zij namens hun achterban in de klankbordgroep meepraten en dat persoonlijke opvattingen daaraan ondergeschikt zijn. Dit komt vaker voor, zoals in het participatietraject De Streek waarvan de evaluatie in uw rapportage expliciet is vermeld.

De aanbevelingen uit uw rapportage nemen wij in hoofdlijnen over. De praktische invulling van deze aanbevelingen zullen wij op onze eigen manier vormgeven. De voorbeelden die u bij uw aanbevelingen noemt, beschouwen wij dan ook als voorbeeld van een mogelijke uitwerking. Wij onderschrijven uw aanbeveling om verder te professionaliseren. Echter of wij dat zullen doen door middel van een kerngroep zoals u als voorbeeld noemt, zullen wij nader bekijken. Uw aanbeveling om beter en meer te evalueren, spreekt ons zeker aan. Tot op heden is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om dit goed vorm te geven. We hopen dit in de toekomst te kunnen verbeteren.

De gemeenteraad is graag in gesprek met inwoners. U beveelt ons aan om de betrokkenheid van de raad in participatietrajecten te vergroten. Voor de totstandkoming van onze geactualiseerde nota burgerparticipatie zullen wij dan ook met de gemeenteraad in gesprek gaan over de verschillende rollen en de betrokkenheid van de raad bij burgerparticipatie van de gemeente.

Wij danken de Rekenkamer voor het verrichte onderzoek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Etten-Leur,

De secretaris

De burgemeester

F.C.M. Dingenouts

Mw. H. van Rijnbach-de Groot

7. Nawoord

De Rekenkamer bedankt het College voor de reactie (brief van 22 januari 2013). De Rekenkamer is blij te vernemen dat het onderzoek helpt bij de doorontwikkeling van burgerparticipatie en dat het college daar samen met de raad invulling aan wil geven. Ook constateren wij dat het College de conclusies in het algemeen onderschrijft en de aanbevelingen in hoofdlijnen overneemt.

De Rekenkamer begrijpt de toelichting op de keuze van de participatieladder in 2008. Net als het College kijkt de Rekenkamer vooruit en ziet mogelijkheden voor een aangepaste participatieladder die 'meegroeit' met de eisen die de samenleving stelt aan burgerparticipatie.

Het College plaatst een kanttekening bij de vergelijkbaarheid van de casus. Het klopt dat nagenoeg alle participatietrajecten sterk verschillen naar aard, onderwerp en omvang. Waar de Rekenkamer met name op let is de vraag of – gegeven de verschillende situaties – sprake is van maatwerk. Gemeente Etten-Leur stimuleert maatwerk door gebruik te maken van een praktisch afwegingskader.

Dit betekent dat het jeugdbeleid een andere participatieaanpak vraagt dan bijvoorbeeld de inrichting van een gebied.

De Rekenkamer raadt het inzetten van de werkvorm 'klankbordgroep' niet op voorhand af, maar wijst - net als bij de keuze voor andere werkvormen - op een goede doordenking vooraf. Maatwerk – ook ten aanzien van de rol en betrokkenheid van de raad bij participatietrajecten – blijft een sleutelwoord voor toekomstige participatietrajecten.

