

Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Oosterhout

december 2012

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?	6
1.4	Onderzoeksaanpak	9
1.5	Leeswijzer	11
2	Participatiebeleid in Oosterhout.....	12
2.1	Achtergrond en context	12
2.2	Beoordeling van het beleid	13
3	De participatiepraktijk van Oosterhout	18
3.1	Participatiepraktijk	18
3.2	Organisatie van burgerparticipatie.....	20
4	Aanpak en effecten van burgerparticipatie	22
4.1	Vorbereiding en vormgeving van participatieprocessen	23
4.2	Verloop en uitvoering van participatieprocessen.....	25
4.3	Resultaten en effecten van burgerparticipatie	29
4.4	Doelmatigheid van burgerparticipatie	32
5	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Conclusies.....	34
5.2	Aanbevelingen	36
6	Reactie College	39
7	Nawoord	40
 Bijlagen		
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	41
Bijlage 2	Normenkader	43
Bijlage 3	Methodische verantwoording	47

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

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

Het onderzoek is in opdracht van en onder begeleiding van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door Partners+Pröpper van januari tot en met juli 2012. Voor u ligt de eindrapportage voor de gemeente Oosterhout.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

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

De centrale vraag is uitgewerkt in elf deelvragen.

Beleid

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

Realisatie

- 5 Op welke wijze is burgerparticipatie geborgd in de beleids- en uitvoeringsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie?
In het bijzonder: hoe was Alliantiemangement in de periode 2006-2010 georganiseerd en geborgd in de organisatie?
- 6 Hoe ziet de praktijk van burgerparticipatie in Oosterhout eruit?
 - a Op welke wijze worden participanten bij deze processen betrokken? Is vooraf voldoende duidelijk in hoeverre en op welke wijze hun inbreng kan bijdragen aan de ontwikkeling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid?
 - b Welke rol speelt de raad in burgerparticipatie – dit mede in relatie tot maatwerk en verwachtingenmanagement richting participanten?
 - c In het bijzonder: op welke wijze is er in het kader van Alliantiemangement samengewerkt met burgers, bedrijven en organisaties in Oosterhout?
- 7 Welke (financiële) middelen zijn hiertoe ingezet? En in hoeverre staan deze middelen in verhouding tot de effecten van burgerparticipatie?

Effecten

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

Evaluatie en bijsturing

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

1.3 Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?

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

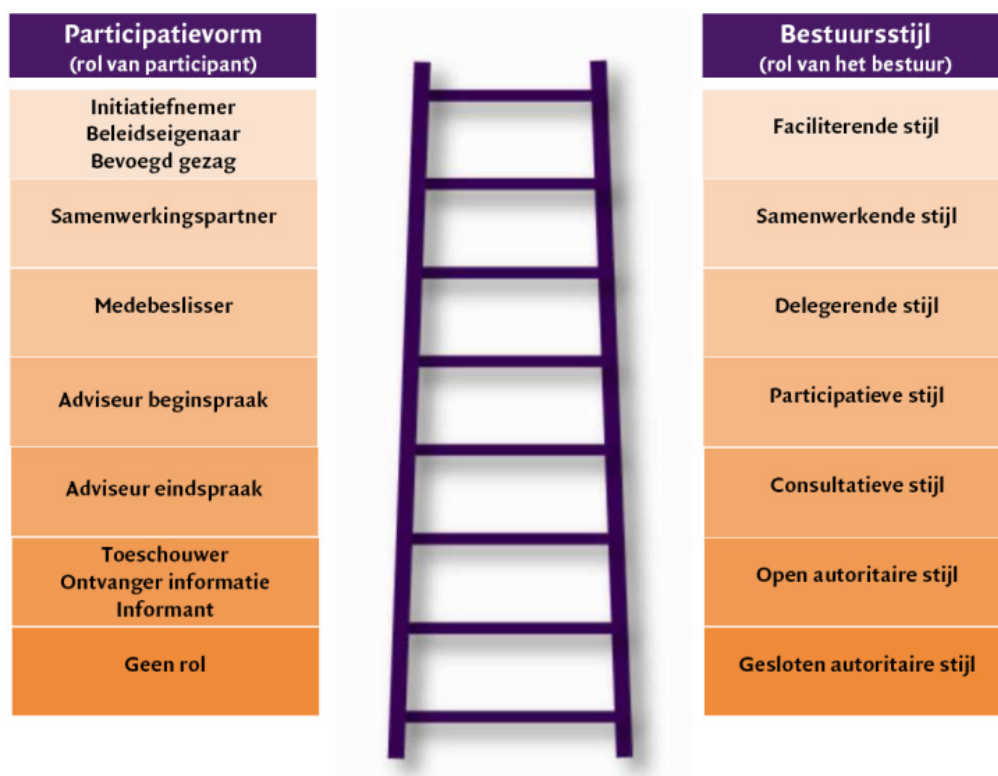
Burgers?

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

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

Deelname?

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



Figuur 1.1: De participatieladder.¹

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

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

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

De publieke zaak?

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

Definitie

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

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

1.4 Onderzoeksaanpak

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

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

Toelichting op de inzet van Participatiemonitor

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

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

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

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

In de Participatiemonitor gaat het niet zozeer om de exacte cijfers, maar vooral om de globale patronen en indicaties die uit de rapporten naar voren komen. Gelet kan bijvoorbeeld worden op onderdelen waarbij de oordelen van de verantwoordelijke medewerker en participanten sterk uit elkaar liggen.

Selectie van drie cases voor nadere verdieping

Uit de groep van geselecteerde projecten voor de Participatiemonitor zijn drie leerzame cases geselecteerd. Het gaat om succesvolle én minder succesvolle cases. De selectie vond plaats in afstemming met de gemeente. Voor Oosterhout zijn drie cases gekozen. De cases verdiepen de patronen uit de Participatiemonitor en illustreren deze met voorbeelden.

Dossier Zwembaden

Uit eerdere verkenningen is gebleken dat er in Oosterhout reële kansen bestaan om een goede eigentijdse zwemvoorziening te realiseren. Door het concentreren van de gemeentelijke zwemvoorzieningen op de locatie De Warande kunnen de jaarlijkse kosten structureel dalen. Door concentratie van de gemeentelijke zwemvoorzieningen kunnen de zwembaden De Blikken en Arkendonk gesloten worden. Op 16 juni 2011 heeft de gemeenteraad besloten deze mogelijkheid verder te onderzoeken en uit te werken. Tijdens het opstellen van het Masterplan heeft de gemeente regelmatig overleg gevoerd met belanghebbenden, zoals de directe burens en de gebruikers van het recreatieoord en de overige zwemvoorzieningen. Met name met de duik- en zwemverenigingen is intensief overleg gevoerd om hun wensen met betrekking tot de nieuwe zwemvoorzieningen in beeld te krijgen. Deze wensen zijn zoveel mogelijk in het Masterplan Recreatieoord De Warande opgenomen. Op 27 maart 2012 heeft de gemeenteraad het Masterplan vastgesteld. De raad heeft een krediet van ruim € 10,5 miljoen euro voor de realisatie ter beschikking gesteld.

Het Dossier Zwembaden is geselecteerd als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,1.

Integrale Dorpsontwikkelingsplannen

Een integraal Dorpsontwikkelingsplan (iDOP) is een agenda voor de kerkdorpen Dorst, Den Hout en Oosteind om de leefbaarheid en het voorzieningenniveau op peil te houden. Een iDOP wordt met de bewoners en dorpsraden opgesteld. In elk kerkdorp hield de gemeente een aantal gesprekken waarin bewoners aan konden geven waar zij zelf behoefte aan hebben. Die gesprekken leidden in elk kerkdorp tot een wensenlijst: een lijst met zaken die volgens de bewoners moeten veranderen, om de leefbaarheid in hun woonplaats te waarborgen. Op 21 september 2010 heeft de raad de integrale Dorpsontwikkelingsplannen vastgesteld.

Het dossier Integrale Dorpsontwikkelingsplannen is geselecteerd als minder succesvol dossier met lage scores op met name realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een laag rapportcijfer van de kant van de participanten.²

² Opgemerkt moet hierbij worden dat van de drie door de gemeente aangedragen participanten één de vragenlijst heeft ingevuld.

DigiPanel

Het gemeentebestuur werkt continu aan het verbeteren van de dienstverlening aan de Oosterhoutse inwoners en ondernemers. Dat houdt in dat er regelmatig producten of diensten bijkomen of wijzigen. Voordat de gemeente wijzigingen doorvoert, hoort zij graag wat burgers en ondernemers daarvan vinden. Het is niet haalbaar om dit aan ieder individu in de gemeente te vragen. Daarom is in 2010 het DigiPanel opgezet. Tot nu toe is twee maal per jaar gepeild. Eén van de eerste peilingen van het DigiPanel ging over de openingstijden van burgerzaken. Op grond hiervan (en de Burgerij-enquête) zijn de openingstijden aangepast. Om het DigiPanel samen te stellen, is een volstrekt willekeurige steekproef uit het bevolkingsbestand getrokken. Daarbij is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling naar leeftijd, gezinssamenstelling en woongebied. Ook onder bedrijven is een steekproef getrokken, waarbij rekening is gehouden met de branche. Men kan zich niet spontaan aanmelden voor het DigiPanel. De individuele gegevens van de deelnemers aan het DigiPanel blijven uiteraard anoniem. Het DigiPanel is een aanvulling op de al bestaande meetinstrumenten van de gemeente. Zo worden jaarlijks ruim tweeduizend inwoners geselecteerd om deel te nemen aan de Burgerij-enquête. Ook wordt regelmatig de mening van ondernemers gevraagd, via bijvoorbeeld de Bedrijvenenquête en de CentrumScan.

Het DigiPanel is gekozen als extra case, omdat het gaat om een relatief nieuw participatie-instrument waaruit wellicht zinvolle lessen te trekken zijn, ook voor de andere vier gemeenten in dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

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

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

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan zelfstandig, los van de overige hoofdstukken worden gelezen. De hoofdstukken 6 en 7 bevatten tenslotte de reactie van het College en het Nawoord van de rekenkamer.

