



## **Raadsvoorstel 2013/8181**

Onderwerp Rekenkamercommissie-onderzoek 'De participerende burger: achter het stuur, op de  
bijrijdersstoel of op de achterbank'

Portefeuillehouder Drs. Th.L.N. Weterings  
Steller M.L. Rosdorff  
Collegevergadering n.v.t.  
Raadsvergadering

### **1. Samenvatting**

#### ***Wat willen we bereiken?***

De rekenkamercommissie (RKC) Haarlemmermeer heeft op voorstel vanuit de raad een onderzoek gedaan naar het gemeentelijke participatiebeleid. De RKC heeft voor haar onderzoeksagenda voor het bestuursjaar 2013-2014 na overleg met haar klankbordgroep uit de Raad geput uit eerder aangedragen maar nog niet onderzochte onderwerpen. Het gemeentelijke participatiebeleid is daar één van.

De gemeente Haarlemmermeer is al geruime tijd actief om burgers goed bij het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan te betrekken. Zo was participatie een speerpunt in het collegeprogramma 1994-1998 en is in 2001 een inspraakverordening vastgesteld, die in 2008 is geëvalueerd in samenhang met het participatiebeleid. Deze evaluatie resulteerde in een nieuwe participatienota en inspraakverordening. In het huidige RKC onderzoek vormden deze documenten en het daarop gebaseerde implementatieplan het uitgangspunt.

Het doel van het onderzoek is om de effectiviteit van het participatiebeleid vast te stellen. Daarnaast is het doel de opgedane ervaringen met participatie optimaal te benutten en zo het effect van de inspanningen te vergroten. De focus ligt op het in kaart brengen van de belangrijkste do's en don'ts. Verder is gekeken naar de wijze waarop de gemeente het participatiebeleid heeft uitgewerkt en verankerd in het bredere beleid en de organisatie. Ten slotte is wat de organisatie betreft ook gekeken of betrokkenen hun rol in het participatiebeleid kennen, en of zij daarover tevreden zijn.

#### ***Wat gaan we daarvoor doen?***

Op basis van deze doelstelling heeft de RKC een onderzoek uitgevoerd. De RKC nota bevat de visie van de RKC op de feiten en geeft de conclusies en aanbevelingen van de RKC weer. De nota eindigt met een suggestie waarover het debat in de raad met het college zou kunnen gaan. De bevindingen van het onderzoek zijn aan het college van B&W gezonden voor bestuurlijk wederhoor. De RKC nota met daarin de bestuurlijke reactie van het college, evenals het onderliggende feitenrapport van I&O Research zijn als bijlage aan dit raadsvoorstel toegevoegd.

Onderwerp RKC onderzoek 'De participerende burger: achter het stuur, op de rijdersstoel of op de achterbank'

Volgvel 2

Met dit voorstel wordt de gemeenteraad voorgesteld om de aanbevelingen van de RKC over te nemen.

### ***Wat mag het kosten?***

De RKC bekostigt de onderzoeken uit het aan haar door de raad toegekende budget (Programma 1, Bestuur in de Programmabegroting).

### ***Wie is daarvoor verantwoordelijk?***

De RKC is verantwoordelijk voor het onderzoek en de presentatie van de resultaten en de conclusies uit het onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Er vindt maandelijks overleg plaats tussen een klankbordgroep uit de raad en de RKC; de klankbordgroep adviseert de RKC over de onderzoeksvraag en over de bruikbaarheid van de aanbevelingen. Daarnaast is de burgemeester door de raad aangewezen als liaison tussen gemeenteraad, college van B&W en RKC. Conform artikel 30a van het Reglement van Orde van de gemeenteraad wordt een raadsvoorstel inzake een rekenkameronderzoek geschreven en ingediend onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de raad.

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de besluitvorming en de uitvoering van de besluiten inzake het gemeentelijke participatiebeleid. De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen een en ander uitgevoerd dient te worden.

### ***Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?***

De gemeenteraad wordt via de planning- en controlcyclus geïnformeerd. Wijzigingen in beleid, waaronder ook het bredere sociaal domein wordt begrepen, worden ter besluitvorming aan de raad aangeboden.

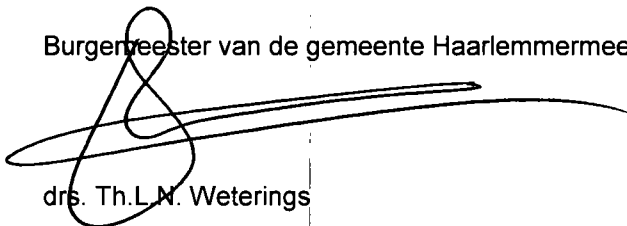
## **2. Voorstel**

Op grond van de onderzoeksresultaten van het onderzoek naar het gemeentelijke participatiebeleid, wordt de raad voorgesteld om:

- De aanbevelingen van de RKC aan de gemeenteraad over te nemen;
- Het college van B&W opdracht te geven aan de aanbevelingen van de RKC invulling te geven en de raad hierover binnen een jaar te informeren.

## **3. Ondertekening**

Burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,



drs. Th.L.N. Weterings

Bijlage(n)

- RKC Nota 'De participerende burger', inclusief bestuurlijke reactie van het College
- Feitenrapport 'Diversiteit en maatwerk'



## De participerende burger

'Achter het stuur, op de bijrijdersstoel of op de achterbank'

## Inhoudsopgave

|     |   |    |
|-----|---|----|
| I   | Nota van de Rekenkamercommissie                         | 3  |
|     | 1. Inleiding  | 4  |
|     | 2. Vraagstelling en onderzoekmatige uitwerking          | 4  |
|     | 3. Kritische beschouwing 'papieren beleidskader'        | 5  |
|     | 4. Kritische beschouwing uitvoeringspraktijk            | 7  |
|     | 5. Effectiviteit van beleid en kritische succesfactoren | 9  |
|     | 6. Slotbeschouwing en aanbevelingen                     | 10 |
| II  | Bestuurlijke reactie van het College                    | 13 |
| III | Nawoord van de Rekenkamercommissie                      | 17 |
| IV  | Appendix: feitenrapport van I&O                         | 20 |

### Foto's

- p. 4     Inspraakbijeenkomst Rijsenhout
  - p. 5     Artist impression van te bouwen dorpshuis Zwanenburg. Ontwerp is gekozen door inwoners.
  - p. 8     Rotonde Molenaarslaan en Bennebroekerweg
  - p. 9     Jongeren centrum Studio 5 in Floriande
  - p. 18    Complimentenkaarten
- Alle foto's zijn van Margo Oosterveen.

## I Nota van de Rekenkamercommissie

## 1. Inleiding

Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben als doel de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en verenigingen bij het lokale beleid te verbeteren. De tijd is voorbij dat deze belanghebbenden zich willen beperken tot het één keer in de vier jaar stemmen voor de gemeenteraad. Zij eisen meer invloed op de voor hen relevante beleidsvelden en dossiers, en op de wijken en dorpen waarin zij leven. De motivatie voor gemeenten om een 'participatiebeleid' te voeren, is niet alleen te verklaren vanuit de wens van deze belanghebbenden om meer invloed te hebben. Ook gemeenten zelf achten het positief voor de kwaliteit van en het draagvlak voor het gemeentelijke beleid als inwoners meer bij het beleid worden betrokken. Inwoners ervaren de gevolgen van beleid aan den lijve en zij kunnen daarom een belangrijke rol vervullen indien zij meedenken met zowel de beleidsbepaling als de uitvoering van het beleid.

Tegelijkertijd is duidelijk dat een effectief participatiebeleid niet hetzelfde is als 'carte blanche' geven aan de betrokken inwoners, organisaties en bedrijven. Dit is vanuit financieel perspectief onmogelijk en het is ook de vraag of zij altijd over de informatie beschikken om 'goede' keuzes te kunnen maken. Bovendien kunnen belangengroepen wellicht buitenproportioneel grote invloed bemachtigen.

Ook de gemeente Haarlemmermeer is al geruime tijd actief om burgers goed bij het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan te betrekken. Zo was participatie een speerpunt in het Collegeprogramma 1994-1998 en is in 2001 een inspraakverordening vastgesteld, die in 2008 is geëvalueerd in samenhang met het toenmalige participatiebeleid. Deze evaluatie vormde mede de basis voor actualisatie en aanscherping, resulterend in een nieuwe participatienota en inspraakverordening.



## 2. Vraagstelling en onderzoekmatige uitwerking

### Vraagstelling

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Haarlemmermeer heeft in de tweede helft van 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van het gemeentelijke participatiebeleid. Uitgangspunt daarbij vormen de hiervoor genoemde participatienota en inspraakverordening uit 2008 en het daarop gebaseerde implementatieplan.



Daarnaast is het doel om opgedane ervaringen optimaal te benutten en zo de effectiviteit van de gemeentelijke inspanningen te vergroten. De focus bij het uitwerken van deze onderzoeksvraag ligt daarom met name op de belangrijkste 'do's and dont's'. Tot slot is gekeken naar de wijze waarop de gemeente het participatiebeleid heeft uitgewerkt en verankerd in haar bredere beleid en organisatie. Wat betreft de organisatorische aspecten is bevestigd of betrokkenen hun rol in het lokale participatiebeleid kennen, en of zij daarover tevreden zijn.

### Onderzoekmatige uitwerking

Ten behoeve van het onderzoek, dat is uitgevoerd door bureau I&O Research, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Het gemeentelijke beleid dat 'op papier' is vastgelegd, is kritisch beschouwd.
- Op basis van schriftelijke documenten en gesprekken met betrokkenen (zowel vanuit de gemeente als extern) is een beeld gevormd van de uitvoeringspraktijk.
- Met name is bevestigd hoe het gemeentelijke participatiebeleid is uitgewerkt door middel van zes casestudies gericht op een actueel beleidsveld of project.



De zes cases<sup>1</sup> betreffen Hart van Zwanenburg, Delta Plan Bereikbaarheid, Leerlingenvervoer, UMTS-mast Arnolduspark, het hondenbeleid i.c. een tweetal honden-uitlaatplaatsen, en jongeren-accommodatie Studio 5.

Onder de betrokkenen bij vier van deze zes cases is bovendien

een beperkte enquête uitgezet om ervaringen met en oordelen over de lokale participatie-inspanningen in beeld te brengen. Met de betrokkenen bij de overige twee cases is een rondetafelgesprek georganiseerd gericht op het verzamelen van ervaringen en oordelen.

### 3. Kritische beschouwing 'papieren beleidskader'

De voor het onderzoek verrichte kritische beschouwing van het huidige beleidskader voor de gemeentelijke participatie-inspanningen vormt de basis voor twee belangrijke bevindingen.

<sup>1</sup> Nota bene: ondanks een goede spreiding van de cases over 'harde' ruimtelijke onderwerpen, onderwerpen uit het sociale domein evenals over verschillende kernen binnen de gemeente (waarbij Delta Plan Bereikbaarheid en leerlingenvervoer niet kern- of locatiespecifiek zijn), is er geen garantie dat zij volledig representatief zijn. Met veralgemenisering van op de cases gebaseerde bevindingen moet daarom ook terughoudendheid worden betracht.

### **Maatwerk**

Het centrale uitgangspunt is 'maatwerk'. Per beleidsveld of project wordt 'op maat' een bijpassende vorm van participatie gekozen. De onderbouwing van deze keuze voor maatwerk is met name gelegen in het diverse karakter van de gemeente (meerkernig, met enkele grote en vele kleinere kernen, waarvan sommige met dorpsraad en andere zonder). Er is geen gemeentelijke beleidslijn uitgewerkt, waarin voor verschillende situaties passende vormen of 'niveaus' van participatie worden voorgeschreven. De per beleidsveld of project te maken keuze komt tot stand op basis van inzichten en ervaringen van de betreffende bestuurder(s) en betrokken ambtenaren.

Het bewust gehanteerde hoge maatwerkgehalte in het participatiebeleid heeft als voordeel dat het goede kansen biedt om optimaal in te spelen op de context, doelen en omstandigheden van specifieke dossiers. Anderzijds stelt de RKC vast dat bij volledig maatwerk het risico bestaat dat het beleid te weinig consistent is. Mede vanwege de 'lichte organisatie' van het participatiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer kan maatwerk dan in de praktijk uitmonden in willekeur.

Daarnaast is niet voorzien in een specifiek participatiebudget om de participatie-inspanningen te bekostigen. Participatie wordt gezien als integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid en daarvoor op te zetten projecten; dekking vindt plaats uit reguliere c.q. de betreffende projectbudgetten.

Positief hieraan is naar de mening van de RKC dat participatie door alle betrokkenen, bestuurlijk en ambtelijk, vanuit de gemeente wordt gezien als iets dat vanzelfsprekend is en dat meerwaarde heeft. Het is niet iets dat opgelegd hoeft te worden. Het gesignaleerde risico van willekeur heeft echter ook raakvlakken met het beschikbare budget. Bij het ene project kan de projectleider uitgebreide participatie-activiteiten prioriteren terwijl een andere projectleider bij een min of meer vergelijkbaar project de participatie veel soberder kan vormgeven.

### **Doelstellingen: proces en effectiviteit**

Een tweede opvallende bevinding is dat de actuele participatiebeleidsnota vooral procesmatige doelstellingen bevat en geen doelstellingen die ingaan op de effectiviteit van de inspanningen. De actualisatie van het beleidskader in 2008 is vrijwel volledig procesmatig georiënteerd. De ambitie richt zich op:

- Duidelijkheid verschaffen over wanneer en met wie participatie gaat plaatsvinden en hoe deze uiteindelijk wordt uitgevoerd.
- Meer helderheid geven over de wijze waarop meningen en argumenten die door participanten worden ingebracht, worden meegewogen bij het uiteindelijke besluit.
- Ondersteunen van het gebiedsgericht werken door de inbreng van gebiedsgebonden partijen zoals dorps- en wijkraden, goed te faciliteren.
- Komen tot faire maar eenvoudige subsidieregels die passen binnen de kaders van de nieuwe Algemene Subsidie Verordening.
- De nieuwe inspraakverordening baseren op de VNG-modelverordening.



De RKC kan zich voorstellen dat de gemeente Haarlemmermeer in het participatiebeleid naast procesmatige doelen ook meer inhoudelijke ambities uitwerkt. De gemeente Haarlemmermeer heeft wel inhoudelijke en op effectiviteit van participatiebeleid gerichte doelen geformuleerd, maar deze zijn uitsluitend opgenomen in het 'Plan van aanpak implementatie participatiebeleid Haarlemmermeer', dat niet in de gemeenteraad is besproken maar alleen voor informatie aangeboden. In het implementatieplan worden onder meer de volgende doelen genoemd:

- Verbeteren van de kwaliteit van het betreffende beleid of project ('beleidsverrijking').
- Bevorderen van het draagvlak voor het betreffende beleid of project.
- Bijdragen aan een sneller beleidsproces met minder bezwaar- en beroepsprocedures.
- Recht doen aan het participatierecht van inwoners.

Naar de mening van de RKC verdienen de inhoudelijke en op effectiviteit gerichte doelen van het participatiebeleid meer aandacht en zouden deze juist in een participatiebeleidsnota benoemd moeten worden. Bij het bepalen van het ambitieniveau van het participatiebeleid is het gewenst de gemeenteraad te betrekken, door deze de inhoudelijke doelen vast te laten stellen.

Bij het bepalen van ambitieniveau en de beleidsdoelen van het participatiebeleid kan dit onderzoek helpen, omdat het de meerwaarde van participatie in de praktijk en hoe betrokkenen deze meerwaarde ervaren. Zo geven bijvoorbeeld de externe betrokkenen bij de onderzochte cases aan dat participatie naar hun mening bijdraagt aan de inhoudelijke verrijking van besluiten en daaraan te verbinden uitvoeringstrajecten.

#### **4. Kritische beschouwing uitvoeringspraktijk**

##### **Interne organisatie**

Het onderzoek constateert verder dat de interne organisatie van het participatiebeleid bescheiden is opgetuigd. Er is inhoudelijk weinig vastgelegd en er is geen centrale coördinatie. Ook ontbreekt een afwegingskader op basis waarvan kan worden bepaald in welke situatie welke vorm en welk niveau van participatie het meest gepast is. De eerder benoemde 'participatieambassadeurs', die als interne aanjagers van participatie-initiatieven zouden dienen en aan kennisverspreiding en -overdracht zouden bijdragen, zijn inmiddels niet meer actief. Wel is er aandacht voor participatie in de opleiding van medewerkers. Zo is er een interne leergang beleidsadvisering en politieke sensitiviteit, waarin onder andere procesvaardigheid en participatie aan de orde komen. Ook komt participatiebeleid soms voor in cursussen die clusters zelf geselecteerd hebben voor individuele medewerkers. De keuze voor zowel niveau van participatie als de precieze uitwerking zijn hiermee vooral afhankelijk van de cultuur en ervaringen van de betreffende afdeling.

Een relatief lichte interne organisatie kan naar de mening van de RKC op zich positief beoordeeld te worden. Interne betrokkenen geven ook vaak aan dat zij geen behoefte hebben aan een zware organisatorische opstuiging. Dit ligt anders bij de inhoudelijke

afweging wat betreft vorm en niveau van participatie. Een belangrijk deel van de interne betrokkenen geeft aan dat zij zich iets kunnen voorstellen bij een inspirerend, laagdrempelig document waarin de verschillende niveaus en vormen van participatie nader worden uitgewerkt. Dit document kan dan dienen als een soort 'menukaart'. Op de menukaart wordt niet precies voorgeschreven wat in welke situatie moet worden toegepast. Wel worden denklijnen uitgezet en voorbeelden aangereikt van wat elders heeft gewerkt onder welke omstandigheden. De RKC acht de ontwikkeling van een dergelijke menukaart een zinvolle toevoeging aan de huidige lichte en vooral op maatwerk gerichte beleidskaders. De kwaliteit van het maatwerk wordt hiermee gefaciliteerd en het risico van willekeur wordt verkleind. De burgemeester kan als portefeuillehouder participatiebeleid als bestuurlijke trekker fungeren voor het ontwikkelen van een dergelijke menukaart, op verzoek van en in afstemming met de gemeenteraad.

### Externe organisatie

Op het niveau van beleidsvraagstukken of projecten wordt vaak gebruik gemaakt van de betrokkenheid van dorps- en wijkraden of van een specifiek voor het onderwerp te formeren klankbordgroep. De betrokkenheid van dorps- en wijkraden is mede gebaseerd op subsidieregels en een convenant waarin spelregels en samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd. Het onderzoek levert geen algemene oordelen op over het functioneren van dorps- en wijkraden, omdat het aantal cases waarin deze betrokken waren, te gering is. Wel laat het onderzoek zien dat er diverse aangrijpingspunten voor verdere verbetering



zijn, met name het verder versterken van de contacten van dorps- en wijkraden met hun achterban. Mede daardoor zou de representativiteit verder kunnen verbeteren. Ten aanzien van de representativiteit wordt geconstateerd dat met name jongeren, allochtonen en tweeverdieners maar beperkt zijn aangehaakt.

Ook bij het inzetten van een klankbordgroep is representativiteit een knelpunt. Een bijkomende uitdaging is dat deelname aan een klankbordgroep vaak een eenmalige gebeurtenis is, waardoor mate van deskundigheid en ervaring met het effectief participeren in besluitvormingsprocessen sterk variëren. Indien de gemeente vooral ervaren 'insprekers' wil mobiliseren, neemt de representativiteit af. Indien de gemeente juist inzet op het bereiken en activeren van burgers met weinig ervaring met gemeentelijke beleidsprocessen, zal het kennisniveau van de klankbordgroep dalen. Naar de mening van de RKC is hier geen sprake van 'goed' of 'fout', maar zal de gemeente per geval moeten zoeken naar een goede balans. Uiteindelijk is een minimum aan representativiteit een vereiste om als gemeente tot gedragen afstemming te komen met externe betrokkenen. Dit houdt volgens de RKC in dat de gemeente en eventueel te betrekken dorps- of wijkraden of klankbordgroepen een morele verplichting hebben om ook buiten de kring van 'vaste insprekers' te zoeken naar participanten.

In lijn met deze constatering laat het onderzoek zien dat de gemeente Haarlemmermeer nog niet alle mogelijkheden benut om groepen als jongeren, allochtonen en tweeverdieners effectief te bereiken en te mobiliseren. De communicatie en de wijze van participatie kan soms laagdrempeliger, waarbij internet ('e-participatie') verder gestimuleerd kan worden, zoals al gebruikt wordt met het jongerenplatform [www.menes.nl](http://www.menes.nl). Een belangrijke constatering is verder dat de gemeente in de ogen van betrokkenen steken laat vallen bij het terugkoppelen van de resultaten aan burgers die hebben deelgenomen aan participatie-initiatieven. In de recente evaluatie van het convenant tussen dorps- en wijkraden en het College van B&W, 'spelregels voor participatie', komt dit ook terug als een belangrijk punt. Respondenten die de enquête invulden, geven met name aan dat de uitleg over het niet overnemen van suggesties tekortschiet.

## 5. Effectiviteit van beleid en kritische succesfactoren

De inhoudelijke effectiviteit van de participatie-inspanningen is in het onderzoek op indicatieve wijze getoetst, met name met behulp van de uitgevoerde casestudies en de enquête onder participanten. Voor alle onderzochte participatietrajecten geldt dat draagvlakvergroting een doel is en dat in alle gevallen, hoewel soms beperkt, sprake is van draagvlakvergroting onder betrokkenen. Nog duidelijker blijkt de effectiviteit van participatietrajecten met betrekking tot inhoudelijke verrijking van beleid of verbetering van projecten. Een ruime meerderheid van de geënquêteerde participanten is het (zeer) eens met de stelling dat de participatie tot inhoudelijke verrijking heeft geleid.

Bovendien zijn er concrete voorbeelden, zoals bij de casus Studio 5, waar participatie mede heeft geleid tot de keuze voor een alternatieve locatie en een naar de mening van betrokkenen beter ontwerp.



Het onderzoek levert geen onderbouwing van de mogelijke bijdrage van participatie aan snellere besluitvorming of het verkleinen van de afstand van de burger tot de gemeente. Het kan zijn dat deze link wel aanwezig is, maar het onderzoek is op dit vlak te weinig uitgebreid geweest om eventuele effecten op deze terreinen te kunnen waarnemen.



## 6. Slotbeschouwing en aanbevelingen

De RKC constateert dat participatiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer een vanzelfsprekendheid is. In principe vindt bij elk majeur beleidsvraagstuk of project participatie plaats. Niet 'omdat het moet', maar omdat de gemeentelijke betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau vinden dat dit gewenst is en meerwaarde heeft.

De gemeente Haarlemmermeer heeft als beleid dat niet wordt gekozen voor de hoogste trede op de participatieladder: 'meebeslissen'. De RKC constateert ook dat niet alle resterende treden even vaak gebruikt worden. Met name 'raadplegen' en 'coproduceren' lijken weinig toegepast. De meest toegepaste vormen van participatie betreffen 'informereren' en 'adviseren'. De gemeente kan nader bezien of deze praktijk aanpassing behoeft. Met name kan bezien worden of de hoogste treden van de participatieladder, coproduceren of wellicht zelfs meebeslissen, onder nader te bepalen voorwaarden vaker gebruikt kunnen worden.

De RKC kan zich verder voorstellen dat Haarlemmermeer kiest voor een hoog maatwerkgehalte in haar participatiebeleid. Zoals aangegeven, vindt de RKC het zinvol om met behoud van voldoende maatwerk een inhoudelijke menukaart te ontwikkelen met mogelijk in de praktijk toe te passen vormen van participatie. Het doel van deze menukaart is niet om precies voor te schrijven wat in welke situatie passend is. De ambitie kan wel zijn om bij te dragen aan inspiratie en creativiteit bij het invullen en uitwerken van de beoogde participatietrajecten. Het onderzoek illustreert dat er in de organisatie weliswaar veel ervaring aanwezig is met participatietrajecten, maar dat er weinig tijd en ruimte lijkt te zijn dan wel wordt gecreëerd voor innovatie en creativiteit op het gebied van participeren.

Daarnaast kan de gemeente meer werk maken van e-participatie, onder meer om lastiger te bereiken groepen zoals bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en tweeverdieners te mobiliseren. Deze vorm van participeren kan de gemeente volgens de RKC toepassen naast meer traditionele en vaak gebruikte vormen als het betrekken van dorps- en wijkraden en het opzetten van een klankbordgroep.

Een belangrijk gemis in het vigerende participatiebeleid acht de RKC de beperkte aandacht voor de beleidsinhoudelijke doelen van participatie ten opzichte van de meer procesmatige aspecten. Het onderzoek laat zien dat met name ten aanzien van draagvlakvergroting en vooral verrijking van beleid en projecten meerwaarde zichtbaar is. In participatietrajecten kan daar waarschijnlijk nog nadrukkelijker op worden gestuurd. Bijvoorbeeld door -meer dan nu gebeurt- in beleidstrajecten alternatieven voor te leggen in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Het ontwikkelen van een menukaart met mogelijke vormen en niveaus van participatie kan plaatsvinden in combinatie met het verder uitdenken van participatievormen vanuit het perspectief van deze inhoudelijke doelen. Als het inhoudelijke doel vooral beleidsverrijking is, dan past daarbij een andere opzet van het participatietraject dan wanneer wordt ingezet op informeren van burgers of op draagvlakvergroting.

De RKC verbindt aan de opgeleverde inzichten een aantal aanbevelingen.

### ***Aanbevelingen gericht aan de gemeenteraad***

- (1) Verzoek het College om in samenspraak met de gemeenteraad de inhoudelijke doelen van participatie uit te werken in het beleidskader.

Bezie specifiek de mogelijkheid een laagdrempelig document (een 'menukaart') te ontwikkelen waarin vormen en niveaus van participatie worden toegelicht en worden gezien vanuit de bijdrage die zij (kunnen) hebben aan belangrijke inhoudelijke doelen van het participatiebeleid: beleidsverrijking, draagvlakvergroting en versnelling van besluitvorming met behoud van voldoende zorgvuldigheid. De insteek daarbij is niet voorschrijven, maar inspireren. Met behoud van het hoge maatwerkgehalte dat Haarlemmermeer voorstaat, kan een dergelijke menukaart een waarborg vormen tegen willekeur in de toepassing van participatievormen.

- (2) Verzoek het College om voor de doelgroepen jongeren, allochtonen en tweeverdieners (en mogelijk andere doelgroepen die relatief weinig deelnemen aan participatietrajecten) te bezien welke concepten of instrumenten goed zouden kunnen werken en onder welke voorwaarden.

Bij dit verzoek kan ook de mogelijke toepassing van e-participatie worden betrokken en de kansen die er zijn om van deze vorm van participatie vaker gebruik te maken, zoals nu al gebeurt bij jongerenparticipatie.

### ***Aanbevelingen gericht aan het College van B&W***

- (3) Evalueer structureel bij grote beleidswijzigingen of projecten het gekozen 'niveau' en de vorm van het participatietraject en rapporteer aan de gemeenteraad over de gekozen participatiedoelen, de bijdrage aan het doelbereik en de procesmatige zorgvuldigheid van het participatietraject.

Het doel van deze evaluaties is primair bijdragen aan het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie op het gebied van participatiebeleid.

- (4) Verzamel de opgedane ervaringen met participatietrajecten i.c. de evaluatieverslagen en ontsluit deze voor de gemeentelijke organisatie op zodanige wijze dat dat een en ander bijdraagt aan het lerend vermogen van de organisatie op dit vlak. Overweeg of herinvoering van de functie van 'participatiecoördinator' en/of 'participatie-ambassadeurs' daarbij een meerwaarde kan hebben en bericht de gemeenteraad over de gemaakte afweging en daaraan verbonden keuzes.

Betrek bij deze overweging de constatering van de RKC dat in de huidige organisatie van het participatiebeleid het ene organisatieonderdeel mogelijk meer aandacht heeft voor participatie en daar 'werk van maakt' dan andere onderdelen omdat in de praktijk vooral de cultuur van het betreffende organisatieonderdeel bepalend blijkt voor de gekozen mate van participatie.