Wij wensen de raad en het college veel succes met de doorontwikkeling van burgerparticipatie in gemeente Etten-Leur. Wij zullen deze ontwikkeling met interesse volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke stukken
Gemeente Etten-Leur, <i>Raadsopdracht inzake project: Landgoed De Schuitvaart</i> , 20 februari 2006.
Gemeente Etten-Leur, <i>Etten-Leur doet het gewoon, Toekomstvisie Etten-Leur (2030)</i> , 20 maart 2012.
Gemeente Etten-Leur, <i>Enquête burgerparticipatie en parkeren</i> , april 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Uitnodiging startbijeenkomst</i> , 1 juni 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Aanbieding definitief bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan "Landgoed De Schuitvaart"</i> , 11 november 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag klankbordgroepvergadering</i> , 12 juli 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag klankbordgroepvergadering</i> , 20 september 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag klankbordgroepvergadering</i> , 7 oktober 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Informatie over klankbordgroepen en werkgroep van projecten Buitengebied</i> , in: De Etten-Leurse Bode, 4 november 2007.
Gemeente Etten-Leur, <i>Nota burgerparticipatie in Etten-Leur 'Samen bereik je meer!'</i> , mei 2008.
Gemeente Etten-Leur, <i>Conceptversie Raadsprogramma 2010-2014: Sturen met tegenwind, samen de economische crisis voorbij</i> , maart 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Definitieve versie Raadsprogramma 2010-2014: Sturen met tegenwind, samen de economische crisis voorbij</i> , 6 juni 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Resultaten evaluatie klankbordgroep de Streek</i> , 3 november 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verordening op de info- en opiniebijeenkomst 2010</i> , 11 oktober 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad</i> , 11 oktober 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Rapportage Burgerpeiling 2010</i> , 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Addendum op nota Jeugdbeleid</i> , 8 november 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Raadsvoorstel inzake vaststelling Nota jeugdbeleid 2012-2015</i> , 3 oktober 2011
Gemeente Etten-Leur, <i>Inspraakverslag Nota jeugdbeleid 2012-2015</i> , 14 november 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Uitnodiging infobijeenkomst burger aan het woord</i> , 7 oktober 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Uitnodiging infobijeenkomst jongeren</i> , 14 november 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Nota Jeugdbeleid Etten-Leur 2012-2015</i> , 14 november 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Brief aan leden Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 14 maart 2011.

Schriftelijke stukken
Gemeente Etten-Leur, <i>Brief aan omwonenden</i> , 15 juli 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Brief aan leden Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 26 augustus 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Brief aan leden Klankbordgroep Spoorzone Noord, melding besluit gemeenteraad</i> , 10 oktober 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Presentatie Bijeenkomst Structuurvisie Spoorzone Noord</i> , 17 november 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Toelichting ontwerp structuurvisie Spoorzone Noord</i> , 6 april 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag infobijeenkomst gemeenteraad</i> , 6 september 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag infobijeenkomst gemeenteraad</i> , 13 september 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 16 februari 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 17 november 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 19 januari 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Verslag Klankbordgroep Spoorzone Noord</i> , 15 december 2010.
Gemeente Etten-Leur, <i>Structuurvisie Spoorzone Noord; Toelichting</i> , 6 september 2011.
Gemeente Etten-Leur, <i>Voorontwerpbestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan "Landgoed De Schuitvaart"</i> , 25 februari 2010.

Gesprekspartners tijdens de interviews		
Voorletter	Naam	Functie
P.	Van Batenburg	Beleidsadviseur Onderwijs & Jeugd
L.	Van Beckhoven	Projectleider bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart
F.C.M.	Dingenouts	gemeentesecretaris
P.	Freijee	Burgerraadslid D66
J.P.	Van Hal	Wethouder
P.	De Leeuw	Stedenbouwkundige
J.	Lockx	Gemeenteraadslid Ons Etten-Leur
H.	Van Rijnbach-de Groot	Burgemeester
M.	Rijnen	Gemeenteraadslid PvdA
A.P.M.A.	Schouw	Wethouder
T.M.P.	Vaes	Wethouder
J.	Verbraaken	Projectleider Spoorzone Noord
K.	Vergouwen	Beleidsmedewerker welstand en monumenten
W.	Voeten	Griffier
F.	Vrolijk	Gemeenteraadslid VVD
R.	Weijers	Gemeenteraadslid CDA
P.	Van der Wulp	Gemeenteraadslid Algemeen Plaatselijk Belang

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 en op basis van de oriëntatiefase toegespitst op de Etten-Leurse situatie.

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 waarmee 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 middelen die worden ingezet om burgerparticipatie te organiseren staan in verhouding tot de baten.
 - a Het is aannemelijk dat burgerparticipatie ook daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen die Etten-Leur beoogt, bijvoorbeeld het voorkomen van beroepsprocedures en lange doorlooptijden.
 - b Middelen voor burgerparticipatie worden daarbij spaarzaam ingezet: er konden redelijkerwijs geen efficiëntere alternatieven worden ingezet.
 - c Betrokken raadsleden, collegeleden en ambtenaren ervaren zelf een goede kosten-batenverhouding bij burgerparticipatie.

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.

- 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 te 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 drie cases 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.

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 spreiding op zowel aanpak als resultaten wordt het mogelijk zicht te krijgen op de verschillen tussen de projecten.

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 de 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.

Als afbakening in de tijd is in het geval van Etten-Leur gekozen voor de periode vanaf de vaststelling van de nota Burgerparticipatie in 2008.