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

2 Participatiebeleid in Oosterhout

2.1 Achtergrond en context

In het Coalitieakkoord 2010-2014 is aangegeven dat burgers zoveel mogelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besluitvorming worden betrokken.

*"Het gemeentebestuur dient de kennis en ideeën onder bewoners goed te benutten. Daarmee is in de afgelopen bestuursperiode al een begin gemaakt. De periode die nu aanbreekt, vraagt om een stevig vervolg daarop"*³

Daarmee bouwt de gemeente voort op een beweging die in het teken staat van inspraak achteraf, naar participatie vooraf. Dat betekent concreet dat de gemeente Oosterhout burgers liever vroegtijdig bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid betreft, dan aan het einde van het traject als de beleidsruimte beperkt is (bron: interviews). Een bijzondere omstandigheid en stimulans voor deze manier van werken is de heroverwegingsoperatie waar het gemeentebestuur voor staat. Dit heeft gevolgen voor het voorzieningenniveau.

"Aan zo'n heroverweging gaat een uitgebreid en zorgvuldig proces vooraf. Daar staat het college voor: "Je wilt dat achteraf niemand zegt dat die heroverweging er door de gemeente heen is gejaast" (interview met interne sleutelpersonen).

Belangrijke onderwerpen waarbij de gemeente vanaf 2006 op deze manier wil werken zijn onder meer *Programma Centrum+* voor een attractieve en vitale binnenstad, *Programma JONG* om een aantrekkelijke gemeente te worden voor een jongere doelgroep en *Programma Samenleving* waaronder het beleid valt voor maatschappelijke ondersteuning. Maatwerk staat daarbij voor de gemeente voorop. Dat blijkt ook uit een inzending voor de Jong Lokaal Bokaal. Gemeente Oosterhout wint de tweede prijs in deze landelijke wedstrijd.

Jong Lokaal Bokaal

In 2009 won Oosterhout de tweede prijs in de strijd om de Jong Lokaal Bokaal. Amsterdam kwam als winnaar uit de bus, Capelle aan den IJssel werd derde. De prijs is door de NJR en minister André Rouvoet (Jeugd en Gezin) in het leven geroepen en stimuleert gemeenten zich actief in te zetten voor jongerenparticipatie. De jury prees Oosterhout als een gemeente die met creatieve ideeën de jeugd aan zich probeert te binden, ondanks de vergrijzing in deze regio. De jury waardeerde Oosterhout voor de verschillende vormen van inspraak. Kinderen van basisschool de Rubenshof dachten bijvoorbeeld mee over de inrichting van speeltuinen in hun buurt en jongeren ontwierpen zelf de skatebaan aan het Slotjesveld. Daarnaast hebben politieke partijen de mogelijkheid om hun verkiezingsprogramma 'JONG Proof' te maken. (Bron: Website van gemeente Oosterhout)

³ Gemeente Oosterhout, *Coalitieakkoord 2010-2014*, 2010, p. 4.

Gemeente Oosterhout beschikt niet over een gedocumenteerd beleid of plan voor burgerparticipatie.⁴ Wel speelt de gemeente langs andere wegen in op een interactieve manier van werken. Van groot belang daarbij zijn de ontwikkeling van *Alliantimanagement* en het *Handboek samenwerken aan beleid*.

Alliantimanagement richt zich tot 2010 op het gebruikmaken van de aanwezige kennis en kunde in de samenleving. Dit dient ook een intern doel, namelijk het vergroten van de externe gerichtheid van de organisatie als geheel.⁵ Deze manier van werken wordt ondersteund door alliantimanagers en een coördinator Alliantimanagement.

Het *Handboek samenwerken aan beleid* biedt een handreiking voor beleidsmedewerkers. Het handboek ondersteunt medewerkers bij het maken van een beweging van inspraak achteraf naar participatie vooraf, maar bevat geen voorgeschreven regels. Hier geldt dat maatwerk het sleutelwoord is.⁶

2.2 Beoordeling van het beleid

In het Coalitieakkoord zijn de ambities van de gemeente met betrekking tot burgerparticipatie helder verwoord. In de kern gaat het om:

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

Het is al lang duidelijk dat afzonderlijke partijen de vele maatschappelijke opgaven niet alleen aankunnen. De afzonderlijke invloed van de overheid (en andere spelers) én de bestuurbaarheid van de samenleving is daartoe veel te beperkt. Gemeente Oosterhout speelt daar in de periode 2006–2010 met het alliantimanagement en (iets later) met het *Handboek Samenwerken aan beleid* op een moderne manier op in.

⁴ Het laatste plan dateert uit 2002: Interne richtlijnen voor inspraak en interactieve beleidsvorming.

⁵ Gemeente Oosterhout, *Alliantimanagement is een werkwoord, Evaluatie alliantimanagement binnen de gemeente Oosterhout*, 2009.

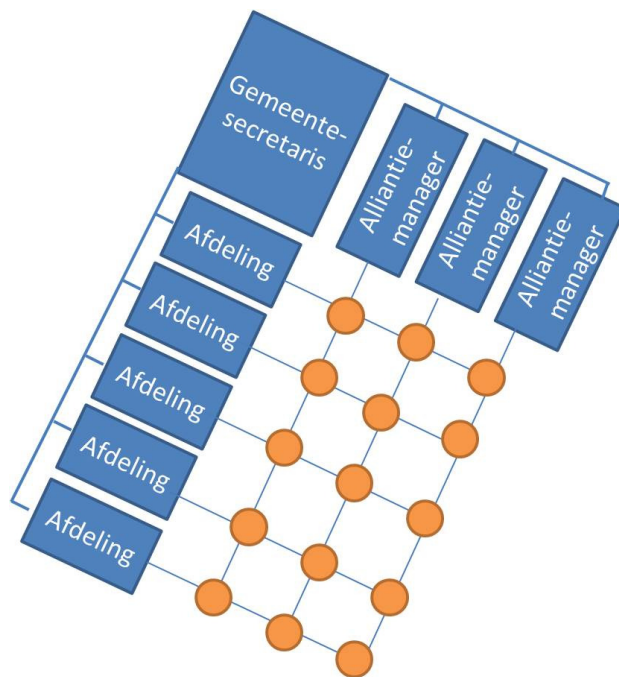
⁶ Gemeente Oosterhout, *Handboek Samenwerken aan beleid. Een handreiking voor ambtenaren die aan de slag gaan met samenwerken aan beleid*, januari 2011.

*"[Alliantie management is] iets dat in toenemende mate ook van de lokale overheid gevraagd wordt: niet meer de alles-bepaler zijn bij ingewikkelde vraagstukken die de samenleving aangaan of als alles-oplosser opereren vanuit één organisatie of vanuit één discipline, maar juist de samenwerking opzoeken tussen publieke, private en maatschappelijke partijen binnen openbaar bestuur of tussen bedrijven. Het samenwerken in tijdelijke allianties is een vak apart: van de start, het bijeenbrengen en enthousiasmeren van partijen voor een gezamenlijke onderneming, tot het onderzoeken en ontdekken, onderhouden en tot bloei brengen ervan. Maar het is precies wat we beogen bij het veel meer gebruiken en aftappen "van kennis en kunde van de Oosterhoutse samenleving"*⁷

Alliantie management

Het alliantie management ondersteunt in de periode 2006-2010 een praktijk waar de gemeente structureel en duurzaam met partijen in de samenleving wil samenwerken. De lessen op grond van ervaringen met alliantie management worden nog steeds in praktijk gebracht. Een belangrijke kern van het alliantie management is dat er wordt gewerkt vanuit een taakverdeling per onderwerp. De ene keer neemt de gemeente het voortouw, de andere keer nemen maatschappelijke partijen de lead. Door te werken met alliantie managers wil de gemeente ook een betere samenwerkingspartner zijn voor partijen in de samenleving. De alliantie managers hebben uitdrukkelijk mandaat om – naar analogie van de Rotterdamse Stadsmariniers – dwars door de organisatie heen zaken voor elkaar te krijgen. De organisatie is echter niet volledig doorgekanteld naar het alliantie management. Hoewel de alliantie managers beschikken over een beperkt eigen budget, blijven zij in de oorspronkelijke opzet van het alliantie management afhankelijk van de lijnorganisatie. In die zin wordt zowel vanuit de lijn als vanuit het alliantie management getrokken aan dezelfde mensen en middelen (zie figuur 2.1). Uit de evaluatie van het alliantie management (2009) blijkt dat dit tot spanningen leidt tussen de lijn en de alliantie managers.

⁷ De Oosterhoutse aanpak in Ontwikkeling, bijlage bij: Gemeente Oosterhout, *Alliantie management is een werkwoord, Evaluatie alliantie management binnen de gemeente Oosterhout*, 2009.



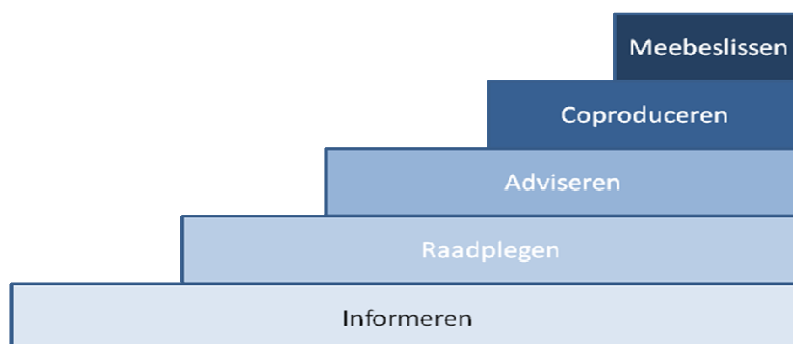
Figuur 2.1: matrixorganisatie van gemeente Oosterhout (figuur is een reconstructie door de onderzoekers op basis van het geformuleerde Alliantie-management).⁸

Door een (beperkt) eigen budget voor de alliantie-managers en een praktijkgerichte in-company-leergang (2007-2009) biedt het gemeentebestuur middelen om deze werkwijze en de gestelde ambities te realiseren.