### ***Onderwerp voor debat in de gemeenteraad***

In het raadsdebat over het onderzoek 'participatiebeleid' zou het volgens de RKC niet alleen kunnen gaan over de hiervoor geformuleerde aanbevelingen, maar ook over de vraag op welke wijze de gemeenteraad betrokken wil zijn bij de keuzes ten aanzien van de ambities c.q. het 'niveau' van participatie en de daarbij te kiezen vorm. Op dit moment is sprake van een soort 'piepsysteem'. De gemeenteraad wordt actief indien zij merkt, of door betrokkenen aangereikt krijgt, dat er 'te weinig' aan participatie wordt gedaan of op een manier die niet passend is. Bij majeure beleidswijzigingen en grote projecten zou ervoor gekozen kunnen worden om ook 'aan de voorkant' als Raad betrokken te zijn bij de invulling van de gewenste participatie-inspanningen.

Daarnaast kan het debat zich richten op de vraag of de gemeente meer gebruik kan maken van de nu nog weinig toegepaste treden op de participatieladder (i.c. raadplegen en coproduceren). Hoe wil de Raad in toekomstige gevallen omgaan met participatiemogelijkheden en wat zijn de consequenties daarvan voor in het verleden gemaakte (beleids)keuzes? De vraag of het gewenst is dat inwoners van de gemeente Haarlemmermeer in voorkomende gevallen vaker kunnen doorschuiven van de achterbank van de auto naar de rijdersstoel, of wellicht zelfs mede het stuur in handen kunnen nemen, is in belangrijke mate ook een politieke vraag, zodat de RKC hier geen standpunt over inneemt.



## **II Bestuurlijke reactie van het College**



gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de rekenkamercommissie van de  
gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Contactpersoon **Staf Bestuur en Directie**  
Doorkiesnummer **Willy Bosveld**  
                          **023 5676138**  
Uw brief  
Ons kenmerk **14.070570\adv**  
Bijlage(n) **Geen**  
Onderwerp **Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek**  
**participatiebeleid 'Diversiteit en maatwerk'**

Verzenddatum

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapport naar het gemeentelijk participatiebeleid 'Diversiteit en Maatwerk'. Het rapport is een goede aanvulling op twee andere recente studies over burgerparticipatie in Haarlemmermeer: de strategische verkenning naar sociale cohesie en participatie 'Toekomst van de Lokale Democratie' en de evaluatie van het convenant met dorps- en wijkraden 'Spelregels voor Participatie'. De drie rapporten bieden gezamenlijk waardevolle informatie om ons te beraden op de toekomst van burgerparticipatie in Haarlemmermeer.

#### **Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer**

Wij zijn verheugd dat u over het algemeen positief bent over het participatiebeleid in Haarlemmermeer. U constateert dat participatiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer een vanzelfsprekendheid is en dat in principe bij elk majeur beleidsvraagstuk of project participatie plaatsvindt. Niet 'omdat het moet', maar omdat de gemeentelijke betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau vinden dat dit gewenst is en meerwaarde heeft.

Uit uw onderzoek zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die wij herkennen. Onze ervaring is dat de meeste aandachtspunten geen simpele oplossing kennen. Het gaat veelal om dilemma's waarover het gesprek gevoerd moet worden, om tot een breed gedragen oplossing te komen.



Zo constateert u dat maatwerk in participatietrajecten nodig is in onze gemeente, maar tegelijkertijd is er de zorg dat dit kan leiden tot willekeur. Dat maatwerk uitermate belangrijk is voor het slagen van participatie blijkt ook uit de strategische verkenning. Deze leert ons dat als wij de burger meer bij het bestuur en de samenleving willen betrekken, we veel meer moeten uitgaan van de diversiteit onder die burgers. Succesvolle participatie lukt alleen, als we meer uitgaan van de verschillen in betrokkenheid van burgers. We zullen onderscheid moeten maken naar:

- de inhoud van het onderwerp van participatie;
- naar het gebied waar het zich afspeelt;
- en naar het type burger, dat erbij betrokken is.

Door de betrokkenheid van gebiedsmanagement en communicatie bij participatietrajecten is verschil in aanpak mogelijk. Om willekeur tegen te gaan zullen wij nadere spelregels moeten formuleren.

Een andere constatering is dat de beleidsnota uit 2008 vooral procesmatig van insteek is en u raadt aan meer inhoudelijke en op effectiviteit gerichte doelen te formuleren. Over de effectiviteit van individuele participatietrajecten bent u echter positief als het gaat om draagvlakvergroting en inhoudelijke verrijking. Wij constateren dat in de praktijk inhoudelijke en op effectiviteit gerichte doelen geformuleerd worden in de 'maatwerk' trajecten zelf. De ene keer kan inhoudelijk verrijking belangrijk zijn en een andere keer het verkrijgen van draagvlak en soms beide, afhankelijk van onderwerp, type burger en gebied. De procesmatige insteek is gekozen om maatwerk mogelijk te maken.

U constateert ook dat representativiteit een knelpunt is in de samenwerking met klankbordgroepen en dorps- en wijkraden. Wij constateren dat klankbordgroepen en dorps- en wijkraden over het algemeen dicht bij de burger staan en zo een toegevoegde waarde hebben als het gaat om verrijking van kennis over de leefomgeving. De strategische verkenning leert ons dat als we op een doordachte manier de participatie van de burger versterken, dit geen bedreiging is van de representatieve democratie, maar juist een versterking. Slechts indien bevoegdheden van gekozen organen worden overgedragen aan dorps- en wijkraden is de representativiteit van die raden een thema.

De constatering dat we als gemeente nog niet alle groepen in beeld hebben bij onze participatie herkennen wij, hoewel dat ook weer sterk afhankelijk is van het onderwerp en het gebied. Onderwerpen die spelen in de leefomgeving trekken meestal een brede groep burgers, hoewel bepaalde groepen vaak ondervertegenwoordigd zijn. Voor een toekomstbestendig participatiebeleid, moet zeker de toepassing van e-participatie worden betrokken bij het ontwikkelen van concepten en vormen van participatie.

### **De toekomst**

De strategische verkenning 'De toekomst van de lokale democratie' leert ons dat de zoektocht naar wat een goede manier van participatie is, volop in beweging is. De discussie spitst zich de laatste jaren toe op de wenselijkheid van een 'nieuwe' verhouding tussen de lokale samenleving en de overheid. Daarmee wordt meestal bedoeld op minder overheid en meer participatie van de burger. Het vraagstuk van meer participatie en wat daarbij de mogelijke effecten zijn vraagt nog om een nadere verdieping.

U doet een aantal interessante aanbevelingen om deze discussie te voeren, de geconstateerde dilemma's het hoofd te bieden en het participatiebeleid en de uitvoering van participatie verder te verbeteren. Uw suggesties komen op een goed moment. Er liggen nu drie belangrijke documenten over participatiebeleid, waar de nieuwe raad en college hun voordeel mee kunnen doen, om de betrokkenheid van de burgers bij ons lokale bestuur te vergroten.

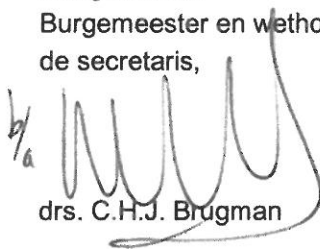
Eén concrete afspraak is inmiddels gemaakt. Half januari 2014 hebben de gemeenteraad en dorps- en wijkraden de evaluatie van het convenant "Spelregels voor participatie" ontvangen. Net als uit uw rapport komt daar ook uit naar voren dat de uitvoering van het huidige participatiebeleid kan worden verbeterd. Het dagelijks bestuur van de dorps- en wijkraden heeft op basis van die bevindingen het college half februari een advies toegestuurd.

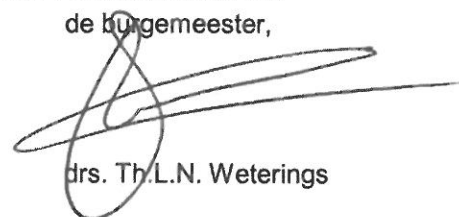
Afgesproken is dat het college op basis van het advies van dorps- en wijkraden een standpunt zal bepalen. Daarbij zullen wij in onze reactie de evaluatie van het convenant, de strategische verkenning en het rekenkameronderzoek betrekken. Deze reactie zal verschijnen in de nieuwe collegeperiode. Dan kan ook besloten worden over aanpassingen van het huidige participatiebeleid.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

  
drs. C.H.J. Brugman

de burgemeester,  
  
drs. Th.L.N. Weterings

### **III    Nawoord van de Rekenkamercommissie**

## Nawoord

De RKC dankt het College van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op het onderzoek naar het participatiebeleid. Uit de reactie spreekt waardering voor het uitgevoerde onderzoek en de wil om het participatiebeleid op een aantal aspecten aan te scherpen en te verbeteren. In het nawoord wil de RKC nog eens aandacht vragen voor deze verbetermogelijkheden. Deze ziet de RKC vooral op drie punten: (1) de effectiviteit van de participatie-inspanningen, (2) het stimuleren van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie en (3) de representativiteit van participerende burgers.

Ten aanzien van de effectiviteit van de participatie-inspanningen komt kwaliteitsverbetering volgens de RKC eerder van de grond als bij de opzet en 'architectuur' van het participatietraject speciale aandacht wordt geschonken aan mogelijke doelen van het participatiebeleid. Het gaat dan met name om inhoudelijke verrijking, bevorderen van draagvlak voor beleidsvoornemens of projecten, versnellen van processen en verminderen van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Ten aanzien van draagvlakbevordering en vermindering van bezwaar- en beroepsprocedures kan naar de mening van de RKC meer worden geïnvesteerd in het vooraf duidelijk maken van de wijze waarop wordt omgegaan met de opbrengst van het participatietraject en de wijze van terugkoppelen naar betrokkenen over het meewegen van hun inbreng.



Wat betreft het stimuleren van het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie stelt de RKC het op prijs dat het College het participatiebeleid nader wil differentiëren. Zo wordt optimaal recht gedaan aan en ingespeeld op de inhoud van het onderwerp van participatie, het gebied waar dit zich afspeelt en het type burger dat betrokken is. De RKC vindt het belangrijk dat met behoud van maatwerk het risico van willekeur bij de keuze van het 'niveau' van participatie en de

daarbij behorende instrumenten wordt verkleind. De voorgestelde 'menukaart' kan hierbij een goede rol spelen en de RKC is verheugd dat ook dit idee het College aanspreekt en aanzet tot actie. Actie is echter ook gewenst ten aanzien van de nu zeer lichte 'borging' van het participatiebeleid in de gemeentelijke organisatie, die bijdraagt aan het gesignaleerde risico van willekeur. De RKC heeft op dit punt geen uitgewerkt advies geformuleerd, maar vraagt wel aandacht voor het overwegen van de herinvoering van de functie van een participatiecoördinator of van 'participatie-ambassadeurs'.

De derde verbetermogelijkheid heeft betrekking op het aspect van representativiteit. Zoals ook naar voren komt uit de evaluatie van het convenant met dorps- en wijkraden 'Spelregels voor Participatie', kan de representativiteit van deze organen vaak beter. Naar de mening van de RKC ligt hier een verbeterpunt, vooral in de richting van



jongeren, inwoners van allochtone herkomst en tweeverdieners en mogelijk andere groepen die momenteel minder aangehaakt zijn. Dorps- en wijkraden kunnen hierin investeren en de gemeente kan hen daarbij ondersteunen. De toepassing van nieuwe media en e-participatie kan de betrokkenheid van deze groepen bevorderen.

Dit leidt tot het laatste punt: op dit moment is van overdracht van bevoegdheden in de vorm van coproductie van beleid of meebeslissen door inwoners of andere maatschappelijke betrokkenen nog geen sprake. De vraag of dit wenselijk is, is een politieke vraag waarover de RKC zich niet uitlaat. Indien de gemeente meer gebruik wil maken van de nu niet of weinig gebruikte hogere treden op de participatieladder, dan moeten de randvoorwaarden daarvoor aanwezig zijn. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de representativiteit voldoende moet zijn. De dorps- en wijkraden die werk maken van hun representativiteit en lastiger te bereiken doelgroepen weten aan te haken, zou de gemeente kunnen belonen door voor deze raden, onder nader te bepalen voorwaarden, vormen van coproductie te overwegen.

De RKC is content dat haar onderzoek, samen met de evaluatie van het convenant dorps- en wijkraden en de strategische verkenning naar sociale cohesie en participatie, direct kan bijdragen aan de verbetering van de burgerparticipatie in Haarlemmermeer. De RKC vertrouwt er daarbij op dat de geformuleerde aanbevelingen aan zowel Raad als College helpen bij het vertalen van ambities naar concrete acties, opdat het participatiebeleid op papier en vooral in de praktijk nieuwe impulsen krijgt.

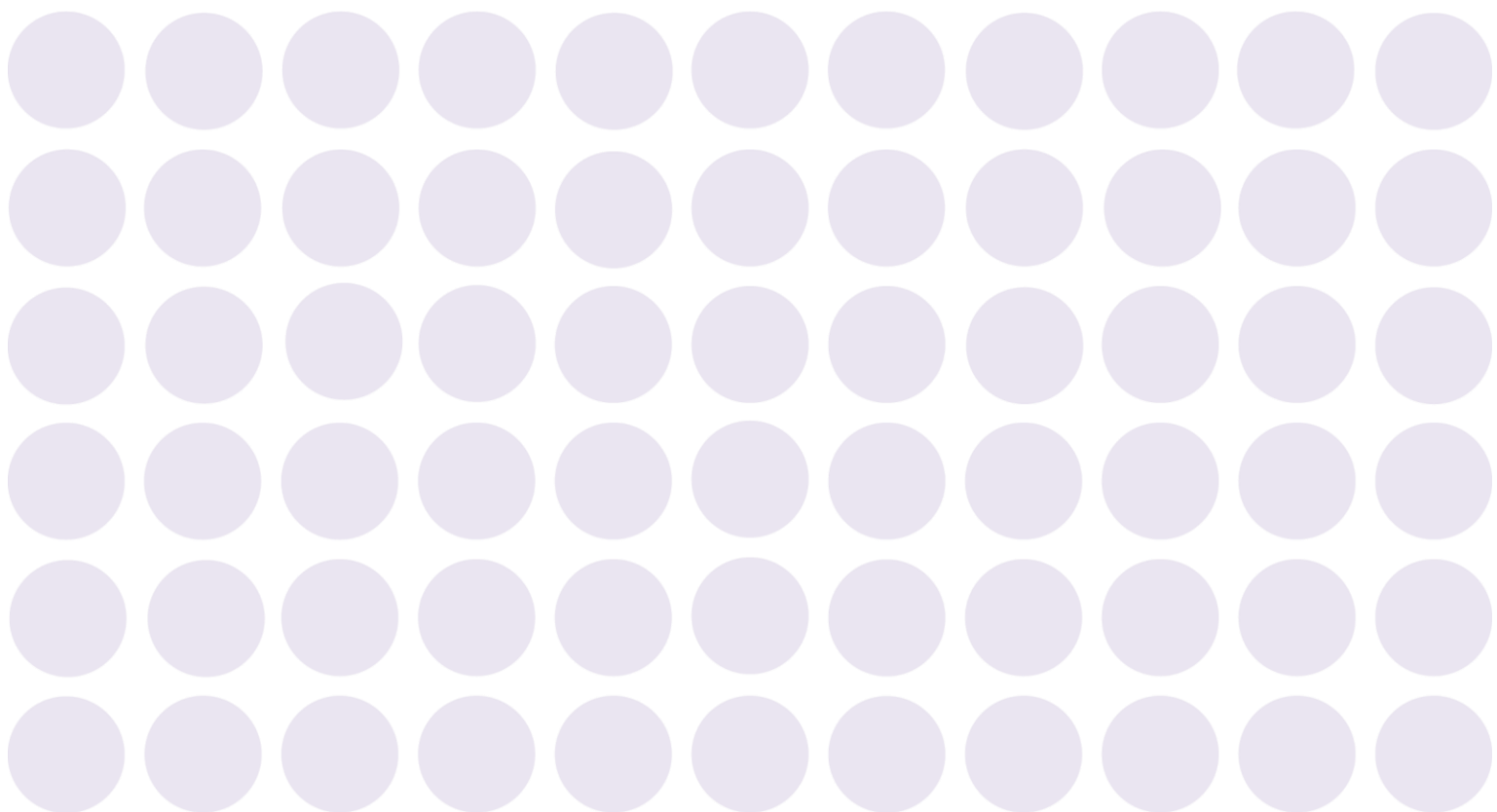
## **IV Appendix: Feitenrapport van I&O**

## **Diversiteit en maatwerk**

**Een onderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente Haarlemmermeer**

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer

Februari 2014



## Colofon

### **Uitgave**

I&O Research  
Van Dedemstraat 6c  
1624 NN Hoorn  
Tel.nr. 0229-282555

### **Rapportnummer**

2014-1996

### **Datum**

Februari 2014

### **Oprachtgever**

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer

### **Auteurs**

Drs. Jaap Bouwmeester  
Tijmen Siermann, MSc.

### **Bestellingen**

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

## Inhoudsopgave

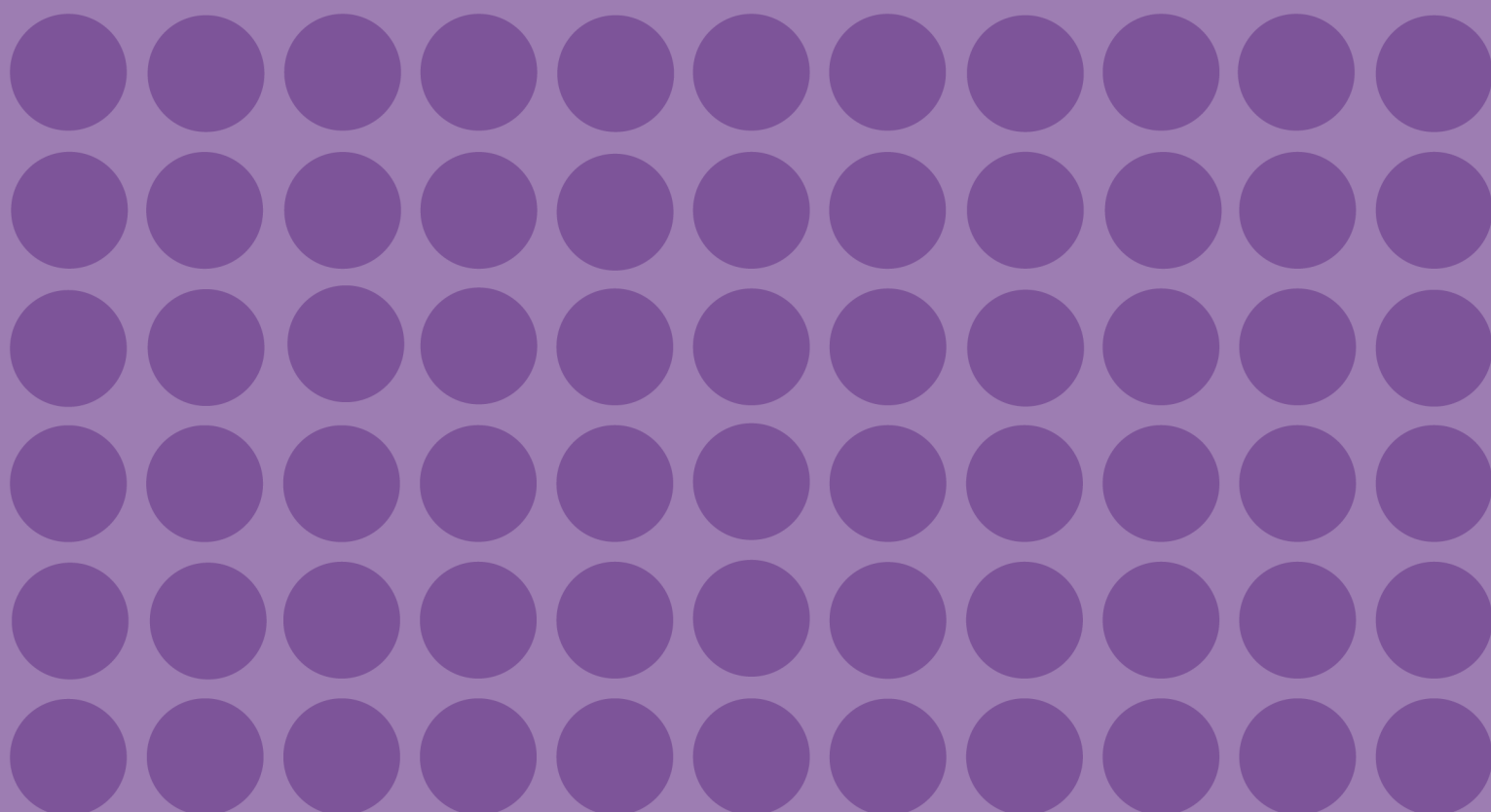
pag.

|   |           |
|---|-----------|
| 1. Inleiding  | 1         |
| 1.1 Aanleiding onderzoek  | 1         |
| 1.2 Doel onderzoek  | 1         |
| 1.3 Onderzoeksaanpak  | 2         |
| 1.4 Leeswijzer  | 5         |
| <b>2. Het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer</b> | <b>7</b>  |
| 2.1 Inleiding   | 7         |
| 2.2 Het beleidskader voor burgerparticipatie                    | 7         |
| 2.3 Belangrijkste bevindingen en conclusies                     | 12        |
| <b>3. Organisatie en uitvoering van het participatiebeleid</b>  | <b>14</b> |
| 3.1 Inleiding   | 14        |
| 3.2 Interne organisatie   | 14        |
| 3.3 Externe organisatie   | 16        |
| 3.4 De uitvoering van participatie in de praktijk               | 19        |
| 3.5 Rollen en verantwoordelijkheden                             | 29        |
| 3.6 Belangrijkste bevindingen en conclusies                     | 30        |
| <b>4. Opbrengsten van participatie</b>                          | <b>33</b> |
| 4.1 Inleiding   | 33        |
| 4.2 Effecten van burgerparticipatie                             | 33        |
| 4.3 Belangrijkste bevindingen en conclusies                     | 39        |
| <b>5. Conclusies / Do's en don'ts</b>                           | <b>41</b> |
| 5.1 Conclusies  | 41        |
| 5.2 Do's & don'ts   | 42        |
| <b>Bijlage 1. Normenkader</b>                                   | <b>47</b> |
| <b>Bijlage 2. Overzicht interne interviews</b>                  | <b>50</b> |
| <b>Bijlage 3 Omschrijving en doelbereiking casussen</b>         | <b>51</b> |
| <b>Bijlage 4 Tabellenboek</b>                                   | <b>57</b> |

# Hoofdstuk

# 1

## Inleiding







## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

Burgerparticipatie kan - mits effectief en doelmatig uitgevoerd - een bijdrage leveren aan de kwaliteit van en het draagvlak voor het lokaal beleid. Burgers voelen zich meer betrokken en gehoord en ervaren dat beleidsbeslissingen op een verantwoorde manier tot stand komen. Het draagvlak voor het beleid neemt hierdoor toe. Voor bestuurders kan participatie een inhoudelijke verrijking van het beleid betekenen en soms ook de snelheid van de besluitvorming bespoedigen, bijvoorbeeld doordat er minder bezwaren aangetekend worden. Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben dan ook als doel om de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en verenigingen bij het lokale beleid te verbeteren. De tijd is voorbij dat belanghebbenden zo veel vertrouwen hadden in de lokale democratie, dat zij zich willen beperken tot het één keer in de vier jaar stemmen voor de gemeenteraad. Zij eisen meer invloed op voor hun specifiek relevante beleidsvelden en dossiers, en ook op het niveau van de wijken en dorpen waarin zij leven of actief zijn.

Tegelijkertijd is duidelijk dat een effectief participatiebeleid méér is dan carte blanche geven aan betrokken inwoners, organisaties en bedrijven. Vanuit financieel perspectief is dit onmogelijk en het is ook de vraag of zij altijd over de informatie beschikken om de juiste keuzes te kunnen maken. Bovendien kunnen belangengroepen dan wellicht buitenproportioneel grote invloed bemachtigen. Met andere woorden: burgerparticipatie heeft vele nuances die doorslaggevend kunnen zijn voor het succes van de besluitvorming.

De rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer wil onderzoek doen naar burgerparticipatie, waarbij het accent ligt op de vraag of door de gemeente geformuleerde doelen in de praktijk worden gerealiseerd. De effectiviteitsvraag staat hierbij dus centraal. Concreet betekent dit dat wij er voor kiezen om met het beoogde onderzoek ook in beeld te brengen welke aanpak werkt om de doelen van het participatiebeleid in de praktijk te realiseren en onder welke voorwaarden en in welke situaties. Het is interessant om te zien welk instrumentarium werkt, welke aanpakken succesvol zijn en door inwoners en overige betrokken als positief worden ervaren, en of een beleidsveld kan leren van de werkwijze van andere beleidsvelden.

### 1.2 Doel onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel een actueel beeld te krijgen van de effecten van het participatiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer. Dat betekent dat de resultaten of opbrengsten zo concreet mogelijk geïdentificeerd en beschreven worden. Een beoordeling van de effectiviteit kan niet zonder ook de beleidsuitvoering te analyseren en de wijze waarop het participatiebeleid is verankerd in de organisatie. De doelmatigheidsvraag is niet financieel ingestoken, maar richt zich op de vraag hoe de organisatie kan leren van de ervaringen die zij heeft opgedaan.



De volgende onderzoeksvragen worden hierbij beantwoord:

1. Hoe effectief is het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer?
  - Wat zijn de beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van participatie?
  - Op welke wijze geeft de gemeente daaraan invulling?
  - In welke mate worden daarmee de beleidsdoelstellingen gerealiseerd?
  
2. Hoe doelmatig is het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer en op welke wijze is deze te verbeteren?
  - Welke participatie –instrumenten heeft de gemeente tot de beschikking?
  - Op welke wijze wordt vastgesteld of participatie bij een bepaalde beleidsontwikkeling nodig c.q. van meerwaarde is?
  - Op welke wijze wordt het niveau van participatie (coproduceren, adviseren, raadplegen of informeren) bepaald?
  - Hoe wordt de keuze voor specifieke participatie-instrumenten bepaald en welke afwegingen spelen daarbij een rol?
  - Zijn er verschillen in de uitvoering en resultaten van het participatiebeleid naar beleidsveld, doelgroep, of wijk/kern?
  - Op welke punten onderscheiden succesvolle projecten zich van minder succesvolle? Wat werkt in welke situatie en wanneer werkt het niet?
  - Welke succes- en faalfactoren (do's en don'ts) zijn op basis van bovenstaande te identificeren?
  
3. Op welke wijze is het participatiebeleid uitgewerkt en verankerd?
  - Zijn intern betrokkenen (collega, raad en ambtenaren) voldoende op de hoogte van nut en noodzaak van participatie als onderdeel van het beleidsproces?
  - Zijn de doelen en het beschikbare instrumentarium voor intern betrokkenen helder?
  - In hoeverre slagen intern betrokkenen er in gedurende het uitvoeringsproces consistent te blijven in hun rol?
  - In hoeverre en op welke wijze wordt geleerd van eerdere participatietrajecten?
  - Welke succes- en faalfactoren (do's en don'ts) zijn op basis van bovenstaande te identificeren?

Om de praktijksituatie te toetsen is er gebruik gemaakt van een normenkader.<sup>1</sup> Dit normenkader biedt een overzicht van de succesfactoren van burgerparticipatie.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

In de aanvangsfase van het onderzoek zijn in overleg met de rekenkamercommissie zes casussen gekozen. Deze zijn divers qua onderwerp, looptijd, maatschappelijk impact en mate van abstractie. Door deze casussen gedetailleerd te bestuderen ontstaat er een dwarsdoorsnede van de participatie in de gemeente Haarlemmermeer.

---

<sup>1</sup> Het normenkader is terug te vinden als bijlage 1.



