



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 dorps huis Zwanenburg. Ontwerp is gekozen door inwoners.
 - p. 8 Ronde 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 beziend 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 beziend hoe het gemeentelijke participatiebeleid is uitgewerkt door middel van zes casestudies gericht op een actueel beleidsveld of project.



De zes cases¹ 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.

¹ 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 beleidsadviesing 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. 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 bijrijdersstoel, 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

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