Handboek samenwerken aan beleid

Met het handboek ondersteunt de gemeente dat burgerparticipatie geen apart spoor is, maar onderdeel uitmaakt van professioneel beleid. Het organiseren van beleid met burgers en allerlei partijen uit de samenleving wordt zo geïntegreerd in het beleidsproces. Het handboek bevat een afwegingskader dat bestaat uit een participatieladder (zie figuur 2.2), een checklist en een overzicht van mogelijke interactieve werkvormen. Daarmee is het mogelijk voor elke situatie een plan van aanpak op maat te ontwerpen.

⁸ Zie: De Oosterhoutse aanpak in Ontwikkeling, bijlage bij: Gemeente Oosterhout, *Alliantie-management is een werkwoord, Evaluatie alliantie-management binnen de gemeente Oosterhout*, 2009.



Figuur 2.2: Participatieladder in Handboek samenwerken aan beleid van gemeente Oosterhout.

De participatieladder die de gemeente Oosterhout gebruikt sluit in onvoldoende mate aan op de filosofie die met het alliantie-management in de periode 2006-2010 is geïntroduceerd.⁹ Het beleid speelt namelijk onvoldoende in op eigen initiatieven waarmee burgers of maatschappelijke partijen willen bijdragen aan de publieke zaak. Bij de hoogste trede hebben deelnemers de rol van 'medebeslisser'. Het beleid houdt geen rekening met moderne opvattingen over burgerparticipatie dat partijen ook zelfstandig initiatief voor beleid kunnen nemen en bereid zijn daarvoor een eigen beleidsinspanning te leveren. Partijen uit de samenleving zijn dan zelf de beleidseigenaar of 'bevoegd gezag'. De overheid stelt zich dan hooguit dienend en ondersteunend op door de inzet van partijen te faciliteren. De gemeente besluit niet over het geheel, maar hooguit over haar eigen aandeel in de samenwerking.

De verschillende participatievormen van de participatieladder zijn onvoldoende onderscheidend. Het onderscheid tussen 'raadplegen' en 'adviseren' blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen.¹⁰ Een duidelijk onderscheid is echter cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling in het proces:

- Allereerst is sprake van perspectiefwisseling. Het is de participant die adviseert en het is de gemeente die raadpleegt. Met andere woorden: 'raadplegen' zou eigenlijk 'raad geven' moeten zijn.
- Bovenal is er geen verschil tussen raad geven en adviseren. Het zijn synoniemen. Een logische opbouw van de participatieladder houdt rekening met meer invloed en inhoudelijke beleidsruimte bij een hogere trede. Dat is nu niet het geval.

⁹ Alliantie-management is in de periode 2006-2010 toegepast. In mei 2010 is besloten om het alliantie-management te laten "indalen" in de gemeentelijke organisatie. Hierbij is het alliantie-management als zodanig komen te vervallen, maar worden inhoudelijk de in het alliantie-management ontwikkelde werkwijzen voortgezet.

¹⁰ Zie: Igno Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2009 (derde, herziene druk), 2009, p. 16-18 ('de juiste participatieladder weer in beeld').

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

3 De participatiepraktijk van Oosterhout

3.1 Participatiepraktijk

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

De 14 geëvalueerde trajecten voor Oosterhout

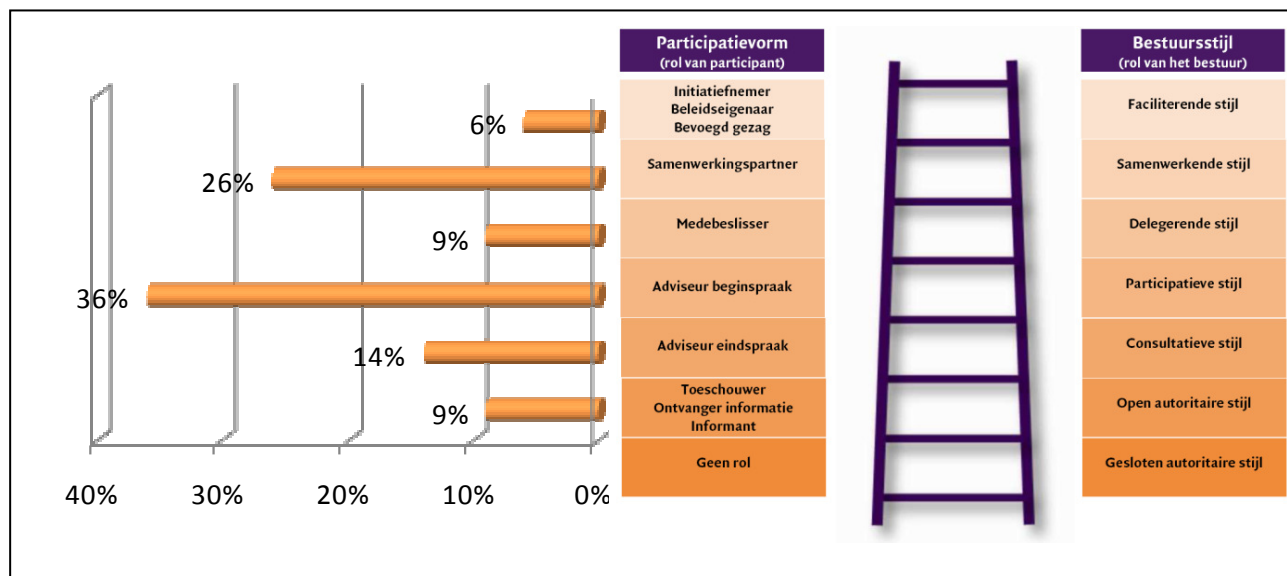
Beleid en uitvoering speelplekken	Herontwikkeling Santrijngebied
Brede Aanpak Voorzieningen	Integrale Dorpsontwikkelingsplannen
Centrum+	Programma Jong
Cultuurnota	Reconstructie Burgemeester Materlaan
Digipanel	Toeristisch-recreatief beleid
Dossier Zwembaden	Vormgeving Wmo-beleid
Economische Agenda 2012-2015	Woonvisie

De aard van de participatietrajecten varieert sterkt, zoals:

- stads- of gemeenteniveau (negen trajecten), stadsdeelniveau (één traject), wijkniveau (twee trajecten) of een combinatie hiervan (twee trajecten);
- onderwerpen die onder de bevoegdheid van de raad vallen (tien trajecten) én die onder de bevoegdheid van het college vallen (vier trajecten).
- aard van de onderwerpen, zoals cultuur, zorg, en ruimtelijke ordening en sport.

Bestuursstijlen en participatievormen

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



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

Rond het Dossier Zwembaden zijn participanten vooral samenwerkingspartner. Bij het dossier Integrale Dorpsontwikkelingsplannen vervullen participanten verschillende rollen, maar zijn zij vooral adviseur eindspraak en adviseur beginspraak. Bij het DigiPanel zijn participanten vooral adviseur beginspraak.

Rol van participanten inzet van discussie en afweging bij dossier Integrale Dorpsontwikkelingsplannen

“Aanleiding voor het traject was dat één van de dorpen al langere tijd verzocht om een Dorpsontwikkelingsplan. De gedachte was eerst dat de dorpsraden zelf een plan zouden opstellen en vaststellen waarbij zij vanuit hun eigen perspectief een toekomstvisie voor het dorp zouden formuleren. In dat geval waren de participanten initiatiefnemer en beleids eigenaar, waarbij de gemeente het proces had kunnen ondersteunen (faciliterende bestuursstijl). Op een gegeven moment kwam in beeld dat de provincie voor Integrale Dorpsontwikkelingsplannen een subsidie zou geven. In het traject om voor deze subsidie in aanmerking te komen, werd het uiteindelijk steeds meer ‘een gemeenteding’. Dat was een cruciale wending in het proces. Vanuit de dorpen dacht men nog eerst: ‘Als de gemeente het doet, dan wordt het plan vastgesteld door de raad en het college en dan krijgt het meer status.’ Omdat we het als gemeente overnamen, kan je echter in de plannen alleen zaken opnemen die we als gemeente ook kunnen waarmaken, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor uitvoering. Voor de gemeente waren het huidige beleid en de huidige kaders uitgangspunt. De dorpsraden wilden geheel opnieuw beginnen, waarbij telkens ook werd geprobeerd om oude besluiten terug te draaien, onder meer rond woningbouw en voetbalvelden. Uiteindelijk was ook niet meer helder voor alle partijen wie uiteindelijk zou besluiten over wat wordt overgenomen [De participanten komen uiteindelijk in de rol van adviseur beginspraak]. Gevolg was ook dat de participatie in feite een lobby werd waarbij mensen allerlei wensen richting de gemeente articuleerden. Wat mensen zelf kunnen doen, kwam daardoor minder in beeld” (bronnen: interview interne sleutelpersonen/ Participatiemonitor)

3.2 Organisatie van burgerparticipatie

De gemeente stelt in het coalitieakkoord, het alliantie management en het Handboek samenwerken aan beleid hoge ambities (zie hoofdstuk 2). Er wordt ook wel gesproken over een 'Oosterhoutse aanpak'. Dat vraagt veel van de medewerkers in de organisatie.

Om het communicatieve vermogen van de organisatie te vergroten heeft de gemeente Oosterhout de methodiek Factor C ingevoerd (bron: interview). Dit is een methode die beleidsmakers en communicatieadviseurs ondersteunt bij het ontwikkelen van communicatief beleid in zeven stappen. Via deze weg wil het college borgen dat medewerkers bijvoorbeeld een goede omgevingsanalyse maken (dat is stap 2 uit de methodiek).