De keuze is hierbij gevallen op:

- Hart van Zwanenburg: een groot project waar met een klankbordgroep en werkgroepen is geparticipeerd om de kern van het dorp Zwanenburg op te knappen.
- Deltaplan Bereikbaarheid: een zeer omvangrijk project waar workshops zijn georganiseerd voor iedere mogelijke betrokkene met als doel de mobiliteit in en door Haarlemmermeer te verbeteren.
- Hondenbeleid (cq. Hondenuitlaatplaatsen); Het hondenbeleid is na een proef in vier gebieden en een tussenevaluatie in 2011 in 2012 verder uitgerold over de rest van de gemeente. Hierbij is in alle gevallen contact geweest met dorps- en wijkraden van de desbetreffende gebieden, waarbij bij dit onderzoek is gekeken naar de wijken Overbos en Hoofddorp-Noord.
- Leerlingenvervoer: het participatietraject leerlingenvervoer bestaat uit een klankbordgroep die structureel meepraat over dit onderwerp en alle aanverwante zaken, zoals de aanbesteding, de bewaking van het beleid, de uitvoering van het leerlingenvervoer, de evaluatie van het leerlingenvervoer en eventuele verbetermaatregelen op dit gebied.
- UMTS-mast Arnolduspark: Dit informerende traject bestond uit een informatieavond waar de provider die de aanvraag voor de UMTS-mast heeft ingediend de inhoud van de avond verzorgd en de gemeente faciliteert en vragen die gericht zijn aan de gemeente beantwoord.
- Studio 5: Er is een klankbordgroep samengesteld met de opdracht om een optimale plek voor een jongerenaccommodatie in de IJtochtzone te vinden en mee te denken met het ontwerp van het gebouw en de buitenruimte.

Bij de selectie van de cases is getracht om recht te doen aan de grote diversiteit van participatietrajecten wat betreft:

- de omvang en looptijd van het project;
- de specifieke lokale context: verscheidenheid in dorpen, (stads)kernen en woonwijken;
- de werkwijze: de inzet van dorps- en wijkraden en/of klankbordgroepen;
- de ambities ten aanzien van het 'niveau' van participeren.

Daarnaast is gekeken naar een aantal meer praktische aspecten. Zo dienen de projecten nog niet te lang geleden te zijn afgerond. Dit om te voorkomen dat de evaluatie (op onderdelen) niet mogelijk blijkt. Als vuistregel is hierbij genomen dat een traject in ieder geval gedeeltelijk is afgerond, en dat dit niet langer dan twee jaar geleden is gebeurd.

De selectie van zes casussen geeft in de breedte een goed beeld van de participatiepraktijk in Haarlemmermeer. Toch moet altijd voorzichtigheid worden betracht met generalisatie van conclusies naar andere, niet onderzochte dossiers. Op zichzelf is hier sprake van een substantiële steekproef, maar bij dit soort kleine aantallen kan één dossier meer of minder vaak toch een heel ander beeld geven. Dit betekent dat er op basis van deze zes dossiers terughoudend omgegaan zal worden met het doen van algemene uitspraken over de participatiepraktijk in de gemeente Haarlemmermeer. Dit neemt niet weg dat bevindingen uit de dossiers wel een goede indicatie en illustratie kunnen vormen voor de Haarlemmermeerse participatiepraktijk.



#### Deskresearch

De eerste fase van het onderzoek bestond uit een analyse van relevante beleidsstukken. De documentstudie richtte zich in eerste instantie op de interne richtlijnen voor de uitvoering van participatietrajecten in de gemeente Haarlemmermeer. Daarnaast zijn de uitkomsten van het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek geanalyseerd. Dit leverde een beeld op van de huidige praktijk en de ontwikkeling van de participatie in Haarlemmermeer. Ten slotte is de beschikbare informatie over de zes participatietrajecten uitvoerig bestudeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van onder meer informatie op de gemeentelijke website, raadsverslagen, pleitnota's en notulen van bijeenkomsten van werk- en klankbordgroepen.

#### Interviews met intern betrokkenen

De ervaringen en verwachtingen van interne betrokkenen zijn gepeild door middel van interviews met de projectleiders, communicatie- of beleidsadviseurs en/of gebiedsmanagers van de onderzochte participatieprojecten.<sup>2</sup> Centraal in de gesprekken stonden de ervaringen met de uitvoering van het participatiebeleid.

#### Participantbenadering

De participanten zijn op verschillende manieren benaderd. Er is een online-enquête uitgevoerd onder de deelnemers van participatietrajecten en er zijn enkele groepsgesprekken gehouden.

Bij de vier casussen waar voldoende e-mailadressen van participanten beschikbaar waren, is een online-enquête uitgevoerd. De enquête richtte zich op alle leden van participatiegroepen en klankbordgroepen van deze vier gekozen trajecten. Van 129 van hen was een emailadres bekend bij de gemeente Haarlemmermeer. Zij hebben allen een uitnodiging ontvangen voor deelname aan een online-enquête. In totaal 44 personen hebben de enquête ingevuld; een respons van 34 procent.

In deze enquête stonden de ervaringen met het participatieproces en de beoordeling van het resultaat centraal. De vragenlijst is door I&O Research –in samenspraak met de rekenkamercommissie– opgesteld. Een overzicht van de resultaten is terug te vinden in bijlage 4. In de vragenlijst is een vraag opgenomen waarbij respondenten hun telefoonnummer achter konden laten om extra uitleg te geven bij de antwoorden. Vrijwel alle respondenten waren hiertoe bereid en hiervan is ook gebruik gemaakt om extra duiding te geven aan de antwoorden.

De enquêteresultaten zijn verwerkt in de analyse. Het aantal gerealiseerde enquêtes verschilt sterk per casus en is bij enkele trajecten erg klein. Dit hangt samen met het uiteenlopende aantal participanten per traject. Door deze beperkte en onevenwichtig verdeelde respons is het niet goed mogelijk uit de enquêteresultaten een algemeen geldend beeld naar voren te halen. Wel geeft de enquête, een goed (kwalitatief) beeld van de sterke en minder sterke punten van de wijze waarop participatie plaatsvindt, vanuit het perspectief van de participant.

---

<sup>2</sup> Een lijst met geïnterviewden is terug te vinden als bijlage 2.



De groepsgesprekken zijn uitgevoerd op locatie. Tijdens deze gesprekken zijn net als in de online enquête de ervaringen met het participatieproces besproken en is ook ingegaan op de beoordeling van het eindresultaat.

#### Eindrapportage

Het rapport dat voor u ligt, beschrijft de uitkomsten van het onderzoek. In dit rapport gaan we in op de belangrijkste succes- en faalfactoren die interne en externe betrokkenen ervaren. De advisering richt zich op de beantwoording van de vraag hoe de effectiviteit en efficiency van de participatie is te vergroten.

### 1.4 Leeswijzer

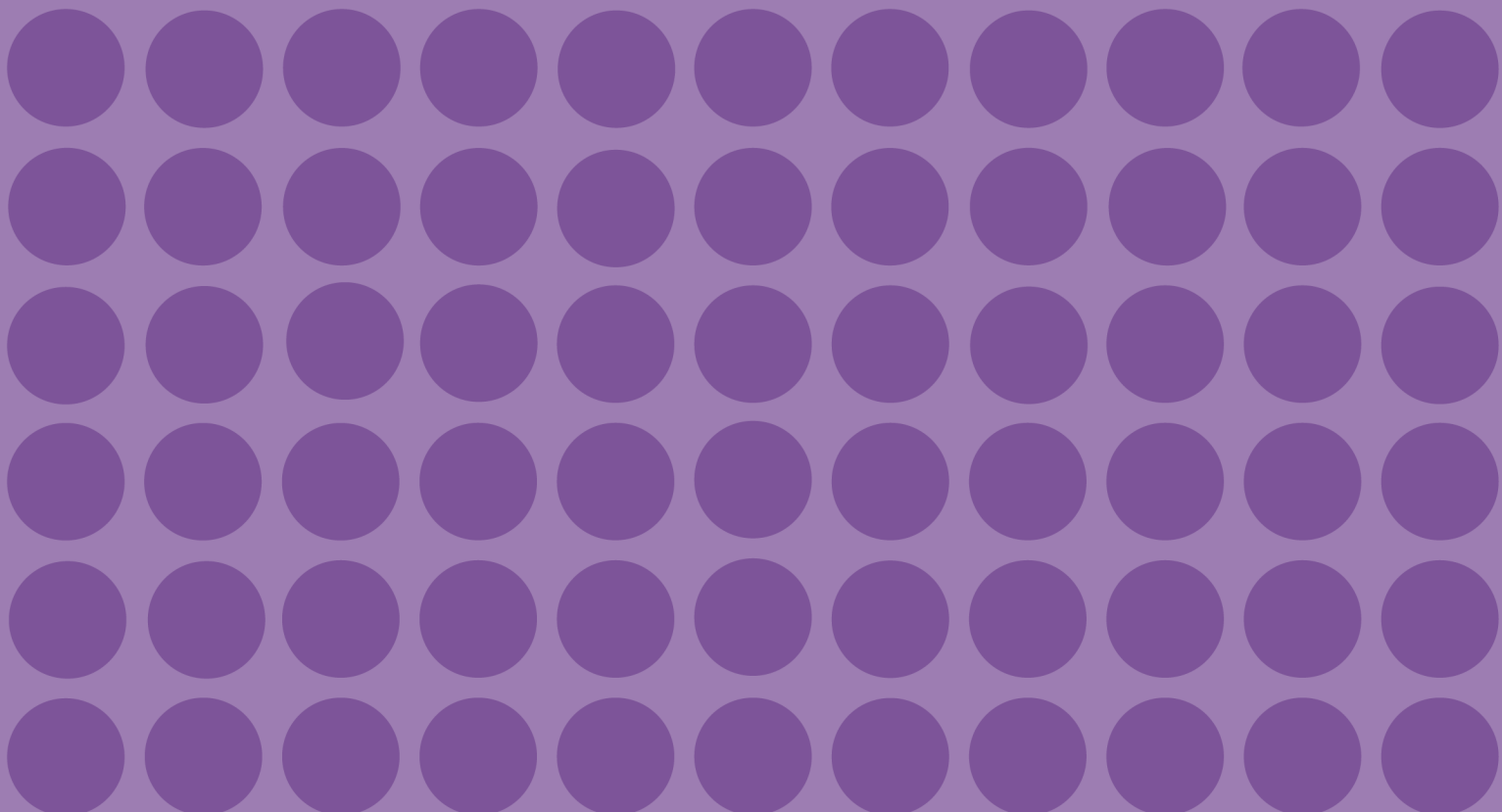
Dit rapport bestaat uit vier thematische hoofdstukken en een afsluitend hoofdstuk met enkele conclusies.

- In hoofdstuk 2 wordt het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer beschreven. Hierbij wordt eerst ingegaan op het beleidskader met aandacht voor de uitgangspunten en de beoogde doelen van de participatie en de borging van de werkwijze.
- Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 3 de organisatie van het participatiebeleid en de uitvoeringspraktijk.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de mate waarin de participatie effectief is. Welke effecten levert participatie onder meer in termen van een groter draagvlak en betrokkenheid onder de inwoners en een hogere kwaliteit van besluiten.
- Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies vanuit de voorgaande hoofdstukken. Hierbij wordt ook ingegaan op mogelijke verbeterpunten voor de toekomstige uitvoering van het participatiebeleid. Hoe verloopt de uitvoering van participatietrajecten en zijn er voorbeelden van good practice en eventuele leerpunten te benoemen?

# 2

## Hoofdstuk

Het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer







## 2. Het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader van de burgerparticipatie in de gemeente Haarlemmermeer beschreven. Hierbij komen de uitgangspunten, de beoogde doelen en de uitwerking daarvan aan de orde. In paragraaf 2.2 wordt aan de hand van de beleidsdocumenten het 'papieren' beleid toegelicht, zoals dat onder meer is vastgelegd in de participatienota en het implementatieplan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies over het Haarlemmermeerse beleidskader voor het participatiebeleid.

### 2.2 Het beleidskader voor burgerparticipatie

Het beleidskader voor het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer bestaat uit een Nota Participatiebeleid gecombineerd met de inspraakverordening en een implementatieplan. Het beleidskader wordt versterkt door de nota van B&W 'Visie op communicatie'. Hoewel dit document uiteraard de focus legt op de gemeentelijke communicatie, worden er ook doelen en uitgangspunten beschreven die van belang zijn voor het participatiebeleid. Voorbeeld hiervan is de wens om intensiever te participeren en hierbij meer online-instrumenten te gebruiken. Uiteraard zijn ook in de Nota Participatiebeleid doelen benoemd die de gemeente Haarlemmermeer nastreeft met de burgerparticipatie. Verder wordt ingegaan op het budget en de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen in het kader van participatie. In het implementatieplan wordt - zoals de naam al aangeeft - de verdere uitwerking en uitvoering van het beleid beschreven. Daarnaast heeft de gemeente in 2011 het convenant 'Spelregels voor participatie' afgesloten met de wijk- en dorpsraden, met daarin de spelregels voor participatie. Voor we ingaan op de inhoud en samenhang van deze beleidsstukken schetsen we eerst kort het wettelijk kader.

#### 2.2.1 Wettelijk kader

Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet zijn alle gemeenten verplicht tot het vaststellen van een verordening waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Deze inspraakverordening biedt burgers de kans in te spreken als het bestuursorgaan heeft besloten tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Aan deze verplichting heeft de gemeente Haarlemmermeer voldaan, door de inspraakverordening in 2008 tezamen met een geactualiseerde participatienota vast te stellen.

Verder is voor een aantal (grote) projecten een MER-traject aan de orde (Milieu Effect Rapportage). In deze gevallen dient nauwkeurig aangegeven te worden hoe de inspraak door en participatie van betrokkenen is geregeld. In de MER-praktijk is ook uitgewerkt hoe respectievelijk minimale participatie, sobere participatie en uitgebreide participatie vormgegeven kunnen worden en in welke situaties een en ander kan werken.



## 2.2.2 Actualisatie participatiebeleid en inspraakverordening 2008

### *Voorgeschiedenis*

De gemeente Haarlemmermeer heeft een lange historie op het gebied van burgerparticipatie. Het college van 1994 – 1998 had participatie al als speerpunt in het collegeprogramma. In 2001 is een inspraakverordening vastgesteld, die in 2008 tezamen met het participatiebeleid is geëvalueerd. Eén van de conclusies van die evaluatie was dat de participatie nog onvoldoende was ingebed in de organisatie.

Als een andere tekortkoming werd gezien dat er door gebrek aan aandacht voor de implementatie, van een organisatie-brede werkwijze geen sprake was. Het ontbrak aan kennis over de toepassing van participatie en er waren ook geen duidelijke richtlijnen voor het betrekken van de wijk- en dorpsraden. Ook binnen de raad bestond onduidelijkheid over de uitvoering en (mogelijke) opbrengsten van burgerparticipatie. Tot slot werd geconstateerd dat ook de terugkoppeling nog te vaak ontbrak.

### *Inhoud nota*

Naar aanleiding van de evaluatie is in 2008 het participatiebeleid aangescherpt. Dit heeft geleid tot een nieuwe participatienota en inspraakverordening. Hierin is aangegeven wat de doelen van het participatiebeleid zijn en op welke wijze de gemeente daar invulling aan wil geven. In het raadsvoorstel wordt de missie van participatiebeleid als volgt omschreven:

*“Onze missie is dat inwoners, ondernemers, instellingen en belangenorganisaties de mogelijkheid hebben vroegtijdig invloed uit te oefenen op de voorbereiding van gemeentelijke beleids- en uitvoeringsplannen met name gericht op de leef- en woonomgeving en dat hun inbreng transparant wordt meegewogen in de belangenafweging.”*

In de nota wordt verder geconstateerd dat inwoners, organisaties en bedrijven ‘regelmatig spanning voelen tussen gewenste nieuwe ontwikkelingen en beheer van het bestaande.’ De gemeente Haarlemmermeer ziet zichzelf in dit spanningsveld als een belangrijke speler en verwacht dat in deze diverse en dynamische omgeving, een goed participatiebeleid duidelijkheid en vertrouwen geeft aan inwoners, maar ook begrip voor andermans belangen en draagvlak voor beleid.

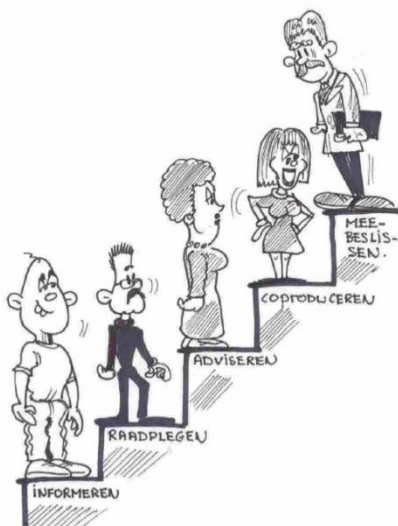
Hiermee sluit de in de nota vermelde missie aan op wat in het algemeen van burgerparticipatie mag worden verwacht: het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak voor (beleids)plannen of besluiten. Daarnaast noemt men participatie ‘een voorwaarde voor behoorlijk bestuur’ en derhalve een middel om burger en bestuur dichter bij elkaar te brengen.

In de rapportage 'Burgerparticipatie: inventarisatie van ervaringen in Haarlemmermeer en in het land' -die de basis vormt voor de nota- wordt ook melding gemaakt van andere positieve effecten van burgerparticipatie zoals meer betrokkenheid bij de eigen leefomgeving, een sneller en zorgvuldiger besluitproces en de inhoudelijke verrijking van het oorspronkelijke plan.



In de participatienota presenteert de gemeente Haarlemmermeer een indeling van participatievormen naar de mate van invloed die de burger krijgt. Hiervoor wordt de landelijk veel toegepaste participatieladder gebruikt. Het gaat om de volgende participatievormen:

- **Informereren:** Het bestuur besluit zelf en informeert de inwoners, ondernemers, belangengroepen en instellingen.
- **Raadplegen:** Het bestuur bepaalt grotendeels zelf de politieke agenda voor besluitvorming. Het gesprek wordt met betrokkenen gevoerd, om op de hoogte te raken/blijven van wat er leeft, hetgeen meegewogen kan worden in het besluit.
- **Adviseren:** Het politiek bestuur stelt de politieke agenda samen. De betrokkenen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Aangedragen problemen en oplossingen worden meegewogen in de besluitvorming. Het bestuur verbindt zich niet per definitie aan ingebrachte signalen van problemen of oplossingen.
- **Coproduceren:** Het politiek bestuur en de betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Als overeenstemming niet bereikt kan worden, kan het gemeentebestuur beargumenteerd afwijken.
- **Meebeslissen:** Binnen vooraf gestelde kaders worden besluiten aan de betrokkenen gedelegeerd. Het politiek bestuur verbindt zich aan deze besluiten als ze passen binnen vooraf gestelde kaders.



Onduidelijkheid over het participatieproces ontstaat vooral als niet duidelijk is hoeveel invloed participanten (nog) hebben. Helderheid over de gekozen participatievormen helpt om de verwachtingen te managen.

#### *Procesmatige doelen van het participatiebeleid*

In de participatienota is een zestal operationele doelstellingen van het participatiebeleid geformuleerd. Deze hebben betrekking op de interne en externe organisatie van het beleid:

Doelen met betrekking tot de interne organisatie

1. Het bieden van duidelijkheid over wanneer en met wie participatie gaat plaatsvinden en hoe het uiteindelijk wordt uitgevoerd.
2. Vaststellen van een nieuwe, sobere inspraakverordening die is gebaseerd op de VNG-modelverordening, aangevuld met enkele accenten uit het lokale participatiebeleid.
3. Het ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van participatie.



Doelen met betrekking tot de externe organisatie

4. Het bieden van helderheid over hoe ingebrachte meningen en argumenten meewegen in het uiteindelijke besluit.
5. Stellen van faire subsidieregels ten behoeve van de participatie.
6. Het ondersteunen en faciliteren van dorps- en wijkraden.

De verdere uitwerking en implementatie van de interne organisatie van het participatiebeleid is beschreven in paragraaf 3.2. De externe organisatie is beschreven in paragraaf 3.3.

#### *Inhoudelijke doelen*

Opvallend is dat de mogelijke meerwaarde van participatie zoals het vergroten van draagvlak of betere besluiten, in de participatienota niet als expliciete beleidsdoelen worden genoemd. De nadruk in de nota ligt sterk op de procesmatige doelen zoals hierboven omschreven.

De inhoudelijke doelen die de gemeente Haarlemmermeer nastreeft door middel van het participatiebeleid komen pas aan de orde in het implementatieplan (zie 2.2.3).

#### *Rolverdeling en budget*

In de nota wordt een eerste aanzet gegeven tot verdere concretisering en uitwerking. Hierbij wordt ingegaan op het uitvoeringsproces, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de beschikbaarheid van budget. Bij de beoogde uitvoering is maatwerk het sleutelwoord. Rekening houdend met de belanghebbenden en de mogelijk verschillende belangen wordt een passende participatievorm gekozen. Verder wordt in de participatienota ingezet op toepassing van E-participatie als de casus zich hiervoor leent, om participatie laagdrempeliger, sneller en goedkoper te maken. Verder is vastgesteld dat de verantwoordelijkheid en uitvoering van beleid- en project specifieke participatieprocessen ten laste komen van de desbetreffende programma's en projecten. Er is met andere woorden geen apart budget voor participatie, maar het wordt ondergebracht bij het budget van de trajecten; het moet worden ingepland als kostenpost. Wanneer een ambtenaar participatie niet als taak ziet kan dit een spanningsveld opleveren. Wel is er speciaal budget voor de dorps- en wijkraden.

De burgemeester is als portefeuillehouder systeemverantwoordelijk voor het participatiebeleid. Deze verantwoordelijkheid betreft de werkwijze om het participatiebeleid uit te voeren, het implementatietraject en de spelregels voor participatie. Op dossierniveau zijn de wethouders bij wie het onderwerp van het traject in de portefeuille zit verantwoordelijk. De gemeenteraad stelt de kaders van het participatiebeleid vast, evenals de Inspraakverordening. In het burgerjaarverslag is de evaluatie van uitvoering van het participatiebeleid opgenomen.

### **2.2.3 Implementatieplan**

De uitvoering van het beleid en de daarin gestelde doelen is in eerste instantie vormgegeven in het 'Plan van aanpak implementatie participatiebeleid Haarlemmermeer.' Dit is geschreven door de adviseur op het gebied van burgerparticipatie met als doel om intern mee aan de slag te gaan. Het is ter informatie langs de raad gegaan.



### *Inhoudelijke doelen van participatiebeleid*

Daar waar de participatienota zich richt op een aantal operationele, procesmatige doelen, komt in het implementatieplan ook de inhoudelijke kant van participatie aan de orde. In dit implementatieplan wordt het participatiebeleid omschreven als een middel om meerwaarde te creëren voor inwoners, ondernemers, instellingen en belangenorganisaties, zoals:

1. recht doen aan het participatierecht van inwoners;
2. bieden van de mogelijkheid voor directe invloed;
3. kwaliteitsverbetering van het beleid;
4. draagvlak voor het beleid;
5. een sneller beleidsproces met minder bezwaar en beroepsprocedures.

Om die meerwaarde te kunnen bereiken is een aantal voornemens en doelen van het implementatietraject benoemd. Om die doelen te realiseren zijn 10 producten en activiteiten geformuleerd:

1. website intranet/internet;
2. ondertekening convenant 'spelregels voor participatie';
3. opstellen format startnotitie participatietraject;
4. toegankelijke wettelijke voorschriften;
5. ontwikkelen werkvormen voor participatietrajecten in participatieladder;
6. checklist voor uitvoering participatietrajecten;
7. proeftuin onderwerpen: projectsubsidie, e-participatie, burgerinitiatief;
8. spelregels geschikt maken voor alle doelgroepen;
9. presentaties en workshops voor kennisverspreiding;
10. leer- en verbetercyclus.

Aan de meeste van deze voornemens is invulling gegeven. Een aantal ervan bleek echter niet het beoogde resultaat op te leveren. Met name de checklist voor uitvoering van participatietrajecten en de informatie op intranet bleek niet te landen in de ambtelijke organisatie. De checklist werd niet veel gebruikt door de medewerkers en degenen die de inhoud kenden beoordeelden deze veelal als 'te abstract'. Er is niet voor gekozen deze checklist te verbeteren en meer toe te spitsen op de behoefte van de doelgroep, door bijvoorbeeld (Haarlemmermeerse) praktijkvoorbeelden te gebruiken. Ook de leer- en verbetercyclus is na een enthousiaste start afgezwakt. Het ontwikkelen van werkvormen voor de participatietrajecten is in de praktijk nooit uitgevoerd. Het is onbekend in hoeverre er gebruik is gemaakt van de proeftuin om kennis op te halen bij andere gemeenten. Meer over de interne en externe organisatie van het participatiebeleid is te lezen in hoofdstuk 3.



### 2.3 Belangrijkste bevindingen en conclusies

Op basis van de bevindingen zoals geschetst in dit hoofdstuk komen we tot de volgende conclusies over het beleidskader van het Haarlemmermeerse participatiebeleid.

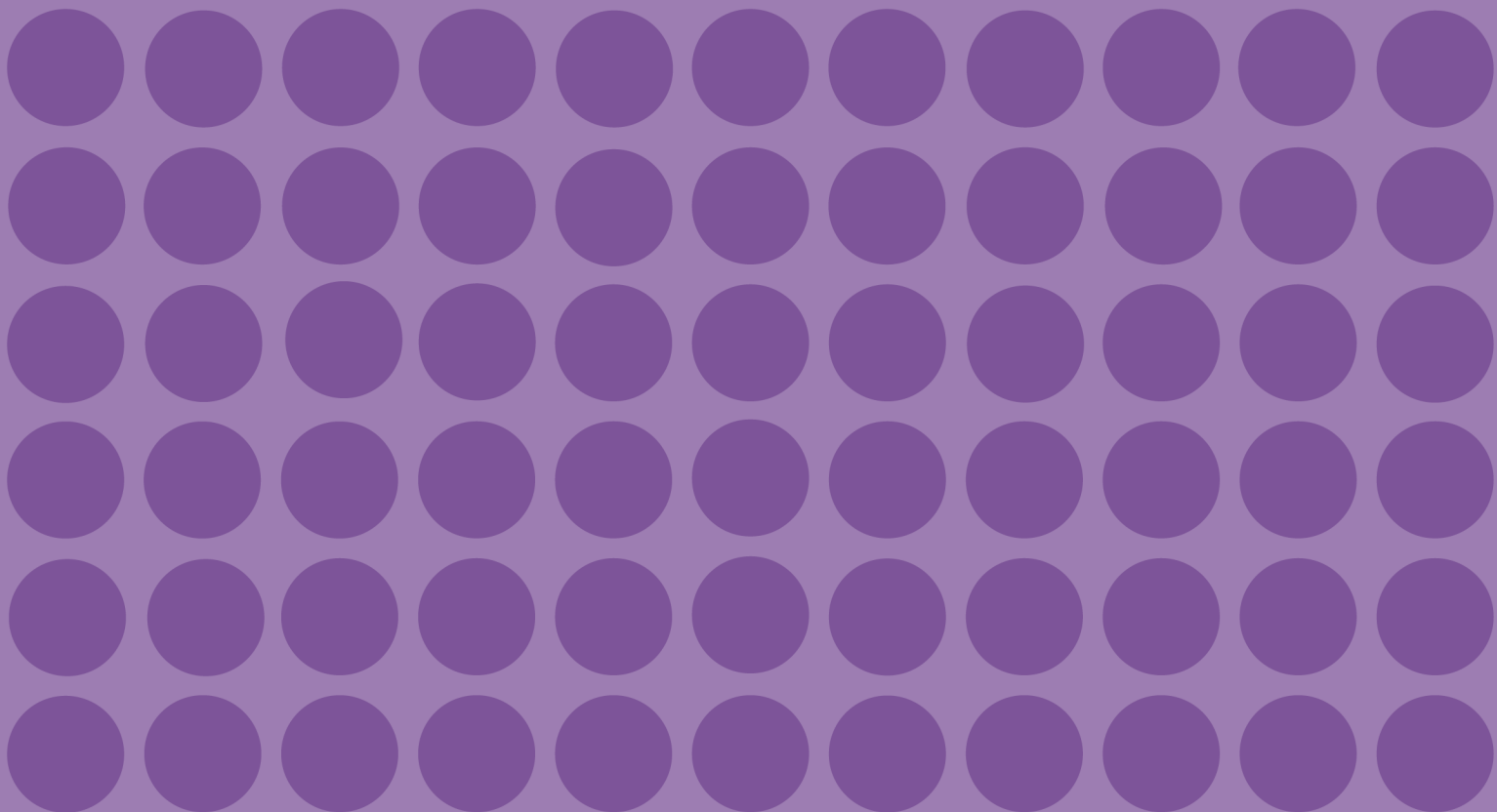
- De geformuleerde doelen in de participatienota hebben voor een belangrijk deel een procesmatig karakter. In de beleidsstukken wordt weinig expliciet ingegaan op de beoogde inhoudelijke meerwaarde van participatie, zoals draagvlak, inhoudelijke verrijking en snellere en betere besluitvorming. In het implementatieplan staan wel inhoudelijke doelen vermeld. Het zou logischer zijn om in de participatienota zelf de inhoudelijke doelen van participatiebeleid duidelijker te benoemen en in een implementatienota vooral in te gaan op de organisatorische en procesmatige uitwerking van het participatiebeleid.
- Het Haarlemmermeerse participatiebeleid biedt bewust ruimte om te kunnen komen tot maatwerkoplossingen die recht doen aan de diversiteit binnen de gemeente. Het beleid zoals vastgelegd in de participatienota maakt wel onderscheid in niveaus van participatie (de participatieladder), maar biedt geen strakke richtlijnen om te komen tot het vaststellen van een passend participatieniveau. Deze keuze voor het participatieniveau en ook de verdere invulling wordt in belangrijke mate overgelaten aan de eigen inschatting en deskundigheid van betrokken medewerkers en de ervaring die de organisatie in de afgelopen jaren heeft opgedaan.
- Aan de weinig gestandaardiseerde en open aanpak zijn behalve het mogelijke voordeel van maatwerk, ook risico's verbonden. Het bieden van vrijheid in de uitwerking betekent dat er in vergelijkbare situaties verschillen kunnen ontstaan in bijvoorbeeld de keuze om wel of geen participatie toe te passen, de mate van invloed en/of in het gekozen instrumentarium. Daar komt bij dat een aantal voorgenomen maatregelen en instrumenten om medewerkers te ondersteunen, niet is geïmplementeerd. Zo is er geen stappenplan voor participatietrajecten ontwikkeld en ook is er nog geen beschrijving van verschillende participatie-instrumenten en methodieken. Dat betekent dat medewerkers in sterke mate leunen op hun eigen inzichten en preferenties en de kennis van collega's bij de keuze van de participatie-instrumenten/methodieken die zij inzetten.
- Doordat er weinig vastligt over de aanpak van participatie ligt de borging van de werkwijze in belangrijke mate bij leidinggevenden, collega's en met name de gebiedsmanagers. Dit systeem voldoet in de ogen van de intern betrokkenen. Medewerkers kennen weinig meerwaarde toe aan een stappenplan of beslisboom, met behulp waarvan ze een participatieplan kunnen opstellen. Er is onder betrokken medewerkers een breed gedragen overtuiging dat de participatiepraktijk te complex is om in een gestandaardiseerd stappenplan te vatten. Wel is er bij een groeiende groep medewerkers behoefte aan een inspirerend, laagdrempelig document dat overzicht biedt van de toepassingsmogelijkheden van uiteenlopende participatie-instrumenten.