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 Etten-Leur zijn vijftien participatietrajecten geselecteerd en geëvalueerd met de Participatiemonitor.

De 15 geëvalueerde trajecten voor Etten-Leur

Accommodatienota	Ombuigingsoperatie
Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart	Sociaal Economisch Beleidsplan
Gebiedsontwikkeling Spoorzone-Noord	Speelplan Hooghuis
Inrichting Park Hooghuis	Wijk & Idee
Jeugdbeleid	Wijkontwikkelplan Banakkers
Kunst in de Wijken	Wijkontwikkelplan Grauwe Polder
Nota Volksgezondheidsbeleid 2009-2012	Wmo-beleidsplan 2012-2015
	Woningbouw Haansberg-Oost

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 beschikten, 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 als 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 Etten-Leur 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 de 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 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 op onderdelen waar 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 Etten-Leur betrof dit de trajecten Jeugdbeleid, Nota Volksgezondheidsbeleid 2009-2012, Ombuigingsoperatie, Wijkontwikkelplan Banakkers, Wijkontwikkelplan Grauwe Polder en Wmo-beleidsplan 2012-2015.

Kwaliteitsmaatstaf	Totaal gemiddelde	Gemiddelde zonder genoemde trajecten
Realisatiekracht	64	59
Democratie	66	63
Kwaliteit van samenwerking	70	69
Professionele vormgeving	72	74

De tabel laat zien dat scores op realisatiekracht en democratie gemiddeld iets lager uitvallen wanneer de zes genoemde trajecten met een lage respons worden weggelaten. Indien ze *niet* representatief zijn, dan overschatten we de resultaten van burgerparticipatie (realisatiekracht en democratie) in dit onderzoek licht.

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 Etten-Leur geleid tot de selectie van drie verdiepingsdossiers:

- Het *Jeugdbeleid*, als succesvol dossier met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,7.
- Spoorzone-Noord*, als minder succesvol dossier met lage scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,8.
- Bestemmingsplan Landgoed Schuitvaart*, als extra dossier met enerzijds behoorlijke scores op de kwaliteitsmaatstaven, maar een matig gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,6.

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 aanvang van het onderzoek een aantal aandachtspunten meegegeven waaraan het onderzoek kan bijdragen. In deze bijlage wordt aangegeven waar deze punten zijn behandeld.

Doelmatigheid

De gemeenteraad van Etten-Leur heeft de Rekenkamer gevraagd in het onderzoek bijzondere aandacht te besteden aan de doelmatigheid van burgerparticipatie. Het onderwerp doelmatigheid komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

Brief van de griffier, 5 januari 2012

- 1 **Toepassing van de kaders voor burgerparticipatie:** zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving en beoordeling van de kaders (het participatiebeleid). Zie hoofdstuk 3 voor de toepassing van deze kaders (de participatiepraktijk).
- 2 **Realisatie van maatschappelijke effecten:** zie hoofdstuk 4 (aanpak en effecten van burgerparticipatie).
- 3 **Monitoring, bijsturing, borging en evaluatie ("plan, do, act"):** zie paragraaf 3.2, met name over evaluatie en borging in een brede werkwijze.

Aandachtspunten van raads- en burgerleden

Aandachtspunten naar aanleiding van het startgesprek voor het onderzoek:

- 1 De **wijkontwikkelpunten** zijn onderzocht via de Participatiemonitor.
- 2 Mate van **invloed en beleidsruimte** voor burgers ('burgers hebben vaak idee dat gemeente al een richting heeft gekozen'): zie paragraaf 3.1 en paragraaf 4.2.
- 3 Omgaan met tegenstanders in **klankbordgroepen**: dit is uitgebreid behandeld aan de hand van de casus Spoorzone-Noord. Dit komt ook terug bij conclusies en aanbevelingen.
- 4 De suggestie om het **jeugdbeleid** te kiezen als casus is overgenomen
- 5 De suggestie om **ervaringen uit andere gemeenten en de expertise van onderzoekers** in te brengen is overgenomen. Zie ook aanbeveling 2 en de koepelnotitie (een vergelijking tussen de vijf gemeenten waar burgerparticipatie door de rekenkamer is onderzocht).
- 6 (**Neven**)effecten: zie hoofdstuk 4.