Uit een evaluatie van het alliantie management blijkt echter dat geen sprake is van een brede werkwijze.¹¹ De werkwijze blijkt vooral afhankelijk van een aantal individuele medewerkers. Deze medewerkers zetten grote stappen. In de evaluatie wordt daarbij gewezen op diverse trajecten zoals de herontwikkeling van het Santrijgebied, buurtgericht werken en spreiding van speelvoorzieningen. Uit interviews voor dit onderzoek met medewerkers wordt het beeld uit de evaluatie van 2009 nog steeds onderschreven.

"Gemeentebreed is er geen eenduidige aanpak rond burgerparticipatie. Ik heb het vooral persoonlijk opgepakt. Ik ben al vijftien jaar projectleider: ik weet hoe belangrijk het is om alle mensen mee te nemen" (interview met een interne sleutelpersoon).

"Alliantie management is op een gegeven moment opgestart en het zou ingebed worden in de organisatie. Ik merk er weinig tot niets van – als je kijkt naar zaken die je eruit zou moeten leren, zoals burgerparticipatie. Er is geen traject gestart om het in te bedden in de organisatie. Het heeft wel tot bewustwording geleid. Rond alliantie management hinderde ook dat je als gemeente nog altijd een zak met geld had en daardoor een te grote broek aantrok. Nu in de huidige tijd kan je het terugbrengen naar het ondersteunen van partijen om zaken zelf te doen" (interview met interne sleutelpersonen).

Het Dossier Zwembaden fungeert volgens interne sleutelpersonen en collegeleden als een voorbeelddossier 'hoe het zou moeten'. De vraag hoe de lessen binnen de organisatie kunnen worden uitgedragen en toegepast blijft echter open.

¹¹ Gemeente Oosterhout, *Alliantie management is een werkwoord, Evaluatie alliantie management binnen de gemeente Oosterhout*, 2009, p.4.

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

"Het moet geen kunstje zijn, het moet gemeend zijn. (...) Het is [voor mij] een natuurlijke wijze van werken" (interview met interne sleutelpersonen).

De evaluatie van participatietrajecten en de onderlinge uitwisseling van lessen en ervaringen vindt incidenteel plaats. Dit is eveneens afhankelijk van individueel initiatief.

"We hebben al wel een aantal presentaties aan ambtelijke afdelingen gegeven. Belangrijk is dat er permanent uitwisseling plaatsvindt" (interview met interne sleutelpersonen).

Interne organisatie is niet afgestemd op externe oriëntatie bij het dossier Integrale Dorpsontwikkelingsplannen

"Bij aanvang van het traject was de gedachte om Dorpsontwikkelingsplannen te maken, waarbij deze vooral oog hebben voor welzijn en voorzieningen. Voorwaarde om voor subsidie van de provincie in aanmerking te komen was dat je 'Integrale' Dorpsontwikkelingsplannen maakt. Het gaat dan meteen om alles, ook om 'grijs' en 'groen'. Het wordt dan meteen heel groot. Het gaat dan over alle onderwerpen die het dorp aangaan. In feite ben je dan bezig met gebiedsgericht werken. Rond alliantie management zijn wel voorstellen geweest om met wijkmanagers te werken, maar dat is niet doorgegaan. Manco was ook dat we van de provincie wel geld kregen voor het proces om Integrale Dorpsontwikkelingsplannen te maken, maar niet voor de uitvoering daarvan. Het college gaf aan: "prima om Integrale Dorpsontwikkelingsplannen te maken, maar alles moet binnen bestaande budgetten geregeld worden, het mag niets extra's kosten...". Gevolg is dat je dan moet 'inbreken' in reguliere budgetten." (interview met interne sleutelpersonen)

4 Aanpak en effecten van burgerparticipatie

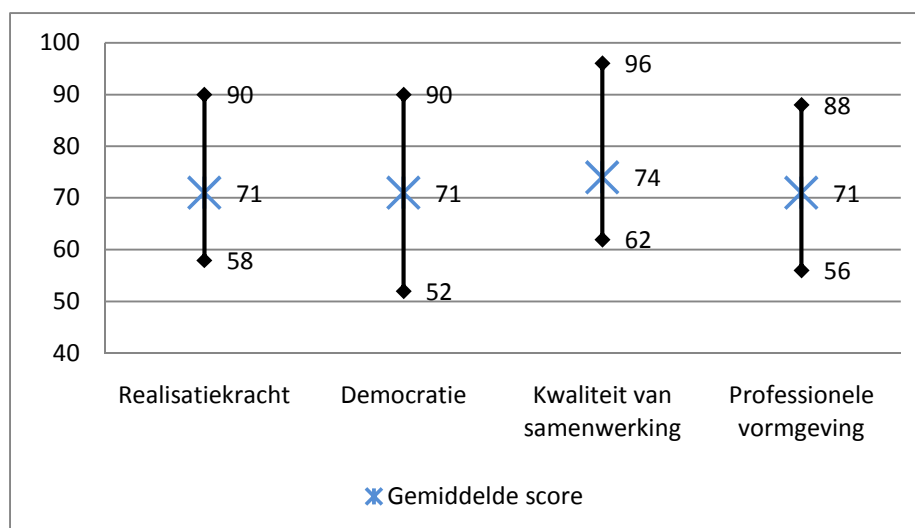
De 14 trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd, laten een grote spreiding zien wat betreft aanpak en resultaten. Er komen in de praktijk zowel goede als minder goede voorbeelden van burgerparticipatie voor.

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

De schaal loopt van 0 tot 100 en kan ook gelezen worden als een rapportcijfer. De score 70 is bijvoorbeeld gelijk aan het rapportcijfer 7,0. Figuur 4.1 geeft per maatstaf inzicht in a) de gemiddelde score van alle participatietrajecten, b) de score van het participatietraject dat het hoogste scoort en c) de score van het participatietraject dat het laagste scoort.

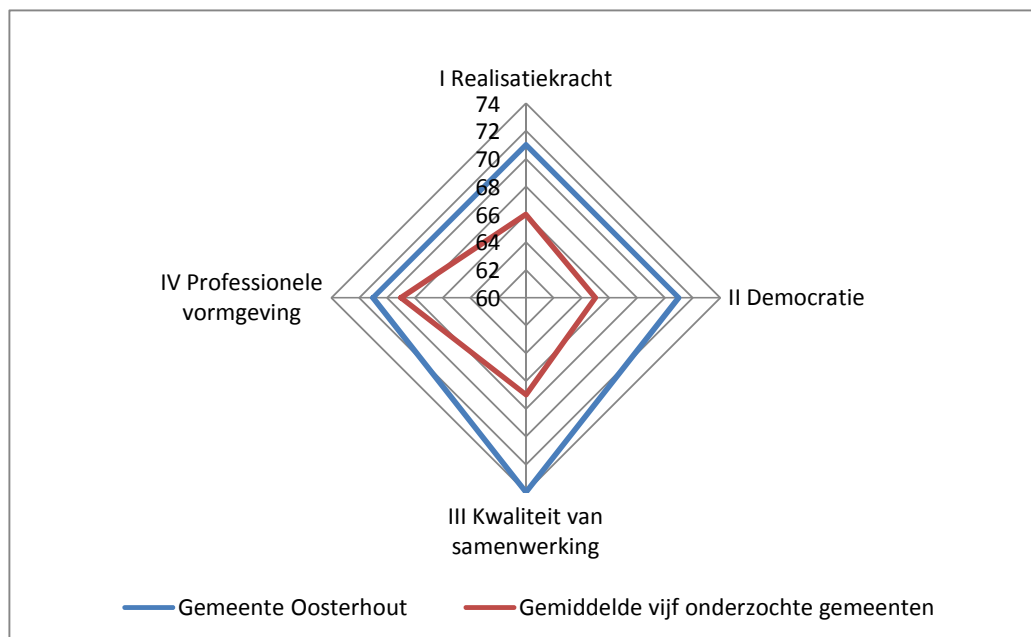
Gemiddeld scoren de geëvalueerde trajecten de volgende rapportcijfers:

- 7,1 op de kwaliteitsmaatstaf Realisatiekracht;
- 7,1 op de kwaliteitsmaatstaf Democratie;
- 7,4 op de kwaliteitsmaatstaf Kwaliteit van samenwerking;
- 7,1 op de kwaliteitsmaatstaf Professionele vormgeving.



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

Uit figuur 4.1 blijkt dat de bandbreedte groot is: de scores op de vier maatstaven lopen zeer uiteen. Op de maatstaf Democratie wordt zeer hoog gescoord (9,0) maar het verschil met de laagste score (5,2) is groot.



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

Uit figuur 4.2 blijkt dat gemeente Oosterhout beter scoort dan de gemiddelde score van de vijf gemeenten samen.

4.1 Voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen

Uit de resultaten van de Participatiemonitor blijkt dat voor elf van de veertien participatietrajecten (79%) een participatieplan is opgesteld. Voor deze plannen bestaat volgens de projectleiders in twaalf van de veertien gevallen voldoende commitment van de raad, het college en het ambtelijke management. In de meeste gevallen zijn de actoren en belangen door de projectleiders van tevoren in kaart gebracht (93%).

Voor negen van de veertien trajecten (64%) bestaat goed zicht op de inhoudelijke kaders en daarmee de afbakening voorafgaande aan het traject. Bij tien van de dertien trajecten is volgens de projectleiders sprake van voldoende maatwerk in werkvormen (93%). Deelnemers zijn daarover in negen gevallen tevreden (61%). Participanten zijn echter niet tevreden over de werkvormen voor de Economische Agenda 2012-2015:

- de gemeentelijke website als middel om participanten te consulteren;
- de ondernemersvereniging als 'meedenkforum'.

Bij het Dossier Zwembaden valt op dat een zeer uitvoerige voorbereiding heeft plaatsgevonden. Er is veel geïnvesteerd in een goede actoranalyse. Tussentijds is deze analyse telkens geactualiseerd en aangepast aan nieuwe omstandigheden. Per actor is vervolgens een actorstrategie bepaald.