Buiten de bijdrage aan de dorps- en wijkraden is er geen apart participatiebudget. Dat betekent dat de kosten van participatie binnen de betreffende programma's en projecten vallen. Een mogelijk voordeel hiervan is dat wellicht bewuster met dit aspect van de besluitvorming en uitvoering wordt omgegaan. Een mogelijk risico is dat bij tekort aan middelen, de neiging bestaat van participatie af te zien of de vorm waarin het plaatsvindt te minimaliseren.

# 3

## Hoofdstuk

Organisatie en uitvoering van het participatiebeleid





## 3. Organisatie en uitvoering van het participatiebeleid

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het beleidskader en de uitwerking van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer beschreven. In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de interne en externe organisatie van het participatiebeleid. Op welke wijze brengt de gemeente de uitgangspunten en beoogde werkwijze in de praktijk? Hiervoor kijken we in eerste instantie in de paragrafen 3.2 en 3.3 hoe de gemeente als uitwerking van de participatienota de interne en externe organisatie van het participatiebeleid heeft neergezet. Daarna behandelen we in paragraaf 3.4 de uitvoeringspraktijk aan de hand van zes praktijkvoorbeelden.

### 3.2 Interne organisatie

De interne organisatie van het participatiebeleid is er in principe op gericht medewerkers in staat te stellen op adequate wijze vorm en inhoud te geven aan participatietrajecten. Alleen dan zijn eventuele inhoudelijke doelen zoals meer draagvlak, interne verrijking en betere en snellere besluitvorming te realiseren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de slag van beleidsvoornemen naar uitvoering is gemaakt.

#### 3.2.1 Doelen en uitgangspunten

In de participatienota is een aantal procesmatige doelen gesteld die waren gericht op ondersteuning van medewerkers en borging van de werkwijze. Dat was in de eerste plaats het vaststellen van een nieuwe sobere inspraakverordening. Daarnaast heeft de gemeente het streven intern betrokkenen duidelijkheid te bieden over het moment van, de deelnemers aan en de wijze waarop participatie dient te worden uitgevoerd. Bij dit laatste hoort het ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van participatie.

#### 3.2.2 Inspanningen en resultaten

##### *Vaststellen van een inspraakverordening*

In 2008 is een nieuwe inspraakverordening vastgesteld. De noodzaak van de actualisatie van de verordening lag in een aantal veranderingen in wet- en regelgeving, onder meer in de Algemene Wet Bestuursrecht en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening. Omdat de oude verordening door inwoners en organisaties als onduidelijk werd beoordeeld, is gekozen voor een sobere regeling conform de VNG-modelverordening.

##### *Bieden van duidelijkheid over wijze van uitvoering*

Uit de evaluatie van het participatiebeleid in 2008 kwam naar voren dat de spelregels van participatie niet altijd helder waren. Voor inwoners was het onduidelijk hoeveel ruimte zij hebben om het resultaat te beïnvloeden. Bij raadsleden was er onduidelijkheid over het verloop van participatieprocessen.





Om betrokkenen meer duidelijkheid te geven over wanneer en de manier waarop invloed uitgeoefend kan worden, is voorzien in het ontwikkelen van een helder stappenplan en afwegingskader.<sup>3</sup> Het bedoelde stappenplan is niet ontwikkeld. Intern betrokkenen ervaren het ontbreken ervan in de praktijk niet als een probleem. Men zegt goed in staat te zijn een participatieplan op te stellen op basis van eigen ervaring en/of expertise van collega's. Gezien de maatwerkaanpak die vaak nodig is, vragen intern betrokkenen zich af in hoeverre een gestandaardiseerd stappenplan en afwegingskader van toegevoegde waarde zou zijn.

#### *Instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van participatie*

In de participatienota is geconstateerd dat er verspreid over de ambtelijke organisatie veel ervaring zit op het gebied van participatie. Tegelijkertijd werd gesteld dat door de dynamiek in de gemeente er vaak weinig tijd is voor innovatie en creativiteit in de vormgeving van participatietrajecten. Om de effecten van participatie te maximaliseren werd het daarom zinvol geacht instrumenten te ontwikkelen die de ambtelijke organisatie kan gebruiken bij de opzet en uitvoering van participatietrajecten.

Er zijn met wisselend succes pogingen gedaan om innovatieve participatie-instrumenten uit te rollen in de ambtelijke organisatie.

- De overstijgende doelen van het participatiebeleid zijn terug te vinden op de gemeentelijke website en op het intranet. Er is echter geen leidraad beschikbaar voor het opstellen van participatieplannen, c.q. het bepalen van participatieniveau, doelen en in te zetten instrumenten bij specifieke trajecten. Op intranet zijn wel links geplaatst met verwijzingen naar informatieve sites. Hiervan wordt echter nauwelijks gebruik gemaakt.
- Er zijn participatieambassadeurs 'benoemd' op de vakafdelingen om als een aanjager en/of innovatieve factor te fungeren. Deze ambassadeurs zijn echter onder die naam niet meer actief. Dit is overigens niet ten koste gegaan van de toepassing van participatie in de praktijk en er wordt nog steeds van de kennis en ervaring van de voormalige ambassadeurs gebruik gemaakt. Er is een steeds grotere groep die actief met participatie bezig is en deze groep groeit nog steeds. Samen met de ontwikkeling van het gebiedsmanagement ontstaat er een nieuwe groep mensen die actief met participatie bezig is en ook collega's daar bij helpt. Dit ontstaat van onderaf en het beeld is dat dit beter werkt.
- Bij de groeiende groep medewerkers die participatie toepassen bestaat (nog steeds) behoefte aan een inspirerend, laagdrempelig document dat overzicht biedt aan participatie-instrumenten en een toegevoegde waarde kunnen zijn. Dit document zou inzicht moeten bieden in de specifieke situaties waarin deze instrumenten het meest geschikt zijn, wat voor- en nadelen zijn en wie er ervaring mee heeft. Voor het gebruikersgemak zou het bondig en op Haarlemmermeer toegesneden moeten zijn. Een dergelijk ondersteunend en inspirerend document past goed binnen de maatwerkaanpak die de gemeente voorstaat en biedt tegelijkertijd iets meer houvast aan medewerkers en levert een bijdrage aan een grotere mate van structurering van de werkwijze.

---

<sup>3</sup> Zie: Implementatieplan, behorend bij geactualiseerde Participatienota van 2008



### 3.2.3 Beleving en waardering van de interne organisatie

In de praktijk verschilt het van persoon tot persoon in hoeverre medewerkers de gemeentelijke visie op het gebied van participatie uitdragen. De participatieverordening is voldoende bekend en ingeburgerd, maar dat neemt niet weg dat er verschillen zijn per bestuurder, manager of medewerker hoeveel waarde er aan participatie wordt gehecht. Het beeld van de meeste intern betrokkenen is dat momenteel de participatie voldoende geborgd is.

Via de clustermanager communicatie en de clustermanager voor de gebiedsmanagers is er sprake van enige borging binnen de ambtelijke organisatie.<sup>4</sup> Zij proberen participatie onder de aandacht te brengen. Toch zijn er ook signalen dat participatie nog onvoldoende wordt opgepakt. Zo is het initiatief met participatieambassadeurs op verschillende afdelingen nooit volledig doorgezet. Volgens enkele intern betrokkenen zit het vooral in de kosten. Zij constateren dat er weinig budget is, waardoor er niet altijd voldoende tijd en energie in participatie wordt gestopt. Men verwijst in dit verband naar de dynamiek in de gemeente. Participatie is in veel gevallen gewenst of zelfs noodzakelijk. Maar doordat er zo veel gebeurt, is er in de praktijk weinig tijd en ruimte voor creativiteit en vernieuwing in de opzet en uitvoering van participatietrajecten. Participatie wordt dus deels op 'routine' uitgevoerd.

Binnen de gemeentelijke organisatie is voldoende ervaring met participatie om de mogelijkheden en beperkingen van participatie in te zien. Nieuwe werknemers leren 'on the job' doordat ze meelopen met collega's.

*"Het is belangrijk om nieuwe medewerkers mee te nemen met meer ervaren medewerkers en zo praktijkervaring op te laten doen."* – Medewerker gemeente Haarlemmermeer

Binnen de gemeente wordt deze praktijkervaring als het belangrijkste en meest effectieve leertraject gezien. In 2010 zijn er tevens diverse bijeenkomsten geweest waar de vormgeving van participatietrajecten centraal stonden, maar sindsdien is het aantal centraal georganiseerde cursussen en workshops op dit gebied sterk afgenomen. Clusters hebben zelf cursussen geselecteerd die passen bij het werk van de individuele medewerkers. Dit versterkt het beeld dat er veel vanuit eigen ervaring wordt gewerkt en weinig wordt gekeken naar nieuwe experimenten 'buiten de deur'.

## 3.3 Externe organisatie

### 3.3.1 Beoogde doelen

Naast de interne organisatie is een andere belangrijke voorwaarde van succesvolle participatie, dat de externe organisatie op orde is. De gemeente Haarlemmermeer heeft de externe organisatie vormgegeven door het aanwijzen van de dorps- en wijkraden als structurele externe partners. Worden deze dorps- en wijkraden tijdig betrokken bij de besluitvorming en worden deze dusdanig gefaciliteerd dat zij in staat zijn hun rol te vervullen.

---

<sup>4</sup> De gemeente werkt met een 'directie' van vier leden en de gemeentesecretaris. Zij behandelen 19 clusters. In principe is dit integraal, maar in de praktijk zijn er inmiddels wel portefeuilles ontstaan, waardoor er bijvoorbeeld gesproken kan worden van een 'clustermanager communicatie'.



Verder is het bij de externe organisatie belangrijk dat er zo weinig mogelijk drempels opgeworpen worden waardoor inwoners afzien om van hun recht op participatie gebruik te maken.

In de participatienota zijn met betrekking tot de externe organisatie de volgende doelen benoemd:

1. het bieden van helderheid over hoe ingebrachte meningen en argumenten meewegen in het uiteindelijke besluit;
2. stellen van faire subsidieregels ten behoeve van de participatie van de dorps- en wijkraden;
3. het ondersteunen en faciliteren van dorps- en wijkraden.

Hoewel de organisatie van de klankbordgroepen niet als doel is genoemd maakt dit wel een belangrijk onderdeel uit van de externe organisatie van de participatie. Ook dit aspect wordt daarom in de volgende paragraaf behandeld.

### 3.3.2 Inspanningen en resultaten

In het algemeen kan worden gesteld dat transparantie over de wijze waarop besluiten tot stand komen en hoe de input van burgers daarin is verwerkt, bijdraagt aan het succes van participatie. Bij het opstellen van de participatienota is deze transparantie van besluitvorming als een verbeterpunt geformuleerd ten opzichte van het verleden. Het bieden van helderheid aan de participanten vereist communicatie die is aangepast aan het expertiseniveau van de participant. In termen van de interne organisatie zijn er geen specifieke acties aan dit uitgangspunt gekoppeld. Het wordt intern gezien als een aandachtspunt dat in de praktijk moet worden toegepast.

We gaan navolgend in op twee door de gemeente Haarlemmermeer toegepaste vormen van participatie, namelijk met behulp van dorps- en wijkraden en met behulp van klankbordgroepen.

Direct na het vaststellen van de participatienota is werk gemaakt met het vernieuwen van de verdelingssystematiek voor de participatiesubsidies voor dorps- en wijkraden. De gestaffelde vergoedingsopbouw op basis van inwonertal leidde soms tot een terugval in subsidie die moeilijk was uit te leggen aan de dorps- en wijkraden.<sup>5</sup> Daarbij waren de wijk- en dorpsraden van mening dat de participatiesubsidie te laag was en opperden een aanvullende subsidie, bijvoorbeeld op basis van prestaties. De huidige subsidieregeling voor de dorps- en wijkraden gaat nog altijd op basis van inwonertal. De systematiek is echter aangepast zodat er geen terugval in subsidie meer kan plaatsvinden. Een aanvullend budget op basis van prestaties is er niet gekomen. Wel wordt binnen de gemeentelijke organisatie geconstateerd dat door de groei van de gemeente het beschikbare budget (€ 56.000) binnenkort niet langer toereikend is. Dit komt door de oprichting van nieuwe wijkraden, maar ook actievere subsidie aanvragen van de bestaande dorps- en wijkraden.

Naar behoren functionerende dorps- en wijkraden zijn een belangrijk element van het gemeentelijk beleid 'gebiedsgericht werken' en dienen door de gemeente te worden betrokken in met name de gebiedsgebonden participatietrajecten.

---

<sup>5</sup> Wijken tot een bepaald aantal inwoners kregen 1 euro per inwoner. Wanneer het inwonertal boven een bepaald aantal uitkwam, zakte het bedrag naar 0,75 euro per inwoner. Hierdoor kon het voorkomen dat de totale subsidie daalde terwijl de wijk groeide.



Dorps- en wijkraden dienen te fungeren als ‘de oren en ogen’ in wijk of dorp. In de participatienota stelt de gemeente zich tot doel om de dorps- en wijkraden zo goed mogelijk te faciliteren om de kennis in de wijk optimaal te benutten. Zowel de gebiedsmanagers als de dorps- en wijkraden zelf zijn van mening dat wijkgericht werken en het betrekken van de raden meerwaarde kan bieden. Ook zijn er de afgelopen jaren stappen gezet op het gebied van wijkgericht werken en worden dorps- en wijkraden in voldoende mate betrokken bij de besluitvorming. De samenwerking met de dorps- en wijkraden is vastgelegd in het Convenant ‘spelregels voor participatie’ (zie kader).

#### Convenant ‘spelregels voor participatie’

Het convenant ‘spelregels voor participatie’ bevat een set basisafspraken tussen de gemeente en de dorps- en wijkraden, waarbij de nadruk ligt op de interactieve beleidsvorming. De afspraken in het convenant hebben betrekking op de rol van de wijkraden bij de besluitvorming en de wijze waarop de wijkraden hun representatieve functie kunnen vervullen en daarmee de gevoelens en meningen vanuit de achterban bij de gemeente naar voren kunnen brengen. Verder belicht het convenant ook de rol en inspanningen van de gemeente in relatie tot de wijkraden.

Het uitgangspunt is dat dorpsraden en wijkraden vrij zijn om gevraagd en ongevraagd advies te geven op zaken die ingrijpen in hun werkgebied. Daarbij worden de dorps- en wijkraden geacht zorg te dragen voor hun eigen representativiteit en spannen zich in om informatie en signalen vanuit hun achterban op te vangen, door actieve communicatie en organiseren van raadpleging en/of informatieavonden.

Met het convenant spreekt de gemeente af dorps- en wijkraden en - afhankelijk van de situatie - eventuele andere belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken bij voorbereidingen van beleid en uitvoerings- en beheerplannen. Verder bevat het convenant afspraken over de financiële ondersteuning van de dorps- en wijkraden door de gemeente en over de wijze waarop de gemeente de raden bij de besluitvorming betreft (afspraken over reactietermijnen en terugkoppeling van de uitkomsten).

Niettemin zijn er nog verschillende aandachtspunten te identificeren met betrekking tot het faciliteren van de wijk- en dorpsraden door de gemeente.

- Zo is het contact met de achterban voor een aantal wijk- en dorpsraden beperkt, soms in heel praktische zin. De gemeente zou wellicht een rol kunnen spelen in het versterken van het contact van de wijk- en dorpsraden met hun achterban. Te denken valt aan hulp bij het gebruik van social media, ondersteuning bij het opzetten van een databestand van e-mailadressen voor raadpleging.
- Wanneer de dorps- en wijkraden er desondanks niet in slagen voldoende contact met de achterban te realiseren, zou gekeken kunnen worden of de rol in participatietrajecten hierop aangepast kan worden.
- Sommige wijkraden zouden een impuls kunnen gebruiken, hetzij in deskundigheid of wel qua menskracht.
- Een aantal gebieden in Haarlemmermeer zijn nog niet vertegenwoordigd door een dorps- of wijkraad. De gemeente zou inwoners van deze gebieden (nog meer) kunnen stimuleren zich te organiseren in dorps- en wijkraden.
- Uit de evaluatie van het convenant Spelregels voor Participatie (2013) blijkt verder dat veel dorps- en wijkraden vinden dat ze door de gemeente nog te vaak te laat betrokken worden, weinig tijd krijgen om te reageren, hun inbreng niet voldoende wordt meegenomen en dat zij geen terugkoppeling krijgen in het verdere traject. Meer gebiedsgericht werken en een structurelere inbedding van de afspraken in de gemeentelijke organisatie worden aangedragen als oplossingen.



De gemeente Haarlemmermeer maakt frequent gebruik van de zogeheten ‘klankbordgroep-methode.’ Hierbij spreken participanten namens hun achterban met de gemeente over specifieke thema’s en voorgenomen besluiten. In de participatienota wordt het probleem benoemd dat participanten zelden een goede afspiegeling vormen van de totale doelgroep. Een belangrijk deel van de participanten denkt en handelt vanuit het individuele belang, terwijl men in een klankbordgroep idealiter de achterban vertegenwoordigt.

Voor veel participanten (ook klankbordgroepleden) is deelname aan een participatietraject vaak eenmalig. Deelname gaat doorgaans gepaard met enthousiasme en betrokkenheid, maar het lukt niet alle participanten om werkelijke inhoudelijke meerwaarde te bieden. Van participanten kan niet verwacht worden dat zij allemaal in detail op de hoogte zijn van de gemeentelijke werkwijze en formele besluitvormingsprocedures. In de praktijk blijkt een deel van de participanten ook minder vertrouwd met de spelregels en randvoorwaarden van participatie.

Het stellen van eisen aan de deskundigheid van de participant is in de praktijk lastig. De gemeente let bij de samenstelling van de klankbordgroepen en ook tijdens de uitvoering wel op de mate waarin klankbordgroepleden contact hebben met c.q. gevoed worden door hun achterban. Toch is dat niet altijd op voorhand duidelijk en blijkt gaandeweg dat het contact met de achterban tekort schiet. De gemeente zou in deze gevallen kunnen inzetten op het versterken van het contact door te faciliteren of te stimuleren op dezelfde wijze als hierboven omschreven bij de dorps- en wijkraden.

### 3.3.3 Beleving en waardering van de externe organisatie

De gemeente Haarlemmermeer hecht veel waarde aan de gebiedsgerichte aanpak, waarbij de dorps- en wijkraden een belangrijke factor vormen. De raden worden geacht een brug te vormen tussen bewoners en de gemeente. Er is waardering voor het enthousiasme en de betrokkenheid van de leden. Het expertiseniveau is sterk wisselend, maar dit is inherent aan het systeem met vrijwilligers. De belangrijkste kanttekening bij dit overwegend positieve beeld is de onduidelijkheid over de rollen. Er blijken verschillende opvattingen te bestaan over de precieze taken van de wijkraden. Volgens het beleidskader dienen de dorps- en wijkraden vooral te fungeren als ‘de oren en ogen’ in de kern/wijk. In de praktijk komt dit er vaak op neer dat de gemeente de wijk- of dorpsraad vraagt reacties te verzamelen. Het risico dat daarbij op de loer ligt is dat de dorps- en wijkraden - ook door zichzelf - worden gezien als representatieve vertegenwoordiging van dorp of wijk, terwijl zij onvoldoende contact hebben met de achterban. De gemeente onderkent dit risico en zet hier momenteel al op in, bijvoorbeeld door de mogelijkheden van social media bij wijkraadleden te promoten. De dorps- en wijkraden zelf erkennen ook dat dit een continu aandachtspunt blijft, maar voelen zich beperkt in hun mogelijkheden door een gebrek aan mankracht.

## 3.4 De uitvoering van participatie in de praktijk

In de vorige twee paragrafen was te lezen hoe de gemeente Haarlemmermeer de vernieuwde participatienota heeft uitgewerkt in het opzetten van de interne en externe organisatie.

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop de gemeente de beoogde werkwijze in de praktijk brengt. De informatie in deze paragraaf is deels ontleend aan interviews met intern betrokkenen en tevens gebaseerd op de analyse van zes recente casussen (zie paragraaf 1.3 en bijlage 3).



Deze praktijkvoorbeelden zijn onderzocht door middel van documentanalyse (o.a. participatieplannen, verslagen van bijeenkomsten) en interviews met de projectleiders en andere betrokken medewerkers van de gemeente. Daarnaast zijn bij alle zes trajecten ook de participanten geraadpleegd, deels door middel van interviews en door middel van een korte online enquête.

### 3.4.1 Keuzen bij het ontwikkelen van het participatieplan

Bij het opstellen van participatieplannen dienen de betrokken medewerkers een aantal keuzen te maken. De belangrijkste daarvan zijn:

- a. de beslissing om wel of geen participatie in te zetten;
- b. de keuze van het participatieniveau en het instrumentarium;
- c. de keuze van de hoofddoelen van het traject;
- d. de wijze waarop de doelgroep wordt betrokken;
- e. vaststellen van randvoorwaarden en spelregels.

Hieronder volgt een beschrijving van de wijze waarop de keuzen in de praktijk zijn gemaakt en tot welke uitkomsten dat heeft geleid. De bevindingen zijn gebaseerd op de praktijk van de zes onderzochte casussen.

#### a. De beslissing om participatie in te zetten

De keuze of er wel of niet participatie plaatsvindt en hoe deze dan vorm krijgt, wordt niet gemaakt aan de hand van vaste criteria. Het wordt voornamelijk gemaakt op basis van de ervaring van de projectmanager en deskundigheid elders in de organisatie, zoals op de vakafdeling, of bij clustermanagers en gebiedsmanagers. Bestuurders zijn eveneens betrokken bij de vraag of participatie wenselijk is. De mate waarin en het tijdstip waarop zij betrokken raken hangt af van het onderwerp. In een enkel geval wordt participatie vooraf al door het gemeentebestuur of de directie opgelegd. Participatie gebeurt op basis van de ‘common sense’ en ervaring van de betrokken ambtenaren. De keuze voor participatie hangt af van verschillende factoren, zoals de impact van een onderwerp op betrokkenen en de mate waarin er speelruimte is voor participatie. Een gemeente kan tegenwoordig burgerparticipatie niet meer ‘negeren’; burgers accepteren het niet meer als een participatiefase ontbreekt. Dat neemt niet weg dat er verschillen zijn per bestuurder, manager of medewerker hoeveel waarde er aan participatie wordt gehecht. Bij de onderzochte casussen blijkt dat in de praktijk in ieder geval rekening gehouden wordt met de aard van het project en de betrokkenheid van wijk of dorp bij het onderwerp.

*“Als overheid moet je participatie toepassen om nog serieus te worden genomen als bestuur.”*  
Medewerker gemeente Haarlemmermeer

Voor de borging van het participatiebeleid zijn behalve de uitgangspunten in de verordening en de beleidsnota participatiebeleid verder geen formele procedures vastgesteld. Wel is het zo dat concept-beleidsnota’s en andere voorgenomen besluiten – afhankelijk van het onderwerp – langs een aantal schijven gaan, onder meer om te beoordelen of participatie nodig is. In het format voor een beleidsnota staat standaard een kopje ‘communicatie’, waarin het communicatie- en participatieplan beschreven dient te worden.



De interne rondgang van conceptnota's en besluiten betekent dat collega's binnen de betreffende vakafdeling, de cluster- en gebiedsmanagers en ook de directie en bestuurders kunnen adviseren over nut en noodzaak c.q. vorm en inhoud van het participatietraject.

Er is binnen de organisatie ook de nodige deskundigheid over participatie aanwezig. Zo beschikt de gemeente over een adviseur op dit gebied en met name de gebiedsmanagers zijn beschikbaar voor medewerkers in het geval van vragen en participatieplannen. Daarnaast is er voldoende expertise aanwezig bij de communicatieadviseurs van het cluster CEB. Bij intern betrokkenen bestaat tevens de indruk dat bestuurders en directieleden goed in staat zijn op weloverwogen wijze participatieplannen goed- of af te keuren.

Het beeld is niettemin dat de uitkomst van deze interne consultatie per afdeling sterk verschilt. Dit heeft onder meer te maken met de cultuur van de afdeling, de bezetting, de beschikbaarheid van (voldoende) budget en ambtelijke capaciteit en eerdere ervaringen. Het is lastig organisatie-breed een intensievere participatiestijl af te dwingen, omdat een regiefunctie ontbreekt.

Daarnaast zijn er ook nog initiatieven van derden (wijkraden e.d.) die er voor zorgen dat de ambtelijke organisatie scherp blijft op participatie. Wanneer participatie zou worden overgeslagen zal dat waarschijnlijk al intern worden gecorrigeerd en anders reageren de bewoners wel. Hierdoor is het in de praktijk zeer onwaarschijnlijk dat een project waar participatie wenselijk was geen participatietraject heeft.

*“Binnen de organisatie is in toenemende mate ook het besef ontstaan dat participatie de kwaliteit van besluitvorming helpt.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer

*“Het is niet meer de vraag óf er geparticipeerd wordt, maar meer hóé er geparticipeerd wordt.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer

Een deel van de onderzochte casussen zijn onderdeel van een langer proces, waardoor er al vergelijkbare trajecten aan vooraf zijn gegaan. Hierdoor is de beslissing of er participatie dient te worden toegepast voor de specifieke casus niet meer van toepassing.