Opstellen van een Communicatiesheet voor dossier Zwembaden

“Investeren in de actoranalyse en de relatieopbouw is belangrijk. We hebben zelf een ‘Communicatiesheet’ gemaakt. Per doelgroep hebben we aangegeven wat het belang van hen is en met welke communicatiemiddelen we hen benaderen. Vooraf hadden we dit in kaart gebracht, zodat als je met iemand aan tafel zit, je weet wat die partij belangrijk vindt. Voor het vervolgproces passen we dit nu weer aan. Daar hebben we behoorlijk in geïnvesteerd. Dat heeft heel veel tijd aan het begin gekost. We kunnen het nu voortdurend bijstellen. We kunnen de lijst er bij pakken en zien dan wat is veranderd, wat al is bedacht en of we zaken zijn vergeten” (interview met interne sleutelpersonen).

Rol van de gemeenteraad

Op grond van de Participatiemonitor (met name de respons van de projectleiders) valt op dat de rol van de raad bij participatietrajecten beperkt is:

- De raad stelt rond twee trajecten het participatieplan vast en is rond twee trajecten in beeld als procesbewaker.
- We spreken van een passende rol voor de gemeenteraad wanneer deze bij onderwerpen waar de raad over gaat (vanuit bevoegdheid of politieke relevantie) ook actief de aanpak van participatie vaststelt. In vier gevallen is de rol van de raad passend, in tien gevallen niet.

Het beeld van het college komt niet overeen met de uitkomsten van de Participatiemonitor. Het college geeft aan dat het college “over het algemeen” een procesontwerp voorstelt en dat de raad daarmee instemt (bron: interview).

“Het is gebruikelijk dat het college een opdracht haalt voor een bepaalde inrichting van een participatietraject” (bron: interview met interne sleutelpersonen).

Raad in stelling rond het Dossier Zwembaden

Voorafgaande aan het participatieproject heeft de raad geen nadrukkelijke rol gespeeld of een participatieplan vastgesteld. Wel is de raad op de hoogte gehouden van het verloop van het traject, onder meer via een presentatie door de projectleider. Op basis van deze presentatie en de inspraak van één van de belangengroepen/ verenigingen heeft de raad wel de wens geformuleerd om een bad met een hoge watertemperatuur te realiseren voor bijzondere doelgroepen zoals ouderen.

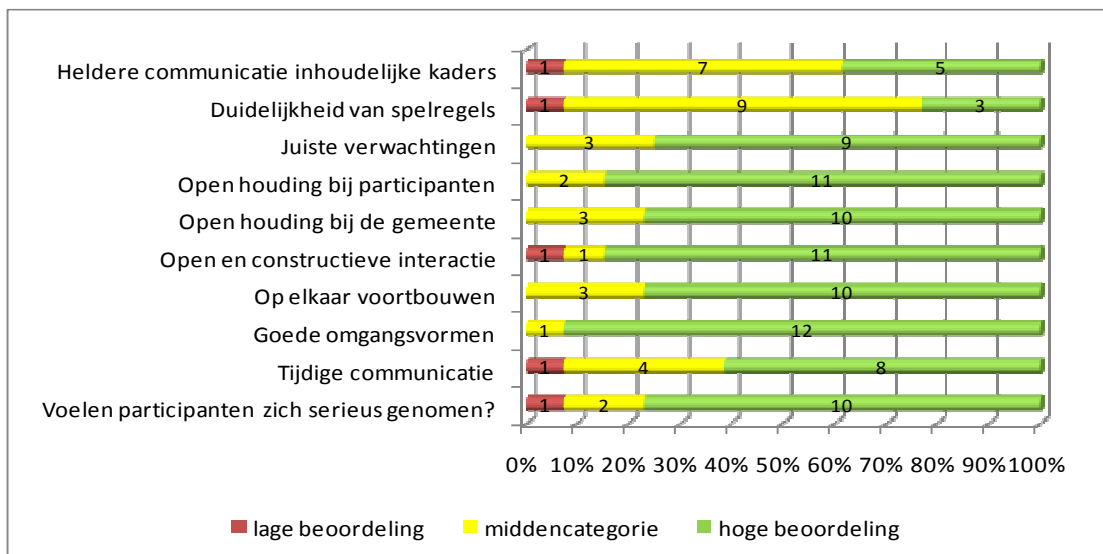
Het proces was zo ingericht dat politiek relevante keuzevraagstukken werden voorgelegd aan de raad. Daarvoor is een kleurensysteem toegepast:

- Groen valt binnen de kaders van het project en wordt overgenomen.
- Oranje zijn zaken die geen gevolgen hebben voor het project en meer te maken hebben met de bedrijfsvoering.
- Rood zijn wensen die niet bijdragen aan de centrale doelstelling, namelijk het verlagen van de exploitatie.

Rond alle 'rode wensen' heeft de projectleiding bij de deelnemers aan het traject aangestuurd op een nadere prioritering: 'Geef aan wat echt belangrijk is!'. De punten die overbleven voor de raad, zijn door de verenigingen zelf als voorstel aan de raad voorgelegd. Uiteindelijk heeft de raad op basis van deze keuzen drie extra voorzieningen toegekend voor een bedrag van € 250.000.

4.2 Verloop en uitvoering van participatieprocessen

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



Figuur 4.3: beoordeling van de samenwerking met de gemeente door participanten. Indeling van participatietrajecten in drie categorieën: laag (rood), midden (geel) of hoog (groen). (Bron: resultaten Participatiemonitor). De scores tellen op tot 13 omdat voor 1 traject geen respons was van participanten.

Wat gaat goed?

Participanten voelen zich in tien van de dertien trajecten zeer serieus genomen en ervaren bij even zoveel trajecten een zeer open houding bij de gemeente. Ook is volgens hen sprake van een open en constructieve interactie. De omgangsvormen ervaren zij als goed.

Dossier Zwembaden: deelnemers voelen zich zeer serieus genomen

Positieve feedback van deelnemers:

- "Ga zo door."
- "Blijf deze manier van samenwerking doen."
- "Het project betreffende de Oosterhoutse zwembaden is een voorbeeld. Hopelijk gaat dit gebruikt worden voor andere projecten binnen en buiten de gemeente."
- "Ga vooral door met de gebruikte burgerparticipatie."

Constructieve kritiek van deelnemers:

- "Niet in hokjes denken. Meer info over financiën."
- "Eerder in het traject (in trajecten die jaren gaan duren is verwachtingenmanagement zeer belangrijk om iedereen betrokken en gemotiveerd te houden) duidelijk maken wat het bestuurlijke traject inhoudt."
- "Kennis van verenigingen over hun sport eerder benutten (zit meer kennis dan bij de gemeente)."
- "Netwerken van verenigingen via de verenigingen eerder laten werken (komt meer kennis en financiële dekking uit voort)."
- "Geef als ambtelijke organisatie duidelijk aan tot waar het mandaat loopt."
- "Creëer eerlijk en open tot waar de projectopdracht loopt vanaf het eerste overlegmoment."
- "Participatie is ook inbreng laten geven (dit is bij de zwembaden goed gegaan overigens), maar misbruik het instrument niet om geen "gezeur" te krijgen of mooie sier te maken als overheid."

Bron: Participatiemonitor.

Participanten zijn tevreden over de open houding van de gemeenten én van de andere deelnemers. Het Dossier Zwembaden geeft daarvan ook een goede illustratie. De gemeente slaagt erin een duurzame samenwerking tot stand te brengen, zowel met de buurt ('de burens van het zwembad') als met de sportverenigingen.

Stimuleren van duurzame samenwerking bij Dossier Zwembaden

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

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

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

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

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

Wat gaat minder goed en kan beter?

Uit figuur 4.3 blijkt dat duidelijkheid over spelregels in negen van de dertien gevallen neutraal en eenmaal laag scoort. Dat kan beter. Dat geldt ook voor heldere communicatie over de inhoudelijke kaders. Dat scoort voor zeven trajecten neutraal en eenmaal laag. Voor het Dossier Zwembaden is daarvoor een verklaring. Het participatietraject start op een moment waarop nog geen inhoudelijke kaders zijn bepaald.

"Er is een redelijk verschil tussen onze beleving [van de projectleiding] en die van de participanten rond communicatie en duidelijkheid van kaders. Deelnemers geven een lagere waardering. We wisten vooraf ook niet precies hoe we het gingen aanpakken – dat wilden we juist open houden" (bron: interview met interne sleutelpersonen).

Wel wordt duidelijkheid gegeven over de exploitatie: die moet omlaag.

Dossier Zwembad: helderheid geven over de kaders

Er zijn werkbijeenkomsten met de sportverenigingen georganiseerd, zoals zwemverenigingen, waterpolovereniging, duikverenigingen et cetera. De centrale vraag was als volgt: "Als jij een zwembad zou mogen maken, wat zou je dan willen?" (bron: interviews). De gemeente gaf tijdens deze bijeenkomsten herhaaldelijk en helder aan dat daarbij vaststaat dat de exploitatie naar beneden moet worden bijgesteld. Dat is een hard kader. De wensen van alle verenigingen zijn vervolgens transparant gemaakt.

"We gaven wel heel duidelijk aan: de exploitatie moet naar beneden. Je moet geen gouden bergen beloven. Één van de verenigingen bracht in: 'de oudere leden willen een sauna'. We zeiden: 'Als je kan aantonen dat je daardoor meer bezoekers trekt en het qua exploitatie uit kan, dan doen we het'" (interview interne sleutelpersonen).

"Verenigingen keken ook naar elkaar – er was ook spanning tussen grote en kleine verenigingen. Wij zeiden: 'Iedereen is gelijk en alles is transparant'. De verenigingen wilden liefst ook een eigen honk. Dat konden we niet oppakken: vanuit de bedrijfsvoering en exploitatie moesten we zelf de horeca doen. Ook daar moesten we helder over zijn" (interview met interne sleutelpersonen).

Uit het grote aantal reacties van deelnemers aan het DigiPanel valt op dat veel deelnemers wijzen op onvoldoende tijdige of uitblijven van communicatie en onduidelijke spelregels. Zo hebben deelnemers geen vragen ontvangen of vinden zij de onderwerpen onvoldoende relevant. Veel opmerkingen gaan over een slechte terugkoppeling van de resultaten. Overigens ontvangen de deelnemers na afloop van een peiling wel een e-mail met de onderzoeksresultaten. Bovendien zijn de resultaten ook op de site van het DigiPanel te raadplegen.

"Aan inwoners wordt via verschillende kanalen, waaronder het Digipanel, gevraagd hun mening of opvatting te geven. Er zijn mensen die verwachten dat hun mening of opvatting één-op-één wordt overgenomen." (interview met een interne sleutelpersoon).

DigiPanel: onduidelijke spelregels en deelnemers voelen zich onvoldoende serieus genomen

- “Koppel meer terug in persuitingen over dit traject, geef beter aan welke aanpassingen het gevolg zijn van burgerparticipatie.”
- “Meer belangrijke zaken op deze manier door de burger laten beoordelen, een en ander wel na het verstrekken van objectieve informatie. Tot nu toe heb ik niet echt relevante zaken gehad.”
- “Ik heb het gevoel dat ik alleen input heb geleverd. Wat er verder mee is gedaan is voor mij totaal onduidelijk. Wat dat betreft schort het wel degelijk aan communicatie.”
- “Als je bij de gemeente aanklopt met een initiatief vanuit de buurt, hangt er een groot bord met NEE aan de deur van het gemeentehuis. Zelfs toezeggingen om als bewoners bij te dragen in de kosten en zorg te dragen voor onderhoud vinden bij de gemeente geen enkel gehoor.”
- “Treed daadwerkelijk in contact.”
- “Rekening houden met "digibeten" in de gemeente is belangrijk, niet iedereen heeft kennis of vertrouwen in de moderne digitale communicatiemiddelen.”
- “Betere terugkoppeling en vermelding dat inspraak meegenomen is in de besluitvorming.”

(Bron: Participatiemonitor. Een selectie van feedback van participanten.)

Verwachtingenmanagement

Deelnemers zijn redelijk tevreden over de gewekte verwachtingen door het gemeentebestuur. Voor negen van de dertien trajecten uit figuur 4.3 scoort dit aspect hoog. Uit de feedback van deelnemers aan het DigiPanel kan echter ook worden afgeleid dat de gewekte verwachtingen niet altijd uitkomen. Ook uit andere feedback in de Participatiemonitor blijkt dat deelnemers vaak een terugkoppeling over de doorwerking van hun inbreng missen of graag eerder betrokken willen worden. Dat leidt tot ontevredenheid en doet afbreuk aan de energie om zich voor de publieke zaak in te zetten. Rond de Woonvisie geven deelnemers als feedback:

- “[Gebrek aan een] Duidelijke terugkoppeling van de resultaten.”
- “In eerder stadium ook bewoners betrekken bij het opstellen van de visie.”

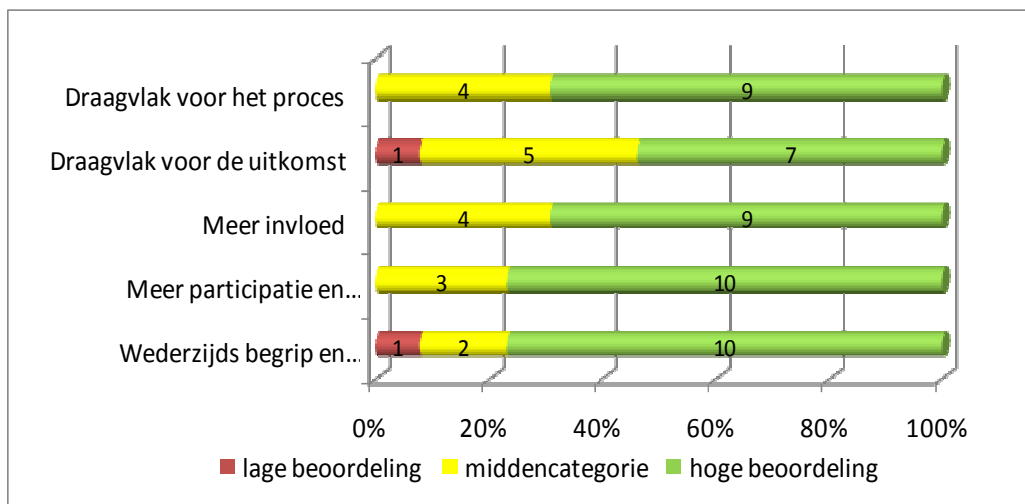
4.3 Resultaten en effecten van burgerparticipatie

Participanten oordelen in hoofdzaak positief over de versterking van de lokale democratie en het realiseren van maatschappelijke effecten via burgerparticipatie. Verdere groei is mogelijk: een aantal participatietrajecten scoort neutraal op verschillende aspecten (zie figuren 4.4 en 4.5).

Versterking van de lokale democratie

Wat gaat goed?

De vijf aspecten in figuur 4.4 scoren allemaal hoog bij de deelnemers: bij het merendeel van de projecten zijn participanten over deze zaken zeer tevreden, zoals het realiseren van wederzijds begrip en vertrouwen.



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

Met het DigiPanel is de gemeente in staat een grote doelgroep en veel betrokkenheid te realiseren.

Laagdrempelige deelname via het DigiPanel

De respons op het DigiPanel is hoog. Bij de laatste peiling was de respons 73% onder de inwoners en 49% onder ondernemers.

Wat gaat minder goed en kan beter?

Het minst tevreden zijn deelnemers over draagvlak voor de uitkomsten van het participatietraject. Dat scoort bij vijf projecten neutraal en eenmaal laag. Daar staat tegenover dat er wel draagvlak voor het *proces* bestaat: voor negen trajecten scoort dit hoog en viermaal scoort dit neutraal. Dit betekent dat voor burgers sprake is van een transparant proces, ook wanneer zij zich niet kunnen vinden in de uiteindelijke uitkomsten.

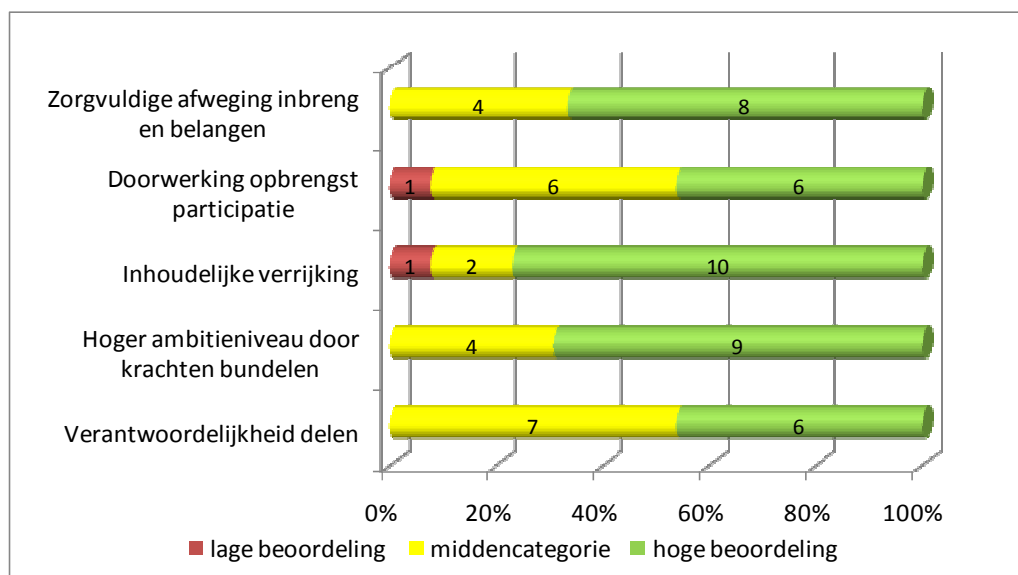
Bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven

Burgerparticipatie loont, zo blijkt uit de feedback van participanten aan de Participatiemonitor.

Wat gaat goed?

Deelnemers geven aan dat bij de meeste trajecten (tien) in grote mate sprake is van inhoudelijke verrijking. Dat sluit aan bij de ambities van het gemeentebestuur. Ook zijn deelnemers van oordeel dat burgerparticipatie bijdraagt aan het realiseren van een hoger ambitieniveau door het bundelen van krachten. Burgerparticipatie draagt eraan bij dat de belangentegenstellingen en de pro's en contra's helder worden. Dat draagt volgens de deelnemers bij aan een zorgvuldige afweging.

Ondanks dat van de kant van de participanten en de gemeente kritiek is op de totstandkoming van de Integrale Dorpsontwikkelingsplannen heeft het proces wel tastbare resultaten opgeleverd. Het plan is vertaald in een Leefbaarheidsagenda waarin concreet wordt uitgewerkt wie wat doet.



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

Wat gaat minder goed en kan beter?

Participanten zijn iets minder positief over de doorwerking van participatie in beleid en dienstverlening. Voor zes projecten scoort dit zeer hoog, maar voor zes andere projecten scoort dit neutraal en eenmaal laag. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de feedback van participanten over het participatietraject voor de Cultuurnota:

- "Niet alleen luisteren naar de burger maar er ook daadwerkelijk iets mee doen!"
- "Lokale expertise meer inzetten"
- "Beter luisteren naar iedereen!"

Uit de Participatiemonitor blijkt ook dat burgerparticipatie nog meer in het teken kan staan van het delen van verantwoordelijkheid tussen het gemeentebestuur en burgers. Bij zeven projecten scoort dit neutraal. In de kern gaat het daarbij om de vraag:

Wat doet u zelf om bij te dragen aan de publieke zaak?