#### **b. Keuze voor participatie-niveau en het instrumentarium**

De praktijk leert dat er altijd een afweging wordt gemaakt of en hoe participatie wordt georganiseerd bij een beleidsthema of project. Rekening houdend met de belanghebbenden en de mogelijk verschillende belangen wordt een passende participatievorm gekozen. Met andere woorden: er wordt per casus maatwerk toegepast. Dit betekent dat er per medewerker of afdeling sprake kan zijn van een verschillende invulling.

*“Het is typisch Haarlemmermeerse praktijk dat het allemaal ‘lokaal en specifiek’ is. Dit zit ook in het karakter van de gemeente. Door de grootte en de diversiteit zit het in de genen om maatwerk te leveren. Het gebiedsgericht werken in de gemeente is een opstap naar (maatwerk in) participatie.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer



De keuze voor het participatieniveau (Informeren; Raadplegen; Adviseren; Coproduceren; Meebeslissen)<sup>6</sup> verloopt grosso modo op dezelfde wijze als de initiële keuze om participatie toe te passen.

Vaak wordt de beslissing over participatieniveau en de -doelen tegelijkertijd genomen met de keuze om al dan niet participatie toe te passen. Hiervoor zijn geen richtlijnen, dit gebeurt op basis van de ervaring van de medewerker. Betrokkenen ervaren geen problemen met het vaststellen van een ambitieniveau dat past bij het beleidsvraagstuk en de context.

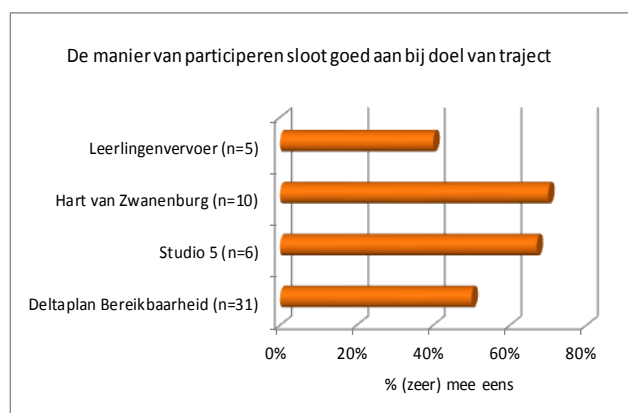
Bij grotere en complexe trajecten worden vaak meerdere fases onderscheiden, waarbij verschillende treden op de ladder de revue passeren. Bij grote, ingrijpende trajecten die veel mensen raken wordt normaliter gekozen voor een intensieve vorm van participeren (in frequentie en/of in stap op de participatieladder). In deze gevallen is er doorgaans een grotere betrokkenheid van de raad. Doordat de participatie onderdeel uitmaakt van het totale project kan de raad ook iets zeggen en vinden van de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven.

De uitkomst van het keuzeprocess verschilt van geval tot geval en de gekozen trede op de participatieladder varieert dus sterk afhankelijk van de schaal en omvang van de problematiek, de fase van de besluitvorming en de vrijheidsgraden die op het besluit van toepassing zijn. In de praktijk wordt volgens betrokkenen advisering het meest toegepast. Ook binnen klankbordgroepen wordt vaak gezocht naar een balans tussen informeren en adviseren.

*“Advisering komt in de gemeente het meest voor. Wel is er een trend te zien dat intensievere participatievormen vaker worden toegepast.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer

Het ambitieniveau is in bijna alle casussen terug te zien in de gekozen participatie-instrumenten. Waar alleen geïnformeerd werd is gekozen voor een enkele informatieavond, terwijl trajecten waarin de participant kon adviseren vaak zijn voorzien van een klankbordgroep en/of meerdere interactieve bijeenkomsten. In veel gevallen lijkt het bereik van het gekozen instrument afdoende. Er zijn dan ook weinig voorbeelden van betrokkenen die pas na het traject hun stem laten horen, omdat zij niet voldoende op de hoogte waren van de participatiemogelijkheden. In Overbos bleek de berichtgeving in de wijkkrant en de benadering van de wijkraad rondom het hondenbeleid onvoldoende te zijn om de geïnteresseerde wijkbewoners te bereiken. Hierdoor zijn zij in een latere fase – tijdens de uitvoering van het beleid – alsnog in actie gekomen. ^



<sup>6</sup> Zie par 2.2.2 voor een uitgebreide beschrijving van de participatieladder.





Daarnaast hebben de ouders in de klankbordgroep leerlingenvervoer grote moeite om de achterban te bereiken. De klankbordgroep is bij een overgrote meerderheid van de afnemers van het leerlingenvervoer onbekend.

In het convenant dat met de dorps- en wijkraden is afgesloten staan enkele afspraken geformuleerd. In de participatienota wordt de wens uitgesproken E-participatie in te zetten als de casus zich hiervoor leent, om participatie laagdrempeliger, sneller en goedkoper te maken. Verder zijn er weinig harde eisen vastgelegd met betrekking tot participatie. Dit maakt het lastig te peilen in hoeverre de praktijk aansluit bij het beleid.

Het is duidelijk dat de gemeente Haarlemmermeer maatwerk toepast in haar participatietrajecten. Zelfs bij standaardtrajecten als de invoering van het hondenbeleid wordt gezocht naar een optimale aanpak die het best past bij het betreffende gebied.

De inzet van E-participatie in de zes casussen is nog beperkt, terwijl sommige casussen zich bij uitstek hiervoor leenden. Dit besef is er ook binnen de gemeente:

*“Haarlemmermeer is geen voorloper op het gebied van innovatieve participatie, maar kijkt wel om zich heen. Het besef dat ‘te weinig doen’ ook niet goed is, is duidelijk aanwezig. De gemeente is nog op zoek naar de juiste balans.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer

### c. De keuze van de doelen

De doelen van burgerparticipatie zijn terug te vinden op de gemeentelijke website en op het intranet. Deze doelen hebben betrekking op:

1. het draagvlak voor het beleid/besluit;
2. de betrokkenheid burger: betrokkenheid bij woon/leefomgeving, verkleinen afstand tussen burger en bestuur;
3. de kwaliteit van het beleid: inhoudelijke verrijking, snelheid en nauwkeurigheid.

De keuze voor het doel van de participatietrajecten komt tot stand op basis van eigen ervaring en inschattingen van management of bestuur. Bij grotere projecten kan het in theorie voorkomen dat de raad ook zijn wensen uitspreekt, maar dit is bij de onderzochte casussen niet het geval. Voor de onderzochte participatietrajecten was in vijf van de zes gevallen het creëren van draagvlak een hoofddoel. De kwaliteit van het beleid, en dan met name inhoudelijke verrijking, wordt ook in de meeste gevallen als belangrijk doel gezien. Wel geven medewerkers aan dat men het aspect van inhoudelijke verrijking meer en meer als doel gaat zien.

De betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving of het gemeentelijk bestuur is zelden een expliciet doel van een individueel traject. De realisatie van dat doel ligt op een overstijgend niveau. Dit doel wordt gerealiseerd als een reeks van participatietrajecten succesvol verloopt. De bijdrage van een individueel traject daaraan is ook nauwelijks te meten.



#### d. Het betrekken van de doelgroep (toegankelijkheid van participatie)

Net als in andere gemeenten in het land geldt voor Haarlemmermeer dat het lastig is om een divers samengestelde groep inwoners te betrekken bij participatietrajecten. Doorgaans vormen de participanten geen representatieve afspiegeling van de bevolking. Een punt van aandacht is de afspiegeling van de participanten ten opzichte van de totale bevolking. Het gaat vaak om oudere, blanke mannen. Hoewel deze input nuttig is, vanwege de cumulatieve kennis en inzet, kan het zijn dat een ander geluid onvoldoende wordt opgevangen. Met name jongeren en tweeverdieners zijn vaak slecht vertegenwoordigd in participatietrajecten, zo is het beeld van de medewerkers. Jongeren zijn minder geïnteresseerd in gemeentelijk beleid, terwijl tweeverdieners vaak geen tijd willen vrijmaken voor (intensievere) participatie. De vraag is op welke wijze de gemeente invulling geeft om de participatie voor zoveel mogelijk burgers toegankelijk te maken. De zes praktijkvoorbeelden zijn onderzocht op de mate waarin de gemeente inspanningen heeft gedaan om het traject zo laagdrempelig mogelijk te houden en wat daarvan de resultaten waren.

In alle zes onderzochte trajecten is er aandacht besteed aan het betrekken van de doelgroep en het zoveel mogelijk wegnemen van barrières voor deelname. De meerderheid van de participanten die zijn geënquêteerd blijkt tevreden over de laagdrempeligheid van de participatie. Hierbij hoort de kanttekening dat niet-geïnteresseerden en afhakers hier uiteraard heel anders over kunnen denken.

De inspanningen om een zo groot mogelijke groep belanghebbenden te betrekken, hebben wisselend succes en er zijn ook mogelijkheden die (nog) niet worden benut:

- bij verschillende trajecten blijkt dat via lokale media zoals wijkkranten slechts een zeer beperkte groep wordt bereikt;
- bij Deltaplan Bereikbaarheid is gewerkt met een advertentiecampagne, maar het effect bleek minimaal. Verder is bij dit project actief gezocht naar ondernemers nadat een workshop een (te) lage opkomst opleverde;
- het raadplegen van inwoners door middel van de wijkraden kan succesvol zijn, maar is - zoals eerder gesteld - in grote mate afhankelijk van de bekendheid en representativiteit van de wijkraad;
- E-participatie is in principe een goed middel om lastig bereikbare groepen zoals jongeren en tweeverdieners bij de besluitvorming te betrekken. Zo heeft de gemeente de website menes.nu gelanceerd. Deze is speciaal gericht op de participatie van jongeren. Hiervan blijkt bij de onderzochte trajecten echter nauwelijks gebruik van te zijn gemaakt. Dit is opvallend omdat het wel een voornemen was binnen het huidige participatiebeleid;
- het werken met klankbordgroepen werpt onbedoeld drempels op door de eisen die de gemeente vaak stelt aan deelname. Vaak wordt van de kandidaten een substantiële tijdsinvestering en een bepaalde mate van deskundigheid gevraagd;

*“Meestal zorgt een klankbordgroep er voor dat alleen mensen zich aansluiten die enige deskundigheid hebben, anders ervaart men het als een te hoge drempel. Daarmee is er een soort automatisch filtersysteem.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer



- medewerkers die betrokken zijn bij participatietrajecten zijn zich bewust van het belang van begrijpelijke taal. Een overgrote meerderheid van de ondervraagde participanten heeft dan ook geen problemen met taalgebruik tijdens het traject;
- de gemeente stelt zich ten doel om in de startfase duidelijk te communiceren welke participatievorm en –instrument wordt toegepast en wat van de participant verwacht wordt. Bij de meeste onderzochte trajecten was het voor de participanten duidelijk hoe zij konden deelnemen aan het traject, zo blijkt uit de enquête onder de deelnemers;
- in vrijwel alle gevallen is de participatie laagdrempelig gehouden door bij locatiegebonden projecten, de bijeenkomsten in de eigen wijk of kern te organiseren.

#### **e. Keuzes ten aanzien van spelregels en randvoorwaarden**

Er is bij medewerkers ruime ervaring met het uitvoeren van participatietrajecten. Intern betrokkenen zijn daardoor op de hoogte van de stappen in het participatieproces. Zeker wanneer het gaat om trajecten die vergelijkbaar zijn met eerdere situaties, is het intern voldoende helder uit welke stappen het proces dient te bestaan. Maar ook bij niet-standaard trajecten is men in staat in te spelen op nieuwe situaties en specifieke randvoorwaarden.

Een belangrijke keuze betreft het moment waarop het participatie-instrument wordt ingezet. Wanneer de participatie plaatsvindt in een vroeg stadium waarin er nog veel speelruimte is, stelt dat andere eisen en randvoorwaarden aan de participatie dan wanneer de plannen al verder uitgekristalliseerd zijn. In alle gevallen is het belangrijk deze randvoorwaarden en spelregels duidelijk aan te geven. De onderzochte participatietrajecten zijn zo ingericht dat randvoorwaarden, procedures en speelruimte aan het begin en ook gedurende het verdere verloop regelmatig aan de participanten worden voorgelegd om verwachtingen te managen. De communicatie vanuit de gemeente naar de participanten bij aanvang en gedurende het traject zorgt er niet in alle gevallen voor dat de ‘spelregels’ helder zijn. Met name de participanten bij de klankbordgroep leerlingenvervoer en het Deltaplan Bereikbaarheid vonden de randvoorwaarden niet duidelijk.

De mate waarin men de ‘spelregels’ op papier vastlegt verschilt per traject. Uit de enquête blijkt dat het onderwerp waarin geparticipeerd wordt, in de ogen van de participanten doorgaans voldoende is afgebakend. Enige verwarring doet zich wel voor over de mate waarin participanten invloed en inbreng kunnen hebben. Ondanks de inspanningen om duidelijkheid te verschaffen over de randvoorwaarden, komt het herhaaldelijk voor dat (kleine) groepen van participanten onrealistische verwachtingen heeft, terwijl een meerderheid de spelregels wel accepteert.

#### **3.4.2 Uitvoering van participatietrajecten**

Bij de analyse van de uitvoering van participatietrajecten is gefocust op de volgende kwaliteitsaspecten:

- a. mate waarin de gemeente vasthoudt aan de afgesproken regels en randvoorwaarden;
- b. mate waarin sprake is van openheid en transparantie;
- c. mate waarin inbreng van participanten serieus wordt genomen;
- d. mate waarin sprake is van begrip voor andermans belangen;
- e. mate waarin organisatie leert van ervaringen.



### a. Vasthouden aan randvoorwaarden en regels

Het algemene beeld van de uitvoering van de zes onderzochte participatietrajecten is dat de processtappen doorgaans conform het vooropgestelde plan worden uitgevoerd. Ook komt het binnen de onderzochte casussen niet voor dat de spelregels tussentijds worden gewijzigd. De gekozen momenten om met participatie te starten zijn weloverwogen en worden door participanten goed ontvangen. De terugkoppeling over de wijze waarop de inbreng is verwerkt in het uiteindelijke besluit wordt altijd gegeven, zij het dat de vorm waarin dat gebeurt kan variëren.

#### Participatie start vroegtijdig in het beleidsproces

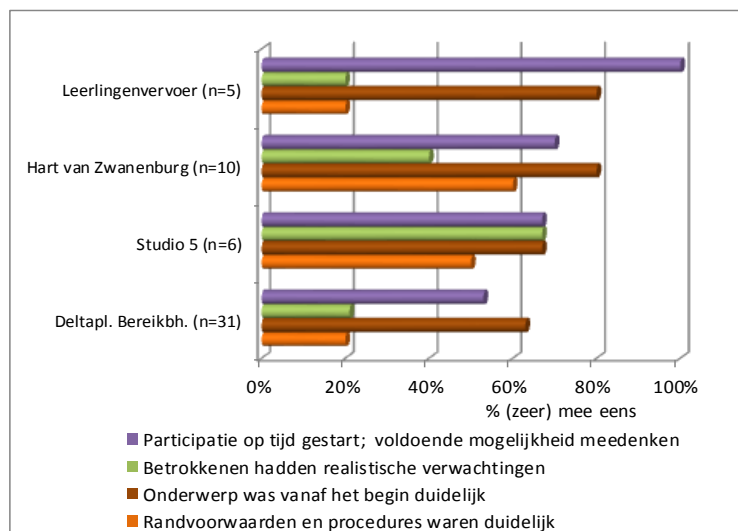
De start van een participatietraject kan grote invloed hebben op het verdere verloop. Een te late start geeft participanten het gevoel van 'schijnparticipatie'. Wanneer participatie te vroeg wordt ingezet is het vaak te weinig concreet en haakt men eveneens af. Afgaande op de uitkomsten van de enquête lijkt de participatie bij de onderzochte trajecten goed te zijn getimed.

*"Het vroegtijdig 'meenemen' van de participant kost energie en geld, maar als je participeert, is dit wel de manier, anders werkt het averechts."*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer

#### Timing en planning

Het gros van de participanten is dan ook tevreden over het gekozen participatiemoment: niet te vroeg ('vage plannen') en niet te laat ('niks meer om over mee te praten'). Bij alle trajecten is er tevredenheid over de planning van het traject. Bij alle onderzochte trajecten oordeelt een meerderheid van de ondervraagde participanten positief over het moment waarop men betrokken is. Het tempo waarop het traject is uitgevoerd verschilt sterk. Het blijkt dat juist bij duidelijk begrensde trajecten de effectiviteit toeneemt.



*"Dit harde tijds kader is belangrijk gebleken bij het versnellen van het participatietraject en het bewerkstelligen van concrete resultaten; onder tijdsdruk werden standpunten vloeibaar en kwamen oplossingen sneller in zicht."*

Bron: Rapportage evaluatie Participatieproces Hart van Zwanenburg (juni 2012)

Er zijn vanuit de participanten nauwelijks negatieve signalen over het te laat informeren over stappen in het proces. Er hebben zich in de onderzochte trajecten weinig tussentijdse veranderingen van de processtappen of spelregels voorgedaan.



Wanneer dat wel het geval is – zoals bij het Hart van Zwanenburg – is dit tijdig gemeld en uitgelegd. Dit blijkt uit het feit dat de participanten bij Hart van Zwanenburg overwegend tevreden zijn over de communicatie van de gemeente en de spelregels als duidelijk hebben ervaren. Het onderwerp waarover men kon participeren was voor vrijwel alle participanten duidelijk.

De inbreng van participanten wordt schriftelijk vastgelegd

De inbreng van de participanten is in veel gevallen te herleiden uit de verslaglegging van de klankbordgroepen. Er is dan geen apart document met de ‘inhoudelijke resultaten’ van de participatie. De verslaglegging varieert per traject sterk van elkaar. In het geval van Deltaplan Bereikbaarheid is een document opgesteld om op beeldende wijze de inbreng van de participanten te presenteren. Bij andere trajecten heeft de terugkoppeling plaatsgevonden aan de wijkraden. Vanwege het intensieve contact tussen de gebiedsmanagers en de dorps- en wijkraden gaat dit veelal informeel en wordt dan niet in een document vastgelegd. Hoewel de dorps- en wijkraden doorgaans tevreden zijn over deze terugkoppeling zijn er ook voorbeelden dat hierover ontevredenheid is ontstaan. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het traject rond het Leerlingenvervoer en het Deltaplan Bereikbaarheid. In beide gevallen ging het om participanten die niet in de dorps- of wijkraad zitting hebben. Zij zagen na afloop van het traject te weinig terug van hun inbreng en/of waren ontevreden over het ontbreken van een toelichting waarom suggesties niet zijn overgenomen. Deze ontevredenheid onder participanten die uit de enquête naar voren komt, is niet altijd tijdens het traject zichtbaar voor de gemeente. Niet alle participanten geven uiting aan hun ontevredenheid door bijvoorbeeld het sturen van een e-mail of het indienen van een klacht.

## **b. Transparantie en openheid**

De gemeente poogt een open sfeer te creëren in de participatietrajecten. Dat houdt onder meer in dat de uitkomst niet vastligt en de belangen van alle betrokkenen helder zijn. Hoewel de ambities van participanten niet altijd binnen de kaders van het participatietraject vallen, zijn de participanten in de onderzochte casussen wel altijd open geweest over hun motieven om te participeren.

Een zorgvuldig proces kenmerkt zich verder door het betrekken van verschillende standpunten en invalshoeken. Ondanks dat de gemeente zich inspannt om alle sleutelfiguren de mogelijkheid te bieden hun mening te geven, kan het voorkomen dat een deel van de participanten na afloop van het traject zich onvoldoende betrokken en gehoord voelde. Ook melden zich soms nog belanghebbenden nadat het participatietraject al is afgerond.

Uit de enquête blijkt dat bij een deel van de participanten het beeld bestaat dat de uitkomst van tevoren al vaststaat. Dit beeld wordt veroorzaakt doordat in de beleving van de participanten, de gemeente inbreng zonder passende uitleg terzijde schuift. Daar stellen medewerkers van de gemeente tegenover dat er onder de participanten cynici zijn die claimen dat alles al vaststaat, vanwege een diepgeworteld wantrouwen tegen de overheid c.q. de gemeente. Bij informerende trajecten zoals bij de UMTS-mast, staat de uitkomst van het traject inderdaad van tevoren vast. Maar dat is in dit specifieke geval ook gecommuniceerd.

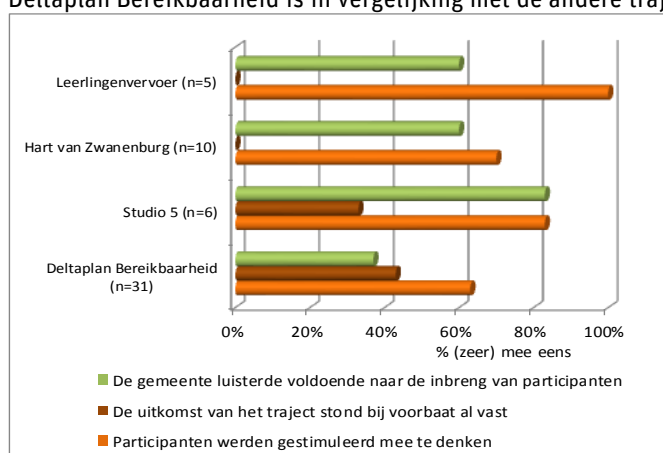


### c. Serieus nemen inbreng van betrokkenen

Voorwaarde voor geslaagde participatie is tweerichtingsverkeer tussen participant en gemeente.

Een cruciaal punt is verder de terugkoppeling, waarbij de inbreng van de participant goed zichtbaar moet zijn en uitleg moet volgen over de suggesties die niet zijn overgenomen.

Uit de enquête onder de participanten komt een overwegend positief beeld naar voren. Bij de casus Deltaplan Bereikbaarheid is in vergelijking met de andere trajecten minder tevredenheid over de mate



waarin er naar de inbreng van betrokkenen is geluisterd. Dit heeft te maken met de vroege start van het traject. Er stond nog niets op papier dus er kon veel worden ingebracht. Daardoor moest er uiteindelijk ook veel worden afgewezen. De participanten zijn echter vooral ontevreden, omdat er in hun ogen onvoldoende uitleg is geweest over waarom hun suggesties niet zijn overgenomen.<sup>7</sup> Bij de andere trajecten is men overwegend positief.

### d. Gemeenschappelijke beeldvorming

Duidelijkheid, vertrouwen en begrip voor andermans belangen worden in de participatienota naar voren geschoven als verwachte opbrengsten van participatie. Gemeenschappelijke beeldvorming kan het streven zijn maar is vaak niet haalbaar. Het ambitieniveau verschilt dan ook per traject. In bijna alle trajecten zijn ook voorbeelden te vinden van teleurgestelde participanten die op een intensievere vorm van participatie hadden gehoopt. Dit gebeurt met name bij participatie op de lagere treden van de participatieladder. Het informerende UMTS-masttraject kende aanvankelijk een grote groep ontevreden omwonenden. De informatieavond heeft deze ontevredenheid maar deels weg kunnen nemen. Ook bij intensievere trajecten kan er echter onvrede ontstaan over de mate van participatie, zoals bij enkele bezwaarmakers bij het traject Deltaplan Bereikbaarheid. Deze participanten zijn vaak kritisch over de mate waarin de gemeente open stond voor de dialoog.

### e. Leren van eerdere ervaringen (evaluaties)

Participatie kan bijdragen aan het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie. Dit kan zowel op het gebied van participatie zelf, als op het gebied van de onderwerpen die inhoudelijk worden behandeld. Hierbij is het van belang dat de participatietrajecten worden geëvalueerd. Deze evaluatie vindt idealiter zowel intern als extern plaats. De leerpunten die hieruit naar voren komen worden dan gedeeld met de organisatie.

<sup>7</sup> Overigens kwam bij een eerdere enquête onder participanten bij het Deltaplan Bereikbaarheid (vlak na afronding van het traject), een positiever beeld naar voren. De respondentgroep van die enquête wijkt echter iets af van het huidige onderzoek en ook de tijdsfactor kan een rol spelen bij de verklaring van de verschillen.



In de Haarlemmermeerse praktijk blijken evaluaties van participatie niet systematisch te worden uitgevoerd. Er zijn veel (kleine) participatietrajecten die betrokkenen weinig aanleiding geven om te evalueren. Dit zou te veel tijd kosten en te weinig opbrengen, is de mening van de betrokkenen. Evaluatie vindt nu ad hoc plaats: wanneer er een aanleiding voor is wordt er geëvalueerd. De aanleiding is in de meeste gevallen een niet geslaagd (onderdeel van een) traject. De evaluatie wordt vaak ingepast in al bestaande overlegvormen.

Evaluatie met externen komt weinig voor. Soms wordt een traject meegenomen in de benchmark burgerparticipatie, maar hier zijn geen richtlijnen voor. Wanneer de wijkraden de participant zijn kan evaluatie plaatsvinden in één van de vele contactmomenten. Dit is vaak niet gepland, maar als er iets speelt komt dit vanzelf op tafel. De conclusies van de evaluaties worden niet systematisch bijgehouden. Het is daarom ook niet mogelijk uit de interne of externe evaluaties een patroon af te leiden c.q. verbeterpunten te formuleren.

### 3.5 Rollen en verantwoordelijkheden

#### *College*

De burgemeester is als portefeuillehouder systeemverantwoordelijk voor het participatiebeleid. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de wijze waarop het participatiebeleid wordt uitgevoerd, het implementatietraject en de spelregels voor participatie. Het convenant met de wijk- en dorpsraden is hier een voorbeeld van. Deze is vastgesteld door het college.

In de uitvoeringspraktijk van de participatie heeft de burgemeester een rol op de achtergrond, aangezien de projecten onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de desbetreffende wethouders vallen. Op dossierniveau zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk. Bij grotere trajecten gaat het participatieplan langs de desbetreffende wethouder voor een akkoord. Afhankelijk van aard, omvang en onderwerp hebben de wethouders een actieve rol in het traject, bijvoorbeeld door bijeenkomsten voor te zitten of bij te wonen. Doorgaans blijft de rol van de wethouder vrij beperkt.

#### *Raad*

De gemeenteraad heeft de participatienota en het inspraakbeleid vastgesteld. Op casusniveau heeft de gemeenteraad als taak 'aan de voorkant van een traject' de kaders voor participatie vast te stellen. De nota participatiebeleid was oorspronkelijk bedoeld als richtlijn voor deze inkadering, maar functioneert niet als zodanig. Alleen bij grote of gevoelige trajecten komt het voor dat de gemeenteraad aan de voorkant van het proces meekijkt naar een participatieplan. Bij het gros van de trajecten gebeurt dit niet en worden de afwegingen op ambtelijk en/of bestuurlijk niveau gemaakt. De gemeenteraad heeft dus zelden een actieve en bepalende rol. 'Aan de achterkant van een traject' krijgt de gemeenteraad doorgaans wel een terugkoppeling over de wijze waarop participatietrajecten zijn uitgevoerd. Dit geldt onder meer voor de besluitvorming over ruimtelijke projecten, bestemmingsplannen en beleidsvisies. De raad heeft de mogelijkheid een besluit uit te stellen wanneer de participatie rond de besluitvorming niet goed is uitgevoerd en/of onvoldoende resultaat heeft geleverd. In de onderzochte casussen is dit niet voorgekomen.



#### *Ambtelijke organisatie*

Binnen de gemeentelijke organisatie is een adviseur op het gebied van burgerparticipatie actief. Deze adviseur heeft onder meer de participatienota en het implementatieplan geschreven en is de drijvende kracht echter het behalen van de gestelde doelen. Om deze doelen te bereiken zijn er ook andere participatieambassadeurs 'benoemd' op de vakafdelingen om als een aanjager en/of innovatieve factor te fungeren. Deze ambassadeurs zijn echter onder die naam niet meer actief, hoewel ze hun kennis en ervaringen waar mogelijk nog delen. Verder spelen de managers van communicatie en gebiedsmanagement, de gebiedsmanagers en de communicatieadviseurs een belangrijke rol in het behalen van de doelen uit de participatienota en het implementatieplan.

Inmiddels zijn de voorwaarden aanwezig voor een 'bottom-up-ontwikkeling': er ontstaat een nieuwe, almaar groeiende groep mensen die actief met participatie bezig is en ook collega's daar bij helpt. Door de tijdsgeest – ambtenaren zien steeds vaker het belang in van participatie – en de ontwikkeling van het gebiedsmanagement is deze ontwikkeling in gang gezet.

Op casusniveau heeft de projectleider de taak het participatieplan te formuleren. De controle op dit plan vindt grotendeels plaats op de vakafdeling. Afhankelijk van de aard en omvang van het traject wordt het plan ook langs de concernmanager, gebiedsmanager en/of het bestuur gestuurd.

#### *Wijk- en dorpsraden*

Haarlemmermeer heeft ruim dertig dorps- en wijkraden. Zoals eerder in dit rapport beschreven bestaan er over de precieze rol van de wijk- en dorpsraden verschillende opvattingen. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau heerst het beeld dat zij vooral dienen te fungeren als 'de oren en ogen' in de wijk/kern. In het convenant is dit geborgd door de dorps- en wijkraden de ruimte te geven om ongevraagd advies te geven op zaken die ingrijpen op het eigen werkgebied.

De rol van de dorps- en wijkraden als vertegenwoordigers van de inwoners komt veel minder goed uit de verf. Hoewel de dorps- en wijkraden met enige regelmaat worden ingezet als instrument om de mening van de wijk te peilen, bestaat tegelijkertijd gereede twijfel over het mandaat dat zij hebben. Van verschillende dorps- en wijkraden is bekend dat zij slechts in beperkte mate contact hebben met de achterban en dus niet representatief kunnen zijn. In het convenant staat een aantal inspanningsafspraken op het gebied van communicatie met de achterban en de representativiteit, maar deze zijn niet meetbaar geformuleerd. Zowel de gemeente als de dorps- en wijkraden zelf vragen zich af of zij in de huidige vorm en met de beschikbare middelen voldoende geëquipeerd zijn om hun achterban goed te vertegenwoordigen.

### **3.6 Belangrijkste bevindingen en conclusies**

- De gemeente Haarlemmermeer heeft een lichte interne organisatie van het participatiebeleid opgezet die medewerkers in staat moet stellen op adequate wijze vorm en inhoud te geven aan participatietrajecten. Kenmerkend voor de aanpak is dat er weinig is vastgelegd en er geen centrale coördinatie is. Een aantal beoogde ondersteunende instrumenten is om uiteenlopende redenen niet ontwikkeld. Zo is er geen stappenplan en afwegingskader voor de ondersteuning bij het ontwikkelen van een participatieplan gemaakt.



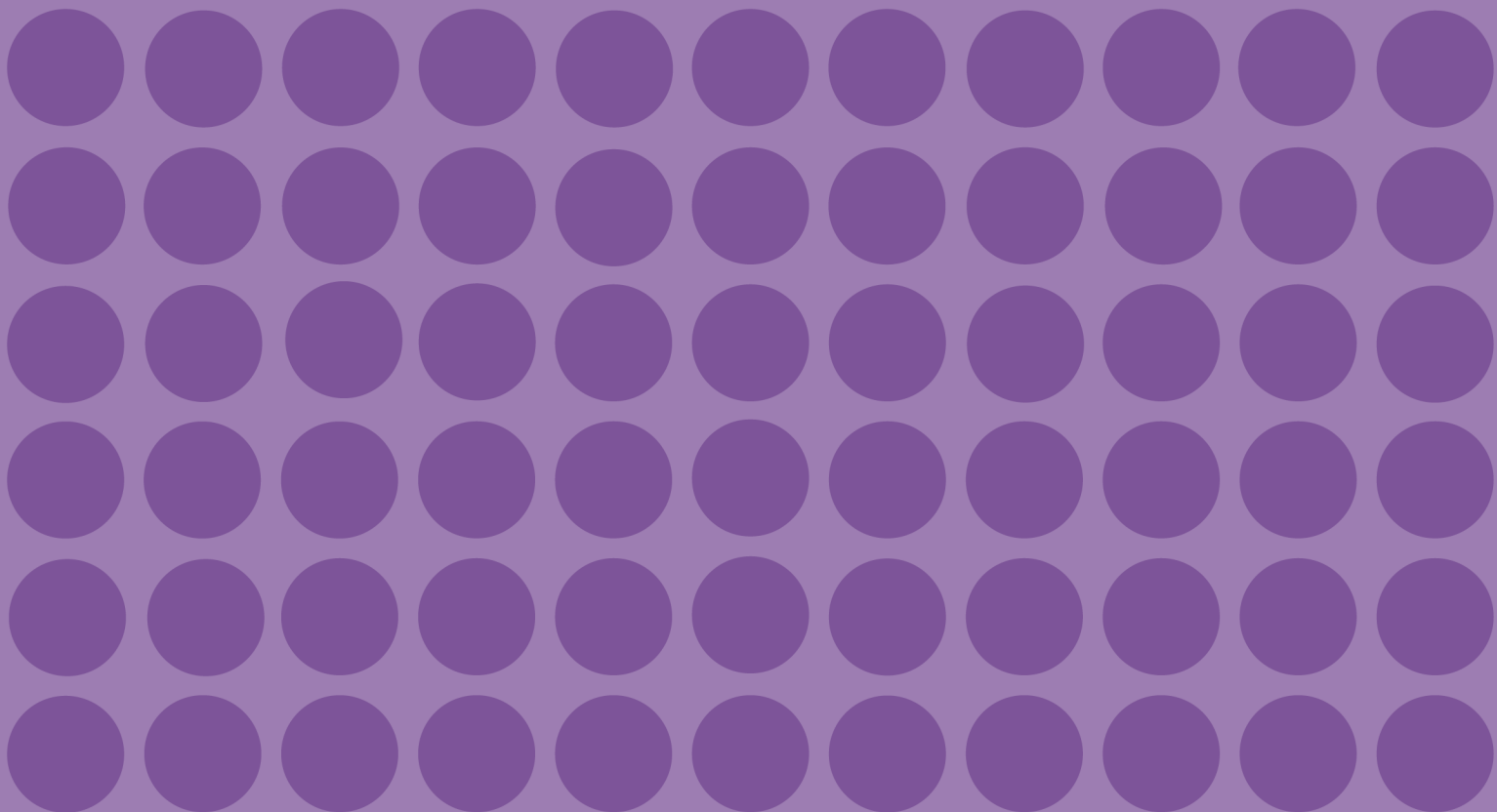


- De participatieambassadeurs die als een aanjager dienden te fungeren, zijn onder die naam niet meer actief, maar hebben er wel aan bijgedragen dat een groeiende groep medewerkers actief met participatie bezig is. Bij deze groeiende groep medewerkers bestaat (nog steeds) behoefte aan een inspirerend, laagdrempelig document dat overzicht biedt aan participatie-instrumenten. Aan een stappenplan in de vorm van een beslisboom om een participatieplan op te zetten is minder behoefte.
- De externe organisatie van het participatiebeleid is vormgegeven door het stellen van verbeterde subsidieregels ten behoeve van de dorps- en wijkraden. Verder is een convenant afgesloten waarin de spelregels en samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd. Niettemin zijn er nog verschillende aandachtspunten te identificeren met betrekking tot het faciliteren van de wijk- en dorpsraden door de gemeente. Sommige wijkraden kunnen een impuls gebruiken, hetzij in deskundigheid of wel qua menskracht. De gemeente zou hier een rol in kunnen spelen. Bijvoorbeeld door het versterken van het contact van de wijk- en dorpsraden met hun achterban en het stimuleren van inwoners uit gebieden die nog niet vertegenwoordigd zijn door een dorps- of wijkraad zich te organiseren.
- De veel gebruikte klankbordgroep-methode functioneert in veel gevallen goed. Voor klankbordgroepleden is deelname aan een participatietraject vaak eenmalig. Mede hierdoor kunnen geen hoge eisen aan de deskundigheid gesteld worden en wisselt de mate waarin de leden vertrouwd zijn met de spelregels en randvoorwaarden van participatie en de gemeentelijke werkwijze. Verder verschillen klankbordgroepen sterk van elkaar qua omvang, thematiek en geografische afbakening. Dit alles vereist dit maatwerk en intensievere communicatie. Zo moet de inhoudelijk communicatie worden aangepast aan het expertiseniveau van de klankbordgroepleden.
- Binnen de gemeente is veel ervaring met het uitvoeren van participatie, waardoor de stappen in een participatieproces doorgaans helder zijn voor degenen die het moeten toepassen. De trend is steeds meer om bewoners vroegtijdig te betrekken. In de praktijk verloopt het totstandkomings-proces van een participatieplan over een aantal schijven. Medewerkers consulteren collega's en overleggen met hun leidinggevende en wanneer van toepassing ook met de gebiedsmanager en/of bestuurder. Hierdoor zijn er in de praktijk diverse mogelijkheden voor feedback en/of controle. Er bestaat intern tevredenheid over deze werkwijze. Betrokken medewerkers achten zichzelf goed in staat een passend traject op te zetten, omdat ze op de hoogte zijn van de meerwaarde en ook van de beperkingen van participatie. Hierdoor bestaat intern de indruk – en dat wordt ook bevestigd door de onderzochte casussen – dat de participatiemiddelen doorgaans op de goede momenten en in de juiste context ingezet zijn. Of het gekozen ambitieniveau aansluit bij het beleidsvraagstuk en de context is moeilijk te beoordelen, maar over de hele linie valt op dat er weinig hoger op de participatieladder staande coproductie- of meebeslistrajecten zijn.
- Ondanks dat het in de praktijk goed werkt, brengt de werkwijze een aantal risico's met zich mee. Doordat plannen niet worden getoetst aan een vast format, kunnen de opzet en uitvoering van participatieprocessen per afdeling en per medewerker verschillen. Omdat controle soms binnen de afdeling plaatsvindt, blijven afdelingen waar de participatie minder in de cultuur is opgenomen een beperktere vorm van participatie toepassen.
- De gemeente Haarlemmermeer poogt op diverse manieren de participatie laagdrempelig te houden. Dit kan niet voorkomen dat slechts een beperkte groep participeert. Het beeld bestaat dat innovatieve mogelijkheden om bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en tweeverdieners te bereiken (e-participatie) nog niet volledig worden benut.
- De terugkoppeling van de resultaten is voor veel participanten een verbeterpunt. Vaak moet de eigen inbreng worden teruggezocht in het uiteindelijke besluit. Ook vinden participanten dat de uitleg waarom inbreng niet wordt overgenomen regelmatig te kort schiet.

# 4

## Hoofdstuk

Opbrengsten van participatie





## 4. Opbrengsten van participatie

### 4.1 Inleiding

De effectiviteit van de uitvoering van het participatiebeleid wordt in dit hoofdstuk getoetst door te kijken naar de maatschappelijke effecten van en aantal uitgevoerde participatietrajecten.

Welke effecten en opbrengsten levert participatie vanuit zowel het perspectief van de gemeente als van de burger? De meerwaarde van het participatiebeleid wordt getoetst aan de hand van de volgende punten:

1. effecten op het draagvlak;
2. effecten op de burger;
3. effecten op de kwaliteit van het beleid.

De toetsing van de effectiviteit is gebeurd op het niveau van de zes onderzochte cases. Van elk effect wordt bekeken in hoeverre dit een doel is van de gemeente Haarlemmermeer en in de onderzochte trajecten en vervolgens in welke mate dit effect zich heeft voorgedaan.

Omdat de bovengenoemde beoogde effecten vaak niet kwantificeerbaar en/of meetbaar zijn is de toetsing op effectiviteit grotendeels indicatief. De effectmeting is gebaseerd op inschattingen van degenen die bij de participatie waren betrokken, hetzij als initiatiefnemer vanuit de gemeente of als participerende burger.

### 4.2 Effecten van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan op verschillende manieren leiden tot positieve effecten. Deze kunnen betrekking hebben op het draagvlak voor beleid, maar ook op de kwaliteit van het uiteindelijke besluit. Verder kan participatie effecten hebben op de burger en hoe deze tegenover de overheid staat.

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre deze mogelijke positieve effecten expliciete doelen zijn van het Haarlemmermeerse beleid en in welke mate ze zich daadwerkelijk voordoen.

#### 4.2.1 Effect op draagvlak voor beleid

Het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak voor gemeentelijke besluiten of plannen is in algemene zin één van de hoofddoelen van burgerparticipatie. Dat geldt ook voor de participatiepraktijk in de gemeente Haarlemmermeer: het creëren of vergroten van begrip en/of draagvlak wordt in alle zes onderzochte participatietrajecten genoemd als een belangrijk doel.

Het vaststellen van de mate waarin participatie daadwerkelijk heeft geleid tot meer draagvlak is in de praktijk verre van eenvoudig. We weten immers niet hoe het zou zijn gelopen wanneer de participatie achterwege zou zijn gelaten en wat precies de invloed van andere factoren is geweest.

De effectiviteitsvraag is in het kader van dit onderzoek daarom indicatief getoetst op basis van:

- de beleving van medewerkers van de gemeente en de participanten;
- de mate waarin het uiteindelijke besluit heeft geleid tot bezwaren en andere vormen van ontevredenheid;
- de wijze waarop de gemeente het participatieproces heeft georganiseerd en geregisseerd.



### *Beleving medewerkers en participanten*

Een indicatie voor de mate waarin er sprake is van een toegenomen draagvlak, zijn de observaties van intern betrokkenen en de participerende burgers. Het blijkt dat bij alle zes onderzochte casussen de betrokken ambtenaren, zonder uitzondering hebben aangegeven dat het draagvlak als gevolg van het participatietraject is vergroot. Dit effect treedt vooral op onder de actieve participanten.

Het beeld van een toegenomen draagvlak onder participanten wordt voor een deel bevestigd door de uitkomsten van een enquête onder participerende burgers: een kleine meerderheid stelt dat men als gevolg van de participatie meer achter het beleid of project is gaan staan. Hart van Zwanenburg is hierop een uitzondering. Omdat er sprake was van sterk uiteenlopende belangen, lukte het niet om iedereen tevreden te stellen. Ook het streven om door middel van het participatietraject een bijdrage te leveren aan een grotere mate van begrip en inleving in elkaars standpunten is hier in mindere mate gelukt.

Op basis van de inschattingen van betrokkenen in de zes onderzochte trajecten ontstaat een beeld van toenemend draagvlak onder de participanten. Hierbij moet wel worden bedacht dat de groep van actieve participanten waarvoor dit geldt, doorgaans vrij klein is. Namelijk de burgers die actief hebben meegedaan aan participatie. Het bereik van de participatie is met andere woorden vaak beperkt en het is onduidelijk wat de grote groep van burgers die niet hebben geparticipeerd vindt van het besluit. Bij enkele trajecten, zoals bij de klankbordgroep leerlingenvervoer, is het aantal actieve participanten dermate beperkt dat er over de breedte van de beoogde doelgroep niet kan worden gesproken van een toegenomen draagvlak. Het vergroten van draagvlak was bij dit traject ook geen doelstelling. Bij het traject rond jongerencentrum Studio 5 was wederzijds begrip en draagvlak wel een hoofddoel van de klankbordgroep. Hoewel de groep participanten groter was dan bij de casus leerlingenvervoer, blijft ook hier onduidelijk in hoeverre het draagvlak ook bij de achterban van de klankbordgroepen is toegenomen.

### *Bezwaren tegen het besluit*

Een andere indicatie voor de mate waarin participatie al dan niet heeft geleid tot draagvlak, wordt gevormd door de eventuele bezwaren die tegen het uiteindelijke besluit of plan worden ingediend. Als er bezwaren volgen wil dat overigens niet automatisch zeggen dat de participatie geen effect heeft gehad. Mogelijk was het aantal bezwaren zonder participatietraject nog veel groter geweest. Verder komt het voor dat door de gevoeligheid en complexiteit van het onderwerp bezwaren nagenoeg onvermijdelijk zijn.

Bij twee van de zes onderzochte casussen is na afloop van de participatie bezwaar aangetekend. Bij het UMTS-traject Arnolduspark is het ingediende bezwaar ongegrond verklaard en bij het Deltaplan Bereikbaarheid is het ingediende bezwaar nog in behandeling. Bij het Deltaplan Bereikbaarheid waren er ook andere uitingen van ontevredenheid. Een aantal ontevreden participanten heeft ingesproken tijdens bijeenkomsten van de raad. Ook bij de andere onderzochte trajecten die weliswaar niet formele bezwaren hebben geleid, zijn enkele voorbeelden bekend van ontevreden participanten. In Overbos was aanvankelijk een groep bewoners ontevreden naar aanleiding van de implementatie van het hondenbeleid in hun wijk. Door de flexibiliteit van de gemeente kon hier goed op worden ingesprongen, waardoor uiteindelijk de ontevredenheid omgebogen kon worden.



Het is onduidelijk of een ander, intensiever participatietraject de ontevredenheid bij deze participanten weg had kunnen nemen, maar dit lijkt onwaarschijnlijk. Het gaat vaak om participanten die het niet eens zijn met de kaders en spelregels van het participatietraject.

#### *Uitvoering van participatieproces*

Om te kunnen vaststellen of door participatie het draagvlak wordt vergroot, kan tenslotte ook worden gekeken naar de wijze waarop de gemeente de participatie heeft georganiseerd. In het algemeen geldt dat de kansen op draagvlak zijn te maximaliseren, door het proces op correcte en transparante wijze te organiseren. Zo is het belangrijk dat participanten de randvoorwaarden van de participatie kennen en accepteren. Zonder acceptatie van de 'spelregels' ontstaat er mogelijk een verwachtingspatroon, waaraan niet is te voldoen. Het verkrijgen of vergroten van draagvlak is dan vrijwel onmogelijk. Een ander belangrijk proceskenmerk voor het verkrijgen van draagvlak, is het bieden van duidelijkheid over de wijze waarop de uiteindelijke beslissing tot stand komt. Onduidelijkheid daarover leidt tot achterdocht en tot het gevoel dat 'er toch niet geluisterd' wordt.

Over het algemeen past de gemeente Haarlemmermeer de principes van heldere randvoorwaarden en transparantie in het proces in voldoende mate toe. Medewerkers zijn op de hoogte van het belang ervan en letten er ook op bij de uitvoering van participatietrajecten. Dat wil niet zeggen dat het altijd lukt om burgers daarin mee te krijgen. Vooral wanneer er veel weerstand tegen het voorgenomen besluit is en de gemeente zich beperkt tot informeren en weinig speelruimte biedt voor beïnvloeding, is het erg lastig om participanten zover te krijgen dat men de randvoorwaarden accepteert. Dit deed zich voor bij het UMTS-traject, waar participanten meer invloed wensten dan ze op dat moment van de gemeente kregen. Het is overigens gelukt om tijdens de betreffende bijeenkomst begrip te creëren door informatie te geven die een deel van de weerstand en bezwaren kon wegnemen.

Ook bij raadplegende of adviserende trajecten kan de participant ontevreden zijn over de mate waarin men kan participeren, zoals bij een deel van de participanten in het traject Deltaplan Bereikbaarheid. Tot slot kan men ook ontevreden zijn over de kaders waarbinnen men kan meepraten. De afbakening van het onderwerp is hierbij van groot belang. Bij het traject rond jongerencentrum Studio 5 kon wel worden meegepraat over de locatie van het gebouw, maar binnen een bepaald geografisch gebied. De klankbordgroepleden moesten allen accepteren dat dit de spelregels van het traject waren. Betrokkenen en omwonenden die deze spelregels niet accepteerden konden niet plaatsnemen in de klankbordgroep.

Concluderend kan worden gesteld dat bij alle onderzochte participatietrajecten draagvlak een belangrijk doel was en dat in alle gevallen – hoe beperkt soms ook – van draagvlakvergroting onder de direct betrokkenen sprake was. Daarbij moet worden geconstateerd dat het doorgaans niet lukt om alle participanten tevreden te stellen en ook dat het bereik van de participatie vrij beperkt is. Het effect doet zich dus maar voor bij een kleine groep, waarbij het onduidelijk is wat de achterban van de participanten van het uiteindelijk genomen besluit vindt.



#### 4.2.2 Effect op betrokkenheid en attitude burgers

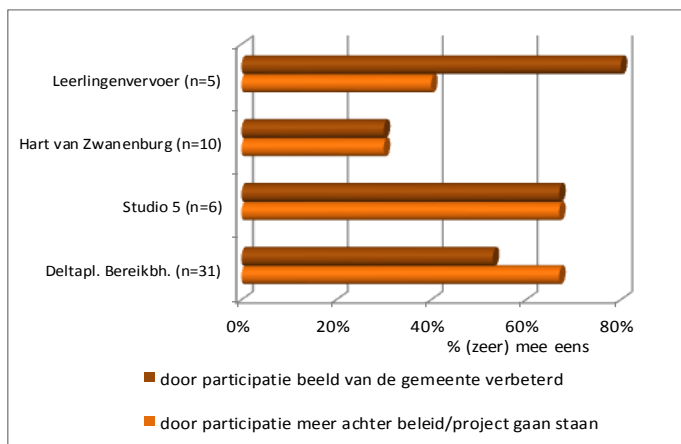
In algemene zin kan participatie leiden tot een aantal positieve effecten op burgers. In de eerste plaats kunnen burgers door (de mogelijkheid van) participatie een grotere betrokkenheid ontwikkelen bij zaken die spelen in hun woon- en leefomgeving. Verder kan door een groter inzicht in hoe beleidsprocessen verlopen er meer begrip ontstaan voor de gemeente, waardoor de afstand tussen burger en overheid wordt verkleind.

##### Betrokkenheid bij woon- en leefomgeving

Een grotere mate van betrokkenheid van burgers bij hun woon- en leefomgeving wordt niet genoemd als doel in de participatienota. Ook was het in de onderzochte trajecten geen expliciet doel. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de huidige wijze van participatie leidt tot meer betrokkenheid bij de woon- en leefomgeving. Leden van klankbordgroepen en wijk- of dorpsraden en anderen die regelmatig participeren zijn doorgaans al betrokken burgers. Slechts in enkele gevallen waarbij de plannen grote invloed hebben op de woon- en leefomgeving, zoals bij het Hart van Zwanenburg, leidt een traject ertoe dat een grotere groep inwoners interesse en betrokkenheid ontwikkelt bij de besluitvorming. In de meeste gevallen zien de wijk- en dorpsraden geen duidelijke verandering bij hun achterban door het participatietraject. Betrokkenheid is vaak ad hoc. Bij het traject rondom het hondenbeleid werden hondenbezitters bovengemiddeld actief. Andere bewoners worden pas actief wanneer de plannen directe gevolgen hebben voor hun leefomgeving.

##### Afstand burger-bestuur

In de participatienota gemeente Haarlemmermeer wordt gesteld dat open en transparant besluitvormingsproces kan leiden tot het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur. Op het niveau van de individuele participatietrajecten is het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur geen expliciet doel. Wel zijn intern betrokkenen doordrongen van het belang van openheid en transparantie bij het inrichten en uitvoeren van participatie. Ook hebben zij de indruk dat het werkt: participanten krijgen gaandeweg doorgaans een scherper en beter beeld van de besluitvorming en wat



daarbij komt kijken. In het verlengde daarvan ontstaat er meer begrip voor de positie van de gemeente. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd. Hoewel er verschillen bestaan tussen de projecten is over het geheel genomen een meerderheid van de participanten positiever gaan denken over de gemeente.



Met name bij projecten met veel direct contact tussen de burgers en de gemeente zoals rond het leerlingenvervoer en Studio 5, hebben participanten na afloop meer begrip voor de gemeente. In trajecten waar uitsluitend wijk- of dorpsraden participeren, zoals rondom de implementatie van het hondenbeleid, is dit effect veel minder. Zij hebben al intensief contact met de gemeente, waaraan dit specifieke traject weinig toevoegt of afdoet. De rol van het gemeentebestuur is ook van belang. Wanneer bestuurders in de participatie een zichtbare en actieve rol hebben, draagt dat bij aan het gevoel van openheid en verkleint het de afstand tussen burger en bestuur. Zo was er veel waardering voor de actieve rol van de wethouder in het kader van het Deltaplan Bereikbaarheid. Het participatietraject moet zich wel lenen voor bestuurlijke betrokkenheid. Met name kleinere trajecten zoals de trajecten rond de UMTS-mast en jongerencentrum Studio 5 zijn hier minder geschikt voor.

#### 4.2.3 Effecten op de kwaliteit van het beleid

##### Inhoudelijke verrijking van beleid

Inhoudelijke verrijking van beleid of een besluit is een positief effect dat zich als gevolg van burgerparticipatie kan voordoen. Participanten leveren op basis van hun lokale kennis of andere deskundigheid input die van meerwaarde is voor het uiteindelijke besluit of plan. Voorwaarde voor inhoudelijke verrijking is dat de gemeente participanten de ruimte biedt om input te leveren en de ingebrachte punten serieus meeneemt in de onderbouwing van het uiteindelijke besluit. Hoewel deze opbrengst van participatie niet expliciet is genoemd in de participatienota van de gemeente Haarlemmermeer, is dit vaak wel een doel van de individuele trajecten en blijkt dit effect zich volgens betrokkenen in de meeste onderzochte trajecten ook voor te doen. Uiteraard geldt dit uitsluitend voor trajecten die verder gaan dan het informeren en waarbij participanten kunnen meedenken.

Er zijn verschillende voorbeelden waarbij input van de participanten is terug te vinden in het uiteindelijke besluit en ook heeft bijgedragen aan de kwaliteit ervan. Soms zit dat - zoals bij het Hart



van Zwanenburg en het hondenbeleid - in specifieke details, maar het gaat soms ook verder dan dat. Zo is naar aanleiding van de participatie rond Studio 5 uiteindelijk gekozen voor een andere locatie en naar het oordeel van de betrokkenen een beter ontwerp. Uit de enquête blijkt dat een meerderheid van de participanten vindt dat participatie uiteindelijk heeft geleid tot een verbetering van het beleid.





Het verwerken van input van participanten leidt echter niet per definitie tot inhoudelijke verrijking of kwalitatief betere besluiten. Het is denkbaar dat plannen vanuit het oogpunt van een zo groot mogelijk draagvlak worden aangepast, maar het hier inhoudelijk niet sterker van wordt. Zo is in het traject Hart van Zwanenburg een tweede stedenbouwkundig plan geschreven, nadat de eerdere versie op weinig draagvlak kon rekenen. In dit tweede plan is veel meer input van participanten meegenomen. Het toegenomen draagvlak was doorslaggevend, maar binnen de gemeente is men niet overtuigd dat het tweede stedenbouwkundig plan inhoudelijk sterker is.

### Snelheid totstandkoming beleid

Met het inzetten van participatie-instrumenten zijn soms extra processtappen gemoeid. Idealiter wordt deze investering in tijd en/of kosten terugverdiend doordat er meer draagvlak is voor het uiteindelijke besluit: bezwaren en vertraging in een later stadium zijn door middel van participatie te voorkomen.

Of dit positieve effect zich ook in Haarlemmermeer voordoet is lastig vast te stellen. Het is immers onbekend wat het verloop van de besluitvorming zou zijn geweest zonder participatie. Desgevraagd nemen medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer die bij participatie betrokken zijn, het versnellende effect van participatie niet waar. Ze constateren wel dat participatie nu eenmaal tijd kost en dat de processtappen meer tijd vragen omdat er zorgvuldiger wordt gehandeld. Een korter besluitvormingstraject was dan ook in geen enkele van de zes onderzochte cases een doel op zich. Hoewel direct betrokkenen dit niet konden waarnemen heeft participatie mogelijk toch een positief effect gehad op de totale doorlooptijd. In vijf van de zes onderzochte gevallen was er een duidelijke focus op het creëren van draagvlak en het voorkomen van bezwaar- en beroepsprocedures. Alleen bij het leerlingenvervoer lag de focus puur op inhoudelijke verrijking. Doordat in de meeste gevallen bezwaar- en beroepsprocedures uitbleven is mogelijke vertraging aan het einde voorkomen.

### Nauwkeuriger beleidsproces

Een mogelijk positief effect van burgerparticipatie is dat de stappen in het beleidsproces zorgvuldiger worden genomen. Door burgers bij de besluitvorming te betrekken worden medewerkers wellicht extra gemotiveerd om bij een aantal aspecten uitgebreider stil te staan. Participatie kan op deze manier functioneren als een extra controle en kwaliteitstoets op de uitvoerende taken van de gemeente.