Tevredenheid van participanten: hoe ervaren zij het zelf?

Participanten zijn redelijk tevreden over de participatietrajecten. Het gemiddelde rapportcijfer van participanten voor de onderzochte trajecten is een 6,7 (bron: Participatiemonitor).

4.4 Doelmatigheid van burgerparticipatie

Bij de gemeente bestaat geen systematisch inzicht in de doelmatigheid van burgerparticipatie (bron: interviews). Uit de Participatiemonitor blijkt dat de kosten voor burgerparticipatie relatief bescheiden zijn, zeker in het licht van de opbrengst. Zo zijn de bestedingen voor burgerparticipatie inclusief de inzet van communicatiemiddelen voor het Dossier Zwembaden (slechts) 3.000 euro. Daarmee worden zeer goede resultaten geboekt op een totaal investeringsbudget van meer dan 10 miljoen euro voor de uitvoering van het Masterplan. Dit illustreert dat burgerparticipatie niet veel hoeft te kosten om succesvol te zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

In het huidige Coalitieakkoord zijn de ambities van de gemeente Oosterhout voor burgerparticipatie helder verwoord:

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

Uit het alliantie management dat in de onderzoeksperiode 2006-2010 van toepassing was blijkt dat de gemeente beschikt over een moderne visie op de relatie tussen het lokale bestuur en partijen in de samenleving. Dit gaat verder dan een visie op burgerparticipatie. De lessen op grond van ervaringen met alliantie management worden nog steeds in praktijk gebracht. Alliantie management stimuleert een herijking van de gemeentelijke rol, strategische samenwerking met allerlei partijen in de samenleving en het faciliteren van het zelforganiserende vermogen in de samenleving. Deze visie is echter nog in beperkte mate geborgd en vertaald naar dagelijks handelen door de organisatie.

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

Bij het dossier Integrale Dorpsontwikkelingsplannen wordt de kans om het zelforganiserende vermogen in de samenleving aan te spreken en te faciliteren niet gegrepen. Het doel verschuift meer en meer naar het verwerven van een provinciale subsidie waarbij de gemeente het proces 'overneemt' van de samenleving.

5.1 Conclusies

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek is:

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

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

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

De conclusies volgen deze vier lijnen.

Beleid

Uit het alliantie management dat in de periode 2006-2010 van toepassing was blijkt dat de gemeente beschikt over een moderne visie op de relatie tussen het lokale bestuur en partijen in de samenleving. Het beleid is gericht op het aangaan van een structurele en duurzame samenwerkingsrelatie. Met deze aanpak stimuleert de gemeente het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Dit beleid gaat verder dan burgerparticipatie.

De lessen op grond van ervaringen met alliantie management worden nog steeds in praktijk gebracht. In mei 2010 is besloten om het alliantie management te laten "indalen" in de gemeentelijke organisatie. Hierbij is het alliantie management als zodanig komen te vervallen, maar worden inhoudelijk de in het alliantie management ontwikkelde werkwijzen voortgezet.

Met het Handboek samenwerken in Beleid ondersteunt de gemeente dat burgerparticipatie geen apart spoor is, maar onderdeel uitmaakt van professioneel beleid. Het handboek bevat een praktisch afwegingskader en tools voor professionals die burgerparticipatie willen toepassen. Daarmee stimuleert de gemeente maatwerk.

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

Realisatie

Er is veel steun voor en er bestaat een positieve grondhouding over burgerparticipatie en samenwerking met partijen uit de samenleving bij het college en de ambtelijke organisatie.

De concrete toepassing is afhankelijk van een kleine groep enthousiaste medewerkers die daarin voorop loopt, zoals rond het Dossier Zwembaden.

De interne organisatie is rond andere trajecten in onvoldoende mate afgestemd op de externe opgaven. De in het kader van het alliantie management ontwikkelde werkwijze komt daarbij niet of onvoldoende van de grond, zoals bij de Integrale Dorpsontwikkelingsplannen. De organisatie sluit in onvoldoende mate aan op de opgaven in de dorpen. De projectleiders moeten intern bij afdelingen (binnen de 'lijn') inzet en middelen organiseren om de opgaven op te pakken. Zij zijn daarmee afhankelijk van de medewerking van de afdelingen die voor de realisatie van de opgaven relevant zijn. In een eerdere evaluatie van het alliantie management (2009) bleek ook dat er spanningen tussen de lijn en alliantie managers waren ontstaan (zie ook paragraaf 2.2).

Het DigiPanel biedt een laagdrempelige mogelijkheid om op efficiënte wijze grote groepen inwoners en ondernemers te bereiken. De rol van inwoners is echter voornamelijk 'ontvanger van informatie of informant', namelijk als respondent van onderzoek. Dat werkt door op de waardering van deelnemers aan het DigiPanel. Deelnemers voelen zich onvoldoende serieus genomen.

De rol van de gemeenteraad is bij burgerparticipatie beperkt. Rond het Dossier Zwembaden wordt de raad wel op een goede manier in staat gesteld om een afweging te maken ten aanzien van de belangrijke keuzevraagstukken. De raad is rond dit traject gezaghebbend in beeld, óók bij de participanten.

Effecten

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

Participanten zijn met name tevreden over de mate waarin burgerparticipatie bijdraagt aan het versterken van de lokale democratie. Zij ervaren onder meer een toenemende betrokkenheid, meer wederzijds begrip en draagvlak voor het proces. Ook ervaren zij verrijking van het beleid. Dat sluit aan bij de ambities van het gemeentebestuur ('gebruik maken van kennis en kunde uit de samenleving').

De twee geselecteerde cases illustreren dat participatie bijdraagt aan het realiseren van een hoger ambitieniveau:

- Ondanks dat van de kant van de participanten en de gemeente kritiek is op de totstandkoming van de Integrale Dorpsontwikkelingsplannen, heeft het proces wel tastbare resultaten opgeleverd. Het plan is vertaald in een Leefbaarheidsagenda waarin concreet wordt uitgewerkt wie wat doet.
- Het Dossier Zwembaden illustreert dat burgerparticipatie niet veel hoeft te kosten om succesvol te zijn. De kosten zijn bescheiden op een totaal investeringsbudget van meer dan 10 miljoen euro voor de uitvoering van het Masterplan. Voor dit plan bestaat veel steun van de verenigingen en de omwonenden.

Evaluatie en bijsturing

Er is weinig aandacht voor evaluatie en het borgen van de leerervaringen. Participatietrajecten worden in onvoldoende mate intern of met deelnemers geëvalueerd. Kennismanagement is nog nauwelijks ontwikkeld. Zo levert het Dossier Zwembaden veel goede lessen op, maar deze maken in onvoldoende mate onderdeel uit van een levend kennisfonds. Een kennisfonds bevat belangrijke informatiebronnen voor burgerparticipatie. Het is een 'levende' verzameling informatie waar op wordt voortgebouwd door middel van inventariseren, ontwikkelen, integreren, delen, toepassen en vooral ook evalueren.

5.2 Aanbevelingen

- 1 Werk toe naar een opgavengestuurde organisatie. Bouw daarmee voort op de praktijk die in het kader van het alliantie management in de periode 2006-2010 is ingezet.

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

Leg de lead en de benodigde mensen en middelen voor de opgaven bij de opgavenmanagers (zoals projectleiders en programmamanagers). Voorkom daarmee dat zij steeds bij anderen (de lijn) moet aankloppen om inzet en commitment te organiseren.

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

Articuleer de diverse belangen die spelen helder en zoek naar wegen zodat de diverse belangen elkaar kunnen versterken ('win-winsituatie'). Maak duidelijke keuzes daar waar dit niet kan – met het oog op het creëren van voldoende samenhang en duidelijkheid hierover.

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

- 2 Moderniseer het *Handboek Samenwerken aan beleid*. Vergroot daarmee ook de aansluiting op de uitgangspunten die met het alliantie management werden geïntroduceerd.

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

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

Faciliteren

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

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

- 3 Stel een Kerngroep Burgerparticipatie in onder regie van (bijvoorbeeld) de burgemeester of de gemeentesecretaris.

Taken van een kerngroep kunnen zijn:

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

- 4 Zet het instrument DigiPanel meer op maat in.

Gebruik het instrument bij belangrijke opgaven meer in combinatie met andere participatieve werkvormen zoals groepsdiscussies en workshops. Nodig de deelnemers aan het DigiPanel uit voor deze werkvormen. Verbeter via die weg de relatie tussen de gemeente en deelnemers en stimuleer ontmoeting. Gebruik het panel daarmee om een meer duurzame samenwerking en interactie met en

tussen inwoners/ ondernemers te realiseren. Behoud tegelijkertijd de laagdrempelige werking van het panel.

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

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

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

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

6 Reactie College

Op 8 november 2012 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 28 november 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept-rapport van uw Rekenkamer naar de toepassing van burgerparticipatie in onze gemeente.

In algemene zin kunnen wij ons herkennen in de inhoud van uw rapportage en de conclusies die u daaraan verbindt. In het door uw Rekenkamer toegekende "rapportcijfer" zien wij de bevestiging van onze inspanningen om burgers, organisaties en ondernemers bij de gemeente Oosterhout te betrekken. De aanbevelingen uit het rapport beschouwen wij vooral als aansporing om, waar nodig, ons beleid verder aan te scherpen. In een aantal gevallen – aanpassen Handboek, evaluatie DigiPanel, extra aandacht voor het belang van externe oriëntatie in onze organisatie – sluiten zij nauw aan op acties die wij inmiddels al in gang hebben gezet.

Ten aanzien van de onderzoeksmethode rest ons nog één opmerking. In een aantal dossiers zijn de bevindingen van de Rekenkamer ons inziens gebaseerd op een zeer beperkte respons onder de geënquêteerden. Naar aanleiding van een eerdere ambtelijke reactie vanuit de gemeente Oosterhout hebt u daarover een extra verklaring opgenomen in de rapportage over de Participatiemonitor. Desondanks vinden wij dat wij ook van bestuurlijke zijde deze (kleine) kanttekening bij uw onderzoeksrapport moeten maken.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN OOSTERHOUT,

,burgemeester,

,secretaris.