Hoewel dit mogelijke positieve effect van participatie niet expliciet wordt genoemd in de participatienota, blijkt het in de praktijk wel een rol te spelen. Medewerkers van de gemeente ervaren dat participatie iedereen binnen de gemeentelijke organisatie scherp houdt. De druk van buitenaf zorgt er voor dat de ambtelijke organisatie meer bewust handelt.

*“Je zorgt wel dat je je spullen in orde hebt, anders kom je in de problemen.”*

Medewerker gemeente Haarlemmermeer



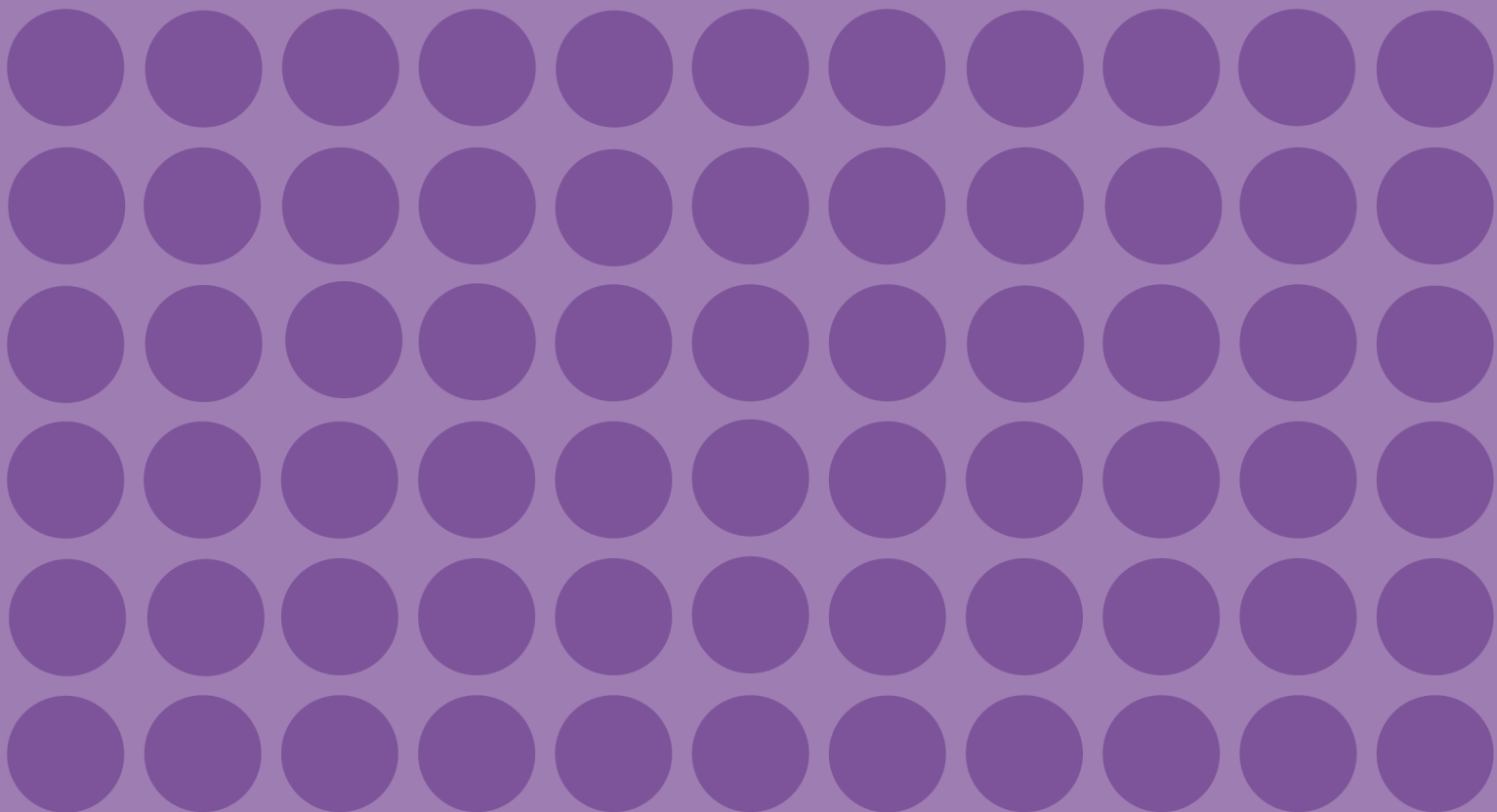
#### 4.3 Belangrijkste bevindingen en conclusies

- De participatietrajecten richten zich veelal op het creëren van meer draagvlak en inhoudelijke verrijking. Intern en extern betrokkenen geven aan dat doorgaans op deze punten resultaat wordt geboekt. Wat het effect op het draagvlak precies is geweest blijft diffuus, maar op het gebied van inhoudelijk verrijking zijn enkele aantoonbare resultaten geboekt.
- De doelstellingen ten aanzien van inhoudelijke verrijking en het creëren van draagvlak kunnen soms strijdig zijn. Het plan met het meeste draagvlak is niet altijd kwalitatief de beste optie.
- Het is onduidelijk of er ook resultaten worden geboekt op punten als snellere en nauwkeurige besluitvorming, betrokkenheid bij woonomgeving of het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur. In de eerste plaats omdat deze mogelijke opbrengsten veelal niet als expliciet doel zijn benoemd en doordat de participatietrajecten slechts zelden worden geëvalueerd.

# 5

## Hoofdstuk

Conclusies / Do's en don'ts





## 5. Conclusies / Do's en don'ts

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek is een aantal conclusies te trekken over het Haarlemmermeerse participatiebeleid. In het verlengde van deze conclusies is een aantal do's & don'ts te formuleren.

### 5.1 Conclusies

- De geformuleerde doelen in de participatienota hebben een organisatorisch en procesmatig karakter. De gemeente gaat weinig expliciet in op inhoudelijke doelen van het participatiebeleid, zoals draagvlak, inhoudelijke verrijking en snellere en betere besluitvorming. In het implementatieplan staan deze inhoudelijke doelen wel vermeld. Het is aan te raden deze ook op te nemen in de participatienota en de meer organisatorische en procesmatige uitwerking in een implementatieplan op te nemen.
- De gekozen aanpak met weinig standaardisatie en veel ruimte voor maatwerk is niet a priori goed of slecht en is gegeven de context in de Haarlemmermeer zeker te begrijpen. Wel vereist deze keuze de nodige expertise en ervaring met participatie binnen de organisatie. Deze ervaring en kennis is wel degelijk aanwezig maar slechts in beperkte mate vastgelegd in de vorm van instrumentbeschrijvingen of handleidingen.
- Er kunnen de nodige vraagtekens geplaatst worden bij de interne borging van het participatiebeleid. Deze zit grotendeels in de 'hoofden' van de medewerkers. Kenmerkend voor de aanpak is dat er weinig is vastgelegd en er geen centrale coördinatie is. Ondanks dat het in de praktijk goed lijkt te werken, brengt de werkwijze een aantal risico's met zich mee. Doordat plannen niet worden getoetst aan een vast format, kunnen de opzet en uitvoering van participatieprocessen per afdeling en per medewerker verschillen. Omdat controle soms binnen de afdeling plaatsvindt, blijven afdelingen waar de participatie minder in de cultuur is opgenomen een beperktere vorm van participatie toepassen.
- De gemeente Haarlemmermeer poogt op diverse manieren de participatie laagdrempelig te houden. Dit kan niet voorkomen dat slechts een beperkte groep participeert. Het beeld bestaat dat innovatieve mogelijkheden om bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en tweeverdieners te bereiken nog niet volledig worden benut.
- Burgerparticipatie is een geïntegreerd onderdeel van de reguliere besluitvorming en beleidsuitvoering. Nut en noodzaak zijn bekend bij de medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer. Participatie wordt in toenemende mate als een onmisbaar onderdeel gezien bij ruimtelijke projecten en beleidsontwikkeling. Het succes van participatie-inspanningen is mede afhankelijk van de 'organisatiegraad' en de representativiteit van externe partners als cliëntenraden en dorps- en wijkraden.
- Ondanks de volgens intern betrokkenen goed functionerende bevredigende participatiepraktijk is er aanleiding om de borging van de werkwijze verder te versterken. Zo zou een inspirerend, laagdrempelig document dat overzicht biedt aan participatie-instrumenten van toegevoegde waarde kunnen zijn. Een dergelijk 'keuzemenu' van participatieniveaus en bijbehorende instrumenten doet geen afbreuk aan de behoefte aan ruimte om maatwerk te kunnen leveren.



Integendeel het biedt medewerkers aanvullende inzichten en inspiratie voor het maken van onderbouwde keuzen en wellicht ook meer mogelijkheden om participatie innovatiever aan te pakken. Daarbij biedt het instrument als voordeel dat de consistentie van de werkwijze wordt vergroot en dat beschikbare kennis optimaal wordt benut.

- De gemeente zou de wijk- en dorpsraden op een aantal punten nog beter kunnen faciliteren. Zo kan het contact van een aantal wijk- en dorpsraden met hun achterban worden versterkt. Er zijn ook wijkraden die een impuls kunnen gebruiken in deskundigheid of qua menskracht. Tenslotte zou de gemeente in de gebieden die nog niet vertegenwoordigd zijn door een dorps- of wijkraad, inwoners (nog meer) kunnen stimuleren zich te organiseren in dorps- en wijkraden.
- De rolverdeling van bestuur, raad en ambtelijk apparaat wijkt in Haarlemmermeer niet af van de praktijk bij andere gemeenten. De burgemeester heeft een systeemverantwoordelijkheid op het gebied van participatie en stuurt op hoofdlijnen. Wethouders zijn op dossierniveau verantwoordelijk. Afhankelijk van aard, omvang en onderwerp hebben de wethouders een actieve rol in participatie trajecten.
- De gemeenteraad heeft geen actieve rol in het bepalen of er wel of geen participatie dient plaats te vinden en op welke manier dat dan zou moeten. Bij complexe projecten heeft de raad in principe invloed op de vorm en inhoud van de participatie maar bij kleinere trajecten doorgaans niet. Wel is het altijd mogelijk om tijdens en na afloop vragen te stellen over de wijze waarop de participatie plaatsvindt. In de onderzochte casussen heeft dit zich echter niet voorgedaan.
- De participatietrajecten richten zich veelal op draagvlak en inhoudelijke verrijking en levert op deze punten vaak ook meerwaarde. Of er ook op punten als snellere en nauwkeurige besluitvorming, betrokkenheid bij woonomgeving of het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur resultaten worden geboekt blijft wat diffuus. Enerzijds omdat deze mogelijke opbrengsten veelal niet als expliciet doel zijn benoemd en anderzijds doordat de participatietrajecten slechts zelden worden geëvalueerd.
- Er is veel ervaring aanwezig op het gebied van participatie, maar door de dynamiek in de gemeente blijkt er weinig tijd en ruimte te zijn voor innovatie en creativiteit op het gebied van participatie. Ook is het lerend vermogen naar aanleiding van participatietrajecten vrij beperkt, doordat er weinig richtlijnen zijn voor evaluatie en de resultaten van de ad hoc evaluaties niet worden gedeeld.

## 5.2 Do's & don'ts

Uit de conclusies van het onderzoek is een aantal (praktische) leerpunten te halen die de consistentie en effectiviteit van het Haarlemmermeerse participatiebeleid ten goede kunnen komen. Deze verbeterpunten formuleren we hieronder. Deze zijn geclusterd aan de hand van vier belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle participatie:

- A. bieden van ruimte met voldoende borging van de werkwijze;
- B. een integrale, gebiedsgerichte aanpak;
- C. werken aan vertrouwen;
- D. leren van succes en falen.



### A. Bieden van ruimte met voldoende borging van de werkwijze

Het bieden van ruimte voor maatwerk is het centrale en ook sterke kenmerk van het Haarlemmermeerse participatiebeleid. De gemeente ziet maatwerk als een voorwaarde voor succesvolle participatie en er is geen aanleiding dit uitgangspunt ter discussie te stellen. Wel zou een extra borging van de werkwijze de kwaliteit en effectiviteit van het participatiebeleid ten goede kunnen komen.

- Een betere borging van de werkwijze is te realiseren door een meer systematische controle op de ontwikkelde participatieplannen. Deze controle is nu niet eenduidig: participatieplannen worden gecheckt door de eigen vakafdeling en/of door de gebiedsmanager, de concernmanager of wethouder. Hierin zou meer lijn kunnen worden aangebracht, door duidelijke richtlijnen te formuleren voor de toetsing participatieplannen.
- Daarnaast ontbreekt het aan een duidelijk kader waarlangs participatieplannen kunnen worden gelegd. Er staan nauwelijks richtlijnen op papier. De participatienota geeft een richting aan, maar is weinig concreet. Doordat in de organisatie participatie steeds meer in de cultuur wordt opgenomen, levert dit volgens intern betrokkenen geen problemen op. Niettemin zou de ambtelijke organisatie baat hebben bij een inspirerend, laagdrempelig document dat overzicht biedt aan participatie-instrumenten.
- Dit document zou zich kunnen richten op een beschrijving van uiteenlopende participatie-instrumenten. Het zou afhankelijk van de ambities van het participatietraject, een overzicht moeten bieden van de mogelijkheden die daarbij horen. Hierbij kan (in steekwoorden) worden aangegeven voor welke situatie het instrument bij uitstek geschikt is, wat eventuele voor- en nadelen zijn en wie er ervaring mee heeft. Omdat eerdere pogingen om een dergelijke database op te bouwen via intranet niet zijn geland in de organisatie, is aan te raden het document bondig te houden en zo veel mogelijk toe te snijden op de Haarlemmermeerse praktijk.
- Aan een stappenplan of beslisboom om te bepalen of participatie nodig is en welk participatieniveau passend is, bestaat minder behoefte. Het risico hiervan is dat het al gauw ontaardt in een rigide invulmodel. Dit zou tekort doen aan de diversiteit in het participatielandschap. Het aantal variabelen die van invloed zijn, is te groot om in een overzichtelijk en hanteerbaar invulmodel te verwerken.

### B. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak

Een tweede belangrijke voorwaarde voor succesvolle participatie is een integrale aanpak bij het ontwikkelen van beleid en het voorbereiden van besluitvorming. De gemeente Haarlemmermeer heeft de afgelopen jaren op dit terrein al flinke stappen gezet door in te zetten op een integrale, gebiedsgerichte aanpak.

- Door het gebiedsmanagement is het mogelijk voorafgaand aan de beleidsontwikkeling of besluitvorming een analyse te maken van het krachtenveld. Hierdoor is er beter zicht op de relevante actoren en belanghebbenden, hun onderlinge verhoudingen en de relatie met de gemeente en ook op andere ontwikkelingen en projecten in het gebied. Bij de uitvoering van participatietrajecten zijn deze inzichten goed bruikbaar bij het bepalen van de optimale aanpak en werkwijze die past in de gegeven situatie.



- Belangrijke meerwaarde van een gebiedsgerichte aanpak zoals deze in Haarlemmermeer wordt toegepast, is dat er relatief gemakkelijk een interne analyse is te maken van de trajecten waarbij de gemeente betrokken is in het betreffende gebied. Het in samenhang bekijken van verschillende beleidsontwikkelingen biedt betere kansen voor succesvolle participatie. Hoewel deze werkwijze al wordt toegepast, is op dit vlak winst te boeken door de activiteiten van verschillende afdelingen nog beter op elkaar af te stemmen. In de praktijk blijkt het voor te komen dat participatietrajecten in hetzelfde gebied los van elkaar worden uitgevoerd. Het gebiedsmanagement zou een nog grotere rol kunnen krijgen in de afstemming en uitvoering van participatietrajecten.
- De kwaliteit van het participatiebeleid zou gebaat zijn bij een versterking van de gebiedsgerichte aanpak op politiek-bestuurlijk niveau. Een actieve betrokkenheid van bestuurders en raadsleden kan bijdragen aan de tevredenheid van participanten en de uiteindelijke effectiviteit van het traject. Het koppelen van gebieden aan raadsleden en/of wethouders die zich vervolgens actief met hun gebied bezig houden, is een van de manieren om afstand met inwoners zo veel mogelijk te verkleinen.

### C. Werken aan vertrouwen

Een derde belangrijke voorwaarde voor participatie is voldoende vertrouwen tussen de actoren. De burger moet vertrouwen hebben in de gemeente(politiek). Een cynische burger kan een proces vertragen of beschadigen. Investeren in een goede vertrouwensband loont daarom. Het vertrouwen is onder meer te verdienen door een open attitude, goede communicatie, het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming en het managen van de verwachtingen.

- Met name bij participatietrajecten die in een vroeg stadium van de besluitvorming starten is het managen van de verwachtingen cruciaal. Er staat – zeker in de ogen van de participant - nog veel open en de gedachte dat men veel invloed kan uitoefenen kan daarom gemakkelijk postvatten bij participanten. Hoewel de gemeente Haarlemmermeer er bij de start doorgaans goed in slaagt de spelregels en randvoorwaarden scherp te krijgen bij betrokkenen, blijkt dit niet genoeg.
  - In de eerste plaats omdat vroegtijdige participatie veel input oplevert, waaronder ook ideeën en voorstellen die niet bruikbaar zijn. De terugkoppeling over de niet meegenomen input blijkt regelmatig voor teleurstellingen te zorgen en de overall waardering voor de participatie sterk te beïnvloeden. Dit onderdeel van de communicatie blijft daarom een belangrijk punt van zorg en aandacht.
  - Daarnaast biedt vroegtijdige participatie participanten ook meer ruimte via alternatieve routes invloed uit te oefenen op het traject. Daarom is het van belang dat bestuur en ambtenaren een eenduidig geluid laten horen. Met andere woorden: de ambtelijke organisatie moet bestuurlijke rugdekking ervaren. Een ambtenaar is minder happig op het al in een vroeg stadium betrekken van inwoners, als deze vervolgens buiten het traject om het bestuur of de politiek proberen te beïnvloeden.
- Behalve het vertrouwen van burgers in de gemeente is ook het omgekeerde van belang. De gemeente moet vertrouwen hebben in de burgerkracht en dit ook uitstralen. In de huidige samenleving en het overheidsbeleid wordt steeds meer uitgegaan van de eigen kracht van burgers. Dat betekent dat de gemeente wanneer nodig controle los moet kunnen laten en de participant de ruimte geven. Met name bij participatievormen die hoger op de ladder staan zoals coproductie of meebeslissen, is dit van groot belang.



Deze omslag vergt een cultuurverandering bij de gemeenten. Het besef dat de burgers die rol op zich kunnen nemen is er, maar het voelt voor de ambtelijke organisatie vaak nog niet vertrouwd om zich 'overbodig te maken'. Deze houding biedt mogelijk een verklaring voor het relatief geringe aantal participatie trajecten op de hogere treden van de participatieladder in de gemeente Haarlemmermeer.

- De gemeente Haarlemmermeer werkt met dorps- en wijkraden, waar veel betrokkenheid, enthousiasme en deskundigheid aanwezig is. Dit geldt ook voor de klankbordgroepen die veelvuldig worden ingezet. De dorps- en wijkraden vervullen een rol als 'de oren en ogen in de wijk'. Ook bij deze structurele partners is het van groot belang de kaders helder te houden en goede afspraken te maken over de rollen en het proces. Een specifiek aandachtspunt hierbij is dat voorkomen moet worden dat ambtenaren of de leden zelf, wijkraden als representatieve vertegenwoordiging van de wijk gaan zien. Hiervoor hebben de meeste wijkraden onvoldoende contact met de achterban. Beter is het de raden nog meer dan in het verleden te faciliteren en te ondersteunen in hun rol als ogen en oren in dorp of wijk, door ze daarvoor in praktische zin ondersteuning en instrumenten aan te bieden.

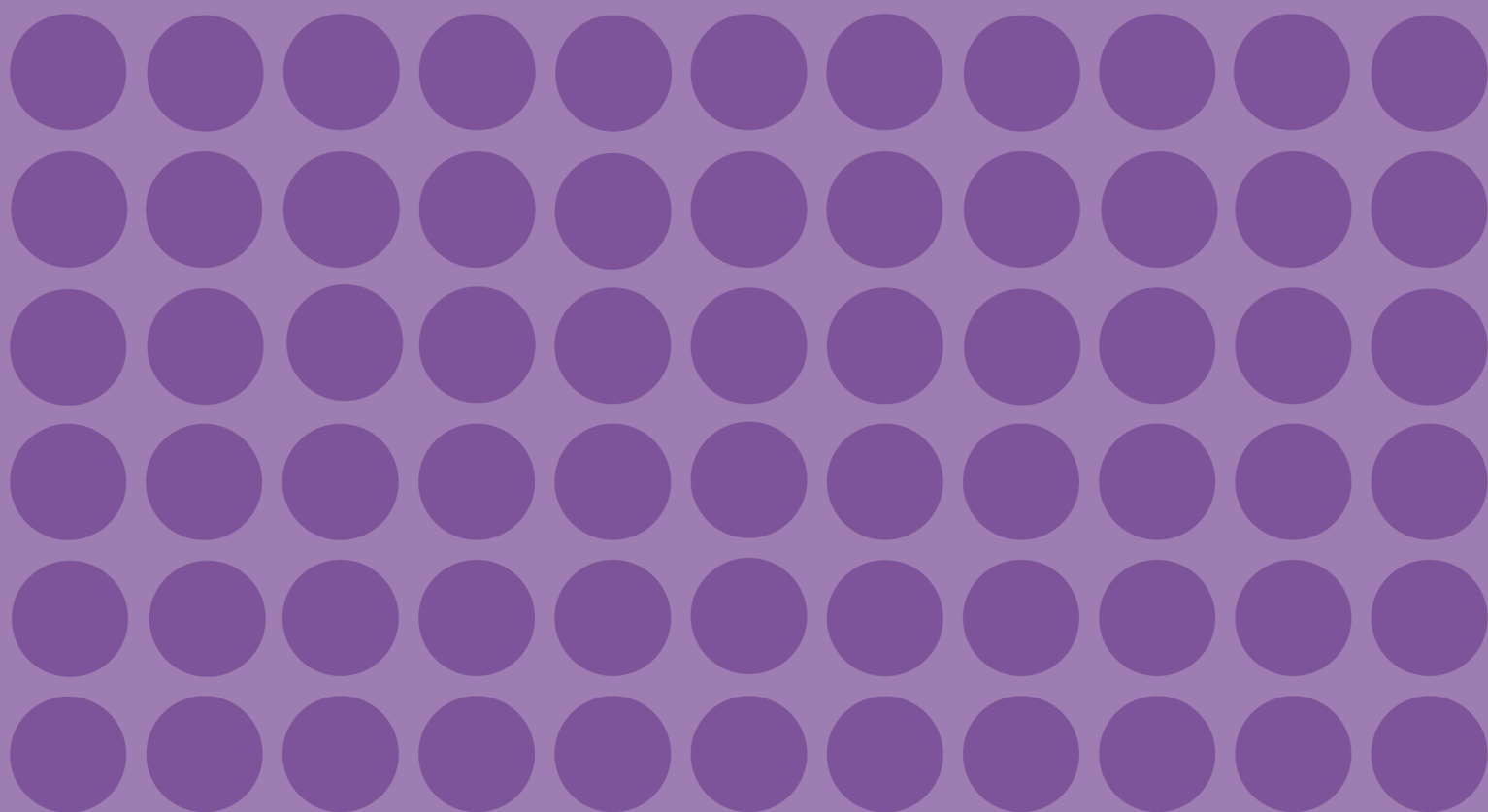
#### **D. Leren van succes en falen**

Een belangrijke factor bij de borging van de werkwijze en het kunnen leren van ervaringen is een goed opgezette evaluatiesystematiek.

- Evaluatie van participatietrajecten vindt in de gemeente Haarlemmermeer niet structureel plaats. De opvatting bij de gemeente is dat dit zeker bij kleinere trajecten niet nodig is en in andere gevallen speelt tijdsdruk een rol. Het is te overwegen en aan te bevelen vaker trajecten te evalueren. Er valt veel te leren van gemaakte fouten.
- Maar ook van successen kunnen anderen profijt hebben. Succesvolle participatietrajecten worden vrijwel nooit geëvalueerd, terwijl deze zich bij uitstek lenen om kennis op te doen op basis waarvan 'tips and tricks' zijn te formuleren. De verwachting is dat input vanuit eigen praktijkervaring beter beklijft in de organisatie dan vaak 'abstracte' do's en don'ts en links naar handboeken op intranet.



# bijlagen





## Bijlage 1. Normenkader

| Kwaliteit van het beleid<br>(normenkader t.b.v. de beleidsanalyse)                  |  |
|---|--|
| Normen  | Toetsingscriteria  |
| Er is een samenhangend participatiebeleid met heldere doelen                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is sprake van een actueel kader voor burgerparticipatie met daarin specifieke aandacht voor de communicatie met burgers</li> <li>- In het participatiebeleid zijn algemene uitgangspunten voor burgerparticipatie vastgelegd</li> <li>- In het participatiebeleid wordt voldoende aandacht besteed aan de opbrengsten van participatie en de terugkoppeling naar betrokkenen</li> <li>- In het participatiebeleid wordt onderscheid gemaakt in niveaus van participatie en het belang van communicatie daarin</li> <li>- Het door de raad vastgestelde participatie bestaat uit samenhangende onderdelen.</li> <li>- Er zijn heldere, haalbare en meetbare doelen vastgesteld</li> <li>- Dat betekent dat duidelijk is:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o wanneer de effecten gerealiseerd moeten zijn;</li> <li>o op welke wijze de effecten zichtbaar (kunnen) worden en te meten zijn;</li> <li>o welke prestaties een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen;</li> </ul> </li> <li>- De eventueel in te zetten participatie-instrumenten/methodieken zijn bekend/beschreven</li> <li>- Deze beschreven/bekende instrumenten passen bij de gestelde doelen</li> <li>- Er voldoende budget beschikbaar toereikend om de gestelde doelen te realiseren</li> <li>- De raad is voldoende betrokken geweest bij de vaststelling van het participatiebeleid</li> </ul> |
| Het participatiebeleid is voldoende bekend, gedragen en verankerd in de organisatie | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie is onderdeel van regulier beleid/besluitvorming</li> <li>- Het is intern betrokkenen duidelijk welke beleidsdoelen door middel van participatie bereikt dienen te worden.</li> <li>- Intern betrokkenen zijn overtuigd van de meerwaarde van participatie</li> <li>- Het is intern betrokkenen duidelijk wat de mogelijkheden en beperkingen van participatie zijn</li> <li>- Intern betrokken kunnen inschatten in welke situatie, welk participatieniveau het meest geëigend is</li> <li>- Intern betrokken kunnen inschatten welke instrumenten in specifiek situaties het meest geschikt zijn</li> <li>- Er wordt toegezien op de adequate inzet en uitvoering van het participatiebeleid</li> </ul>   |



| Verloop van participatie in de praktijk<br>(normenkader t.b.v. de casestudies)           |  |
|--|--|
| Normen   | Toetsingscriteria  |
| Het participatie-instrumentarium wordt in de juiste situaties ingezet                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De beslissing of participatie wel of niet wenselijk is vindt plaats op basis van heldere criteria</li> <li>- Het gekozen ambitieniveau past bij het beleidsvraagstuk en de context</li> <li>- Er worden instrumenten ingezet die passen bij het ambitieniveau</li> <li>- Het participatiebeleid werkt duidelijk door in de participatiepraktijk</li> </ul>  |
| Participatie is toegankelijk voor alle bevolkingsgroepen                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt van te voren duidelijk gecommuniceerd hoe burgers kunnen participeren</li> <li>- De gemeente werpt <u>geen</u> drempels op voor extern betrokkenen om te participeren</li> <li>- Inwoners worden uitgenodigd/gestimuleerd vraagstukken te agenderen</li> <li>- De communicatie over de participatiemogelijkheden gebeurt in begrijpelijke taal</li> <li>- Participatiemogelijkheden (bijv. inspraakavonden) vinden plaats in de wijk/kern van de betrokkenen</li> </ul>  |
| De spelregels en de randvoorwaarden zijn intern en extern duidelijk                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het uitvoeringsproces van participatie en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend.</li> <li>- De intern betrokkenen en de participanten zijn op de hoogte van de randvoorwaarden en procedures en hoeveel speelruimte er is</li> <li>- De intern betrokkenen en de participanten hebben realistische verwachtingen over het proces en de mogelijke uitkomsten daarvan</li> <li>- De gemaakte afspraken over het participatieproces zijn vastgelegd.</li> </ul>   |
| Het participatieproces wordt volgens de afgesproken randvoorwaarden en regels uitgevoerd | <ul style="list-style-type: none"> <li>- participatie start vroegtijdig in het beleidsproces</li> <li>- De processtappen worden tijdig uitgevoerd.</li> <li>- Potentiele participanten worden tijdig uitgenodigd</li> <li>- Participanten beschikken tijdig over de voor hen relevante informatie</li> <li>- De randvoorwaarden en spelregels worden niet gaandeweg veranderd</li> <li>- als er toch veranderingen in het proces zijn, worden deze tijdig gecommuniceerd</li> <li>- De inbreng van participanten wordt schriftelijk vastgelegd</li> <li>- Betrokkenen houden zich aan hun rol</li> </ul> |
| Er is sprake van een open participatieproces   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- de uitkomst van het participatieproces staat niet van tevoren vast;</li> <li>- de participanten zijn open over hun belangen</li> <li>- verschillende perspectieven en belangen zijn voldoende ingebracht</li> </ul>   |
| Er is sprake van een interactief proces  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente luistert naar de inbreng van betrokkenen;</li> <li>- de participanten worden serieus genomen;</li> <li>- er is sprake van een dialoog tussen gemeente en participanten;</li> <li>- er wordt gestreefd naar gemeenschappelijke beeldvorming</li> </ul>   |



| Effectiviteit van het participatiebeleid<br>(normen t.b.v. het toetsen van de effectiviteit) |   |
|--|---|
| Normen   | Toetsingscriteria   |
| Participatie heeft bijgedragen aan het draagvlak voor het uiteindelijke besluit              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De participanten kennen en accepteren de randvoorwaarden van de participatie (mate waarin participatie meeweegt)</li> <li>- Het is participanten helder hoe de uiteindelijke beslissing/besluit tot stand is gekomen</li> <li>- Participanten steunen het genomen besluit, dan wel accepteren het wanneer ze het er niet mee eens zijn</li> <li>- Er komen weinig/geen bezwaren tegen het genomen besluit</li> </ul> |
| Participatie heeft bijgedragen aan de snelheid waarmee het besluit tot stand is gekomen      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De participatie heeft niet geleid tot uitstel van besluit</li> <li>- De participatie heeft geleid tot draagvlak in een vroeg stadium</li> <li>- De participatie heeft bijgedragen aan voorkomen van beroep en bezwaar</li> </ul>   |
| Participatie heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het genomen besluit                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De ingebrachte punten en argumenten zijn serieus meegenomen als onderbouwing van het besluit</li> <li>- (een deel van) de input van participanten is terug te zien in het uiteindelijke besluit</li> </ul>   |
| Lerend vermogen<br>(normen t.b.v. beleidsanalyse, casestudies en overstijgende interviews)   |   |
| Normen   | Toetsingscriteria   |
| Er wordt geleerd van eerdere ervaringen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatietrajecten worden intern en extern geëvalueerd</li> <li>- Er wordt gebruikt gemaakt van externe kennis over effectiviteit en doelmatigheid van participatie</li> </ul>  |



## Bijlage 2. Overzicht interne interviews

| Naam                  | functie                           | onderwerp                |
|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Willy Bosveld         | Beleidsadviseur                   | Algemeen                 |
| Theo Weterings        | Portefeuillehouder (burgemeester) | Algemeen                 |
| Hans Kleiss           | Gebiedsmanager                    | Hondenbeleid             |
| Henny Boschman        | Gebiedsmanager                    | Hondenbeleid             |
| Marleen Fieman        | Communicatieadviseur              | Studio 5                 |
| Mirjam van Beek       | Beleidsadviseur                   | UMTS-mast Arnolduspark   |
| Corrie Verbeek        | Beleidsadviseur                   | Deltaplan Bereikbaarheid |
| Matthie Vermeulen     | Gebiedsmanager                    | Hart van Zwanenburg      |
| Jelle Deurman         | Senior Projectmanager             | Hart van Zwanenburg      |
| Tine Castelijns       | Procesmanager                     | Leerlingenvervoer        |
| Jessica van Teeffelen | Beleidsadviseur                   | Leerlingenvervoer        |
|                       |                                   |                          |



## Bijlage 3 Omschrijving en doelbereiking casussen

### Hart van Zwanenburg

|  |  |
|--|--|
| Start participatietraject              | Eind 2009  |
| Afsluiting participatietraject         | Nog lopend   |
| Meest intensieve vorm van participatie | Adviseren  |
| Participatie-instrument                | Klankbordgroep en werkgroepen  |
| Participanten                          | Divers, o.m: omwonenden, winkeliers, ondernemers, gebruikers dorpshuis |
| Hoofddoel                              | Draagvlak  |

#### Omschrijving

Het project Hart van Zwanenburg is ontstaan uit een kans op subsidie via de Stichting Leefomgeving Schiphol. Hiermee onderscheid het project zich van veel andere projecten, die doorgaans vanuit het gemeentelijke RO-beleid worden geïnitieerd. Doel van het project was om de kern van het dorp Zwanenburg op te knappen. De Stichting Leefomgeving Schiphol stelde als voorwaarde voor de subsidie dat de bewoners hierbij actief betrokken werden. Eind 2009 is het participatietraject van start gegaan met een klankbordgroep die tweemaandelijks van gedachte wisselden. Uiteindelijk konden zij op een stedenbouwkundig plan konden reageren.

Omdat er een zeer concreet plan werd voorgelegd, waar de participanten naar eigen zeggen niet voldoende in waren meegenomen, was er veel weerstand. Er ontstond een lobby om de sportzaal te upgraden naar een sporthal, wat uiteindelijk ook is gebeurd.

Daarna is er voor gekozen weer terug naar af te gaan en is er voor dit plangebied met inzet uit de bevolking en gemeente een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt. Belanghebbenden hadden hierin een veel prominenter rol dan bij het eerste traject. Sindsdien zijn er begeleidingsgroepen actief om de drie pijlers waarop het plan gebaseerd is (winkelcentrum, openbare ruimte, dorpshuis) een precieze invulling te geven.

#### Doelbereiking

De stakeholders zijn al vroegtijdig betrokken in de klankbordgroepfase. De input die men in deze fase kon leveren op het uiteindelijke stedenbouwkundig plan werd niet als voldoende ervaren. Er kon ondanks de vroege fase waarin men was geactiveerd onvoldoende meedenken met de plannen. Bij de ontwikkeling van een tweede stedenbouwkundig plan is dit beter gelukt. Dit was een belangrijke voorwaarde om draagvlak te creëren. Ondanks de uiteenlopende belangen is het draagvlak toegenomen, zij het niet bij alle partijen. De inhoudelijke verrijking is aanvankelijk beperkt. Het tweede stedenbouwkundig plan – waar de participanten meer invloed op hebben gehad – is inhoudelijk niet sterker dan de eerste variant. In de latere fase ontstaat met name door de begeleidingsgroepen op detailniveau wel inhoudelijke verrijking, door de specifieke kennis die de leden hiervan bezitten. Hoewel de besluitvorming door het traject niet is versneld, kan er van een zorgvuldiger beleidsproces worden gesproken. Door de gevoeligheid van het onderwerp en de druk van buitenaf zijn de stappen van de gemeente uitvoerig overwogen. Dat er nog altijd ontevreden participanten zijn, heeft te maken met de tegenstrijdige belangen.





## Deltaplan Bereikbaarheid

|  |  |
|--|--|
| Start participatietraject              | September 2010   |
| Afsluiting participatietraject         | Januari 2012   |
| Meest intensieve vorm van participatie | Raadplegen   |
| Participatie-instrument                | Workshoprondes   |
| Participanten                          | Geïnteresseerden (o.m. wijkraden, omwonenden, ondernemers, winkeliers) |
| Hoofddoelen                            | Draagvlak en inhoudelijke verrijking                                   |

### Beschrijving

Het 'Deltaplan Bereikbaarheid, vrijheid van bewegen' is een zeer omvangrijk project met als doel de mobiliteit in en door Haarlemmermeer te verbeteren, ongeacht de keuze voor een vervoermiddel en het moment van de dag. In opdracht van het bestuur en de directie is gevraagd om een participatietraject. Dit was opgenomen in het Plan van Aanpak. De startbijeenkomst van het participatietraject was in september 2010. Eind 2010 en begin 2011 zijn er twee workshoprondes geweest, die de spil van het participatietraject vormden. In de eerste ronde werden er problemen op het gebied van verkeer en vervoer geïnteriseerd, terwijl in de tweede ronde deze problemen werden geprioriteerd. Hieruit is een uitvoeringsprogramma naar voren gekomen. De gemeenteraad heeft het Deltaplan Bereikbaarheid unaniem vastgesteld tijdens Raadsplein in januari 2012. Een deel van de plannen die uit het Deltaplan zijn voortgekomen zijn al uitgevoerd, terwijl anderen nog worden uitgevoerd of nog op de planning staan voor uitvoering.



### Doelbereiking

De participanten zijn bij het traject Deltaplan Bereikbaarheid helemaal aan de voorkant van het traject betrokken. Er stond nog niets op papier. Men kon derhalve meedenken vanaf het begin. Hierdoor ontstonden er nieuwe inzichten voor de gemeente, ingebracht door de participanten. Er kan dus worden gesproken van inhoudelijke verrijking. Hoewel er na afloop wel ontevreden participanten waren, heeft het traject er waarschijnlijk wel voor gezorgd dat het beleidsproces zorgvuldiger was en het aantal bezwaren hiermee beperkter is gebleven. Daarentegen heeft het traject het besluitvormingsproces niet versneld; een traject waarbij vanaf de grond af met participanten aan een plan moet worden gewerkt kost tijd.

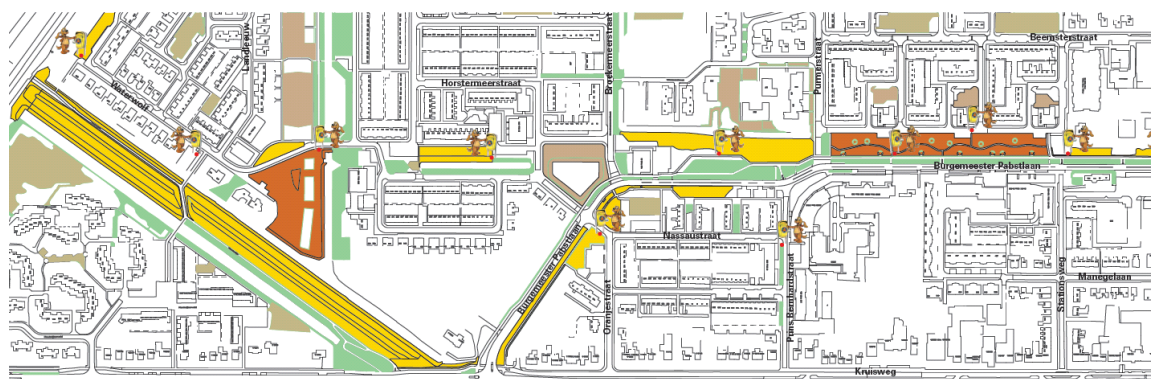


## Hondenbeleid (cq. Hondenuitlaatplaatsen)

|  |  |
|--|--|
| Start participatietraject              | Medio 2012   |
| Afsluiting participatietraject         | Begin 2013   |
| Meest intensieve vorm van participatie | Raadplegen   |
| Participatie-instrument                | Contact met wijkraad, overige bewoners uitnodigen te reageren via wijkraad |
| Participanten                          | Wijkraad, overige bewoners via wijkraad                                    |
| Hoofddoelen                            | Draagvlak en inhoudelijke verrijking                                       |

### Beschrijving

In 2006 kreeg het Hondenbeleid vorm. Dit was in het kader van een schone openbare ruimte. Hierin staat onder meer de opruim- en aanlijnplicht omschreven. In 2007 zijn de eerste losloopgebieden voor honden aangewezen. Het hondenbeleid is in 2008 in vier proefgebieden in de gemeente uitgerold. Na een tussenevaluatie in 2011 is besloten dit beleid in 2012 verder uit te rollen over de rest van de gemeente. Juridisch is er pas vanaf 2012 sprake van een in de APV vastgelegde opruimplicht. Hierbij is in alle gevallen contact geweest met dorps- en wijkraden van de desbetreffende gebieden. In sommige gebieden was een dergelijke raad niet voorhanden en is op een andere manier met een groep vertegenwoordigers van bewoners gesproken. Per gebied is verschillend of en hoe er ook een poging is gedaan alle bewoners te bereiken, bijvoorbeeld door middel van brieven, e-mails of een bericht in de buurtkrant.



### Doelbereiking

De gemeente heeft vanwege de complexiteit van het onderwerp ervoor gekozen eerst een concreet plan voor te leggen aan de participanten en hen niet te laten meedenken vanaf het begin. De participanten oordelen hier verschillend over. Sommige staan achter deze keuze omdat ze de expertise zeggen te missen om eerder in te stappen. Anderen denken dat veel problemen die in de uitvoering ontstonden hadden kunnen worden voorkomen door op een vroeger tijdstip bewoners te laten meedenken, bijvoorbeeld door een wijkschouw. Hoewel het proces niet altijd vlekkeloos verliep is er uiteindelijk meer duidelijkheid gekomen – en daarmee ook meer draagvlak voor het plan. Daarnaast heeft het traject op detailniveau tot nieuwe inzichten geleid, doordat omwonenden met hun kennis van de buurt onvolkomenheden in het plan wisten aan te stippen. Dit proces kostte wel tijd, met name in de Overbos, waar veel opmerkingen op de plannen binnen kwamen. Participatie heeft niet gezorgd voor een snellere besluitvoering. Wel heeft het de potentie de betrokkenen binnen de gemeente scherp te houden, wat het beleidsproces ten goede komt. Dit is volgens de participanten in wisselende mate gebeurd.





## Leerlingenvervoer

|  |   |
|--|---|
| Start participatietraject              | Eind 2009   |
| Afsluiting participatietraject         | doorlopend  |
| Meest intensieve vorm van participatie | Adviseren   |
| Participatie-instrument                | Klankbordgroep  |
| Participanten                          | Ouders gebruikers leerlingenvervoer, directie scholen, WMO-raad |
| Hoofddoel                              | Inhoudelijke verrijking   |

### Beschrijving

Het participatietraject leerlingenvervoer bestaat uit een klankbordgroep die structureel meepraat over dit onderwerp en alle aanverwante zaken, zoals de aanbesteding, de bewaking van het beleid, de uitvoering van het leerlingenvervoer, de evaluatie van het leerlingenvervoer en eventuele verbetermaatregelen op dit gebied.

Ten behoeve van de aanbesteding in 2009 is al participatie toegepast vanuit de Wmo-raad en een zestal ouders van gebruikers van het leerlingenvervoer. Zij hebben eind 2008 het advies gegeven tot het instellen van een klankbordgroep. De klankbordgroep is eind 2009 ingesteld na afronding van deze aanbesteding. De eerste vergadering heeft plaatsgevonden op 28 januari 2010. Het voornemen om zo'n klankbordgroep op te richten bestond al bij het college, niettemin is eind 2009 in de gemeenteraad door de HAP een motie ingediend waarin wordt aangedrongen op het instellen van een klankbordgroep. Het college heeft dat advies ter harte genomen, maar er is toen besloten eerst de aanbesteding af te ronden en gelijk daarna de klankbordgroep op te richten. In de statuten is onder meer vastgelegd dat de klankbordgroep gevraagd én ongevraagd advies mag geven aan het college, dat zij viermaal per jaar<sup>8</sup> bij elkaar komen en dat er twee leden van de Wmo-raad, vier ouders en twee vertegenwoordigers van scholen in plaatsnemen. Nadat de klankbordgroep was geïnstalleerd en de statuten waren vastgelegd, is men op zoek gegaan naar waarvoor de klankbordgroep precies te gebruiken was. In principe is de klankbordgroep een adviserend orgaan. Per onderwerp wordt gekeken of een adviserend rol mogelijk is, of dat men geïnformeerd wordt.

### Doelbereiking

De klankbordgroep wordt per onderwerp op verschillende wijzen ingezet. Niet alle thema's zijn geschikt voor participatie vanaf het startpunt. In de praktijk worden meestal concretere plannen voorgelegd, mede vanwege de complexiteit van de behandelde onderwerpen. Van de klankbordgroep wordt verwacht dat zij met hun specifieke kennis nieuwe inzichten aan het licht kunnen brengen die de plannen verbeteren. De mate waarin dit gebeurt verschilt per onderwerp, maar er zijn voorbeelden dat er duidelijk sprake is van inhoudelijke verrijking, zoals bij de ontwikkeling van de nota rondom het leerlingenvervoer. Voor het creëren van draagvlak is de klankbordgroep te klein en te onbekend bij de achterban. De besluitvorming wordt niet versneld. De leden hebben tijd nodig zich in onderwerpen te verdiepen en men is afhankelijk van een vergaderingsstructuur. Wel zorgt het beleid voor een beter beleidsproces. Het feit dat de vertegenwoordigers van de gemeente voortdurend rekenschap moeten afleggen aan de klankbordgroepleden houdt de gemeentelijke organisatie scherp.

---

<sup>8</sup> Inmiddels is dit aangepast naar tweemaal per jaar.



## UMTS-mast Arnolduspark

|  |  |
|--|--|
| Start participatietraject              | Oktober 2011                                   |
| Afsluiting participatietraject         | November 2011 (bezwaar afgerond februari 2012) |
| Meest intensieve vorm van participatie | Informeren                                     |
| Participatie-instrument                | Informatiebijeenkomst                          |
| Participanten                          | Wijkraad, overige geïnteresseerde omwonenden   |
| Hoofddoel                              | Draagvlak                                      |

### Beschrijving

Bij een UMTS-traject komt een provider met een aanvraag voor een bepaald gebied. De stedenbouwkundigen binnen de gemeente bepalen dan wat de beste plek is. Vervolgens wordt er voor deze plek een vergunning aangevraagd. Tijdens dit proces wordt er een informerende bewonersavond georganiseerd. De inhoud van deze avond wordt verzorgd door de provider zelf; de gemeente faciliteert en beantwoordt vragen die gericht zijn aan de gemeente. De provider beantwoordt de inhoudelijke vragen. Deze informatieavond vond plaats in oktober 2011. De vergunning voor de UMTS-mast werd in november 2011 verleend. In het geval van het Arnolduspark was het hiermee niet afgelopen omdat er juli 2011 een officieel bezwaar werd ingediend, waardoor er in februari 2012 een hoorzitting volgde. Hierbij is het bezwaar ongegrond verklaard.<sup>9</sup>



### Doelbereiking

Door het informerende karakter van de casus Arnolduspark is er geen mogelijkheid geweest voor bewoners om mee te denken en is er geen inhoudelijke verrijking opgetreden. De focus van het traject lag op de ontwikkeling van draagvlak. Door het organiseren van een informatieavond is meer duidelijkheid gekomen, waardoor het draagvlak is toegenomen. Het heeft niet alle ontevredenheid weggenomen, maar het beeld is dat het aantal bezwaarprocedures door het proces is verminderd. Hiermee heeft het uiteindelijk bijgedragen aan de snelheid van de besluitvorming, al was er door het bezwaarschrift wat werd ingediend wel een vertraging.

---

<sup>9</sup> Tijdens het onderzoek is er een nieuw beleid voor UMTS-masten gekomen. Het college heeft 'Beleid masten voor antenne-installaties' eind november 2013 vastgesteld. De loop van het traject is hiermee veranderd. Dorps- en wijkraden worden nu eerder in het traject meegenomen, nog voor een definitieve locatiekeuze is gemaakt.



## Studio 5

|  |  |
|--|--|
| Start participatietraject              | Eind 2010  |
| Afsluiting participatietraject         | Medio 2011   |
| Meest intensieve vorm van participatie | Adviseren  |
| Participatie-instrument                | Klankbordgroep   |
| Participanten                          | Omwonenden, stakeholders, jongeren (beoogd gebruikers) |
| Hoofddoel                              | Inhoudelijke verrijking en draagvlak                   |

### Beschrijving

Naar aanleiding van geluiden uit de wijk is in eind 2010 door de gemeente besloten dat er in de IJtochtzone een jongerenaccommodatie geplaatst zou worden. Hiervoor is een klankbordgroep van betrokkenen samengesteld. De wethouder heeft duidelijk de opdracht van de klankbordgroep omschreven: het vinden van een optimale plek voor de jongerenaccommodatie in de IJtochtzone en het ontwerp van het gebouw en de buitenruimte (waar moet de architect rekening mee houden). Het traject is in driekwart jaar afgerond, mede door een strak gestelde deadline.



### Doelbereiking

De klankbordgroep is in het leven geroepen toen er al een plan voor de jongerenaccommodatie klaarlag. De participanten konden dus niet meedenken vanaf het begin, maar de kaders waarbinnen de participanten wel konden meedenken waren helder. Het doel was tweeledig. Enerzijds wilde de gemeente input om het plan te verbeteren. Dit is gelukt door onder meer een andere locatie voor het gebouw te vinden en het ontwerp op detailniveau aan te passen. Anderzijds wilde de gemeente draagvlak voor de komst van de jongerenaccommodatie onder omwonenden. Door hen in contact te brengen met de beoogde gebruikers ontstond er wederzijds begrip, waardoor het draagvlak toenam. Het is onbekend in hoeverre het draagvlak voor het plan ook buiten de klankbordgroep is toegenomen. Het proces heeft er hoogstwaarschijnlijk wel aan bijgedragen dat er minder protesten ontstonden onder de omwonenden, waardoor uiteindelijk de besluitvorming versneld zou kunnen zijn.



## Bijlage 4 Tabellenboek

### Kunt u voor elk van deze uitspraken aangeven in hoeverre u het er mee eens bent?

| De gemeente Haarlemmermeer...  | (zeer) eens | neutraal | (zeer) oneens |
|--|-------------|----------|---------------|
| ... biedt voldoende mogelijkheden tot inspreken en meedenken                 | 57%         | 21%      | 23%           |
| ... doet voldoende om de inwoners te laten inspreken en meedenken            | 43%         | 21%      | 36%           |
| ... betreft haar inwoners vroegtijdig bij participatietrajecten              | 26%         | 28%      | 47%           |
| ... geeft voldoende gelegenheid aan inwoners om invloed te kunnen uitoefenen | 26%         | 28%      | 47%           |
| ... houdt voldoende rekening met de uitkomsten van participatieprocessen     | 23%         | 25%      | 52%           |

### Kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met onderstaande stellingen?

|   | (zeer) eens | neutraal | (zeer) oneens |
|---|-------------|----------|---------------|
| Inwoners met een grote mond hebben te veel invloed  | 44%         | 34%      | 22%           |
| Participatieprojecten mobiliseren meer tegenstanders dan voorstanders                         | 19%         | 29%      | 52%           |
| Inwoners die meedenken met de gemeente zijn representatief voor de gehele bevolking           | 23%         | 30%      | 48%           |
| Inwoners zijn meestal pas geïnteresseerd in politieke besluitvorming als de plannen hen raken | 89%         | 2%       | 9%            |
| Inwoners worden vaak pas actief bij concrete plannen  | 84%         | 11%      | 5%            |

### Kunt u in een rapportcijfer aangeven wat u, alles bij elkaar genomen, vindt van de wijze waarop inwoners van Haarlemmermeer bij gemeentelijke plannen worden betrokken?

| onvoldoende (1 t/m 5) | voldoende (6 t/m 8) | goed (9, 10) | gemiddelde |
|-----------------------|---------------------|--------------|------------|
| 39%                   | 52%                 | 9%           | 5,6        |



**De nu volgende vragen gaan over uw ervaringen bij het participatietraject voor het specifiek doorlopen traject. Kunt u voor elk van deze uitspraken aangeven in hoeverre u het er mee eens bent? (% (zeer) eens)**

|  | Deltaplan<br>Bereikbaarheid<br>(n=31) | Studio 5<br>(n=6) | Hart van<br>Zwanenburg<br>(n=10) | Leerlingen-<br>vervoer (n=5) |
|--|---------------------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Er is goed gecommuniceerd hoe burgers konden participeren  | 52%                                   | 50%               | 60%                              | 0%                           |
| Participanten werden gestimuleerd mee te denken  | 63%                                   | 83%               | 70%                              | 100%                         |
| De communicatie tijdens het participatietraject gebeurde in begrijpelijke taal                   | 70%                                   | 83%               | 60%                              | 100%                         |
| Er zat onvoldoende vaart in het participatietraject  | 40%                                   | 83%               | 60%                              | 0%                           |
| De randvoorwaarden en procedures rond het traject waren duidelijk                                | 20%                                   | 50%               | 60%                              | 20%                          |
| Betrokkenen hadden realistische verwachtingen over (de uitkomsten van) het proces                | 21%                                   | 67%               | 40%                              | 20%                          |
| Participatie is op tijd gestart; er was nog voldoende mogelijkheid om mee te denken              | 53%                                   | 67%               | 70%                              | 100%                         |
| Niet alle potentiële participanten hebben de mogelijkheid gekregen deel te nemen aan het traject | 41%                                   | 50%               | 10%                              | 0%                           |
| De uitkomst van het traject stond bij voorbaat al vast   | 43%                                   | 33%               | 0%                               | 0%                           |
| De gemeente luisterde voldoende naar de inbreng van participanten                                | 37%                                   | 83%               | 60%                              | 60%                          |
| De manier waarop geparticipeerd werd sloot goed aan bij het doel van het participatietraject     | 50%                                   | 67%               | 70%                              | 40%                          |
| Het onderwerp waarover geparticipeerd kon worden was vanaf het begin duidelijk                   | 63%                                   | 67%               | 80%                              | 80%                          |
| Deelname aan het participatietraject was voor alle belanghebbenden voldoende laagdrempelig       | 67%                                   | 83%               | 70%                              | 80%                          |
| De participatie heeft uiteindelijk geleid tot een verbetering van het beleid/project             | 54%                                   | 67%               | 43%                              | 60%                          |
| Gedurende het traject ben ik meer achter het beleid/project gaan staan                           | 67%                                   | 67%               | 30%                              | 40%                          |
| Door het participatietraject is mijn beeld van de gemeente verbeterd                             | 53%                                   | 67%               | 30%                              | 80%                          |
| de mate waarin mijn klankbord-/werkgroep bij de gemeentelijke plannen wordt betrokken            | 50%                                   | 100%              | 89%                              | 80%                          |
| het moment waarin mijn klankbord-/werkgroep bij de plannen wordt betrokken                       | 61%                                   | 100%              | 89%                              | 80%                          |
| de tijd die mijn klankbord-/werkgroep krijgt om advies te geven na het krijgen van de stukken    | 44%                                   | 100%              | 89%                              | 75%                          |
| de mate waarin de gemeente iets doet met de adviezen   | 6%                                    | 100%              | 71%                              | 60%                          |
| de terugkoppeling van de gemeente  | 28%                                   | 100%              | 78%                              | 20%                          |
| het contact met de gemeente  | 50%                                   | 100%              | 89%                              | 40%                          |
| de lengte van het participatieproces   | 33%                                   | 100%              | 44%                              | 20%                          |

**De nu volgende vragen gaan over de ervaringen bij de workshops rondom het Deltaplan Bereikbaarheid. Kunt u voor elk van deze uitspraken aangeven in hoeverre u het er mee eens bent?**

|   | (zeer)<br>eens | neutraal | (zeer)<br>oneens |
|---|----------------|----------|------------------|
| De gemeente heeft voldoende geïnvesteerd om eventuele belanghebbenden naar de workshops te krijgen                          | 73%            | 12%      | 15%              |
| de samenstelling van de aanwezigen bij de workshops was voldoende representatief voor het gebied wat zij vertegenwoordigden | 50%            | 12%      | 38%              |
| de workshops waren zo ingericht dat iedereen zijn verhaal kwijt kon   | 73%            | 8%       | 19%              |
| de aanwezigen bij de workshops vertegenwoordigden voor hun eigen belangen   | 54%            | 31%      | 15%              |
| de gemeente stond open voor nieuwe inzichten  | 31%            | 35%      | 34%              |
| de resultaten van de workshops zijn teruggekoppeld aan de deelnemers  | 62%            | 19%      | 19%              |