7 Nawoord

De Rekenkamer heeft met interesse kennis genomen van de reactie van het College. Geconstateerd wordt dat het College zich in algemene zin herkent in de inhoud van de rapportage en conclusies.

Zoals ook in de rapportage wordt aangegeven is er bij enkele trajecten een zodanig beperkte respons dat de reacties op het niveau van deze individuele trajecten niet als representatief aan te merken zijn. De respons op alle participatietrajecten tezamen in combinatie met de overige onderzoeksbevindingen geeft echter – zoals ook blijkt uit de bovenstaande reactie van het College – in algemene zin een goed inzicht in de praktijk van de burgerparticipatie en een goede basis voor conclusies.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke stukken
Gemeente Oosterhout, <i>Coalitieakkoord 2010-2014</i> , 12 april 2010.
Gemeente Oosterhout, <i>Masterplan Recreatieoord De Warande</i> , 1 december 2011.
Gemeente Oosterhout, <i>Interne richtlijnen voor inspraak en interactieve beleidsvorming</i> , 2 juli 2002.
Gemeente Oosterhout, <i>Handboek Samenwerken aan beleid. Een handreiking voor ambtenaren die aan de slag gaan met samenwerken aan beleid</i> , januari 2011.
Gemeente Oosterhout, <i>Format Communicatiesheet</i> , 24 januari 2012.
Gemeente Oosterhout, <i>Bijlage: De Oosterhoutse aanpak in ontwikkeling</i> .
Gemeente Oosterhout, <i>"Alliantie management is een werkwoord" Evaluatie alliantie management binnen de gemeente Oosterhout 2006-2009</i> , 24 augustus 2009.
Gemeente Oosterhout, <i>Digipanel Oosterhout – Openingstijden Stadhuis 1^e peiling 2010</i> , oktober 2010.
Gemeente Oosterhout, <i>Digipanel Oosterhout – Digitale documenten 2^e peiling 2011</i> , mei 2011.
Gemeente Oosterhout, <i>Digipanel Oosterhout – Officiële bekendmakingen 3^e peiling 2011</i> , november 2011.
Gemeente Oosterhout, <i>Nota Wijziging Openingstijden Stadhuis</i> , 11 januari 2011.
Gemeente Oosterhout, <i>Gespreksnotitie Rekenkameronderzoek Burgerparticipatie</i> , 5 juni 2012.
Stichting Zet, <i>offerte 'Oosterhoutse dorpen aan het woord'</i> , 8 september 2008.
Stichting Zet, <i>Integraal Dorpsontwikkelingsplan Dorst</i> , 2010.

Gesprekspartners tijdens de interviews		
Voorletter	Naam	Functie
E.	Blokker	Beleidsmedewerker Welzijn/ projectleider
M	IJKema	Beleidsmedewerker Welzijn/ projectleider
M.	Janse-Witte	Wethouder
H.	Nouwens	Coördinator Sportbedrijf
J.W.M.	Peters	Wethouder
A.	Roda	Onderzoeker
J. de	Wijk	Projectmanager
M.P.C.	Willemsen	Wethouder

Bijlage 2 Normenkader

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

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

Figuur B.1: hoofdnormen voor het onderzoek.

Deze hoofdnormen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Beleid

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

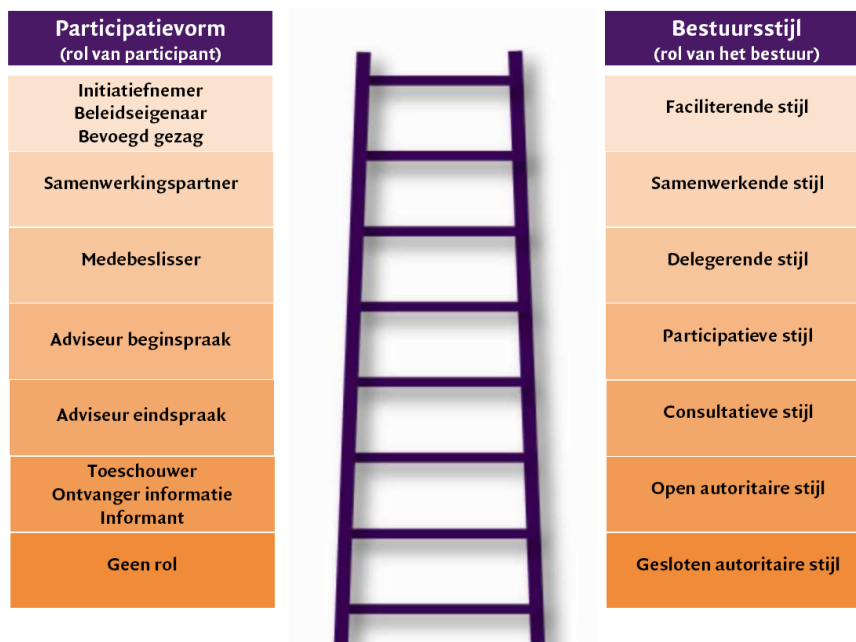
Realisatie

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

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

Er is duidelijkheid over:

- a waarover de participant wel en niet kan meepraten/ meedoen;
 - b de beleidsruimte waarop de participant inbreng kan hebben;
 - c de invloed en de rol van de participant;
 - d de wijze waarop het gemeentebestuur luistert naar de inbreng van alle participanten versus 'de grootste schreeuwers hun zin geven';
 - e de toezeggingen die het gemeentebestuur doet, hoe 'hard' deze zijn, de wijze waarop en of besluiten worden uitgevoerd;
 - f wanneer participanten kunnen meedoen, zij reactie krijgen, het besluit valt, de uitvoering start en de participant resultaten kan zien.
-
- 7 Hoofdnorm: het gemeentebestuur communiceert naar alle participanten wat de spelregels zijn.
 - a De communicatie getuigt van een open houding bij de raad, het college en ambtenaren: er is écht beleidsruimte voor burgers en de uitkomsten staan nog niet vast.
 - b Alle participanten weten waar zij aan toe zijn: hun rol is helder en zij weten wanneer en hoeveel invloed zij hebben. Hoe hoger op de participatieladder, hoe meer invloed participanten hebben (zie figuur B.2)



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

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

- 9 Hoofdnorm: de middelen die worden ingezet om burgerparticipatie te organiseren staan in verhouding tot de baten.
 - a Het is aannemelijk dat burgerparticipatie ook daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen die de gemeente Oosterhout stelt.
 - b Middelen voor burgerparticipatie worden daarbij spaarzaam ingezet: er konden redelijkerwijs geen efficiëntere alternatieven worden ingezet.
 - c Betrokken raadsleden, collegeleden en ambtenaren ervaren zelf een goede kosten-batenverhouding bij burgerparticipatie.

Effecten

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

- 11 Voorafgestelde doelen voor burgerparticipatie worden gerealiseerd.

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

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

Evaluatie en bijsturing

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

Bijlage 3 Methodische verantwoording

Aard van het onderzoek

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

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

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

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

Toelichting op spoor 1: de Participatiemonitor

Selectie

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

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

Als afbakening is in het geval van Oosterhout gekozen voor het opnemen van verschillende onderdelen van het Alliantie management, omdat dat een belangrijke pijler is van de werkwijze in Oosterhout.

Uit deze groslijst is vervolgens een selectie gemaakt. Daarbij speelden ook praktische overwegingen als beschikbaarheid van projectleiders en beleidsmedewerkers en e-mail- en postadressen van participanten een rol. Voor Oosterhout zijn veertien participatietrajecten geselecteerd en geëvalueerd met de Participatiemonitor. Eén dossier, Actieplan Stadshart, kon wegens een technische fout niet worden verwerkt en is buiten beschouwing gelaten.

De 14 geëvalueerde trajecten voor Oosterhout

Beleid en uitvoering speelplekken	Herontwikkeling Santrijngebied
Brede Aanpak Voorzieningen	Integrale Dorpsontwikkelplannen
Centrum+	Programma Jong
Cultuurnota	Reconstructie Burgemeester Materlaan
Digipanel	Toeristisch-recreatief beleid
Dossier Zwembaden	Vormgeving Wmo-beleid
Economische Agenda 2012-2015	Woonvisie

Aanpak

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

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

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

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

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

Aandachtspunten voor analyse en interpretatie van de uitkomsten

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

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

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

Controle op vertekeningen

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

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

Voor Oosterhout betrof dit de trajecten Beleid en uitvoering speelplekken, Brede Aanpak Voorzieningen, Centrum+, Integrale Dorpsontwikkelingsplannen, Reconstructie Burgemeester Materlaan, Toeristisch-recreatief beleid en Woonvisie.

Kwaliteitsmaatstaf	Totaal gemiddelde	Gemiddelde zonder genoemde trajecten
Realisatiekracht	71	71
Democratie	71	71
Kwaliteit van samenwerking	74	74
Professionele vormgeving	71	73

De tabel laat zien dat scores op de vier kwaliteitsmaatstaven niet of nauwelijks veranderen. Mochten de zeven genoemde trajecten niet representatief zijn, dan hebben ze in ieder geval weinig invloed op de gemiddelde scores van de hele gemeente Oosterhout.

Toelichting op spoor 2: verdiepingsdossiers

Selectie

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

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

Toepassing van deze selectiecriteria heeft voor Oosterhout geleid tot de selectie van drie verdiepingsdossiers:

- *Dossier Zwembaden*, als succesvol dossier met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,1.
- *Integrale Dorpsontwikkelingsplannen*, als minder succesvol dossier met lage scores op met name realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 4,0.
- Het *DigiPanel*, als extra case omdat het gaat om relatief nieuw participatie-instrument waaruit wellicht zinvolle lessen te trekken zijn, ook voor de andere vier gemeenten in dit onderzoek.

Aanpak

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