

## **Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Bergen op Zoom**

1 november 2012

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Vraagstelling .....	5
1.3	Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie? .....	6
1.4	Onderzoeksaanpak.....	9
1.5	Leeswijzer.....	11
<b>2</b>	<b>Participatiebeleid in Bergen op Zoom.....</b>	<b>12</b>
2.1	Achtergrond en context .....	12
2.2	Beoordeling van het beleid.....	13
<b>3</b>	<b>De participatiepraktijk van Bergen op Zoom .....</b>	<b>15</b>
3.1	Participatiepraktijk .....	15
3.2	Organisatie van burgerparticipatie.....	16
<b>4</b>	<b>Aanpak en effecten van burgerparticipatie .....</b>	<b>18</b>
4.1	Vorbereiding en vormgeving van participatieprocessen .....	19
4.2	Verloop en uitvoering van participatieprocessen.....	20
4.3	Resultaten en effecten van burgerparticipatie .....	22
4.4	Doelmatigheid van burgerparticipatie .....	25
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>26</b>
5.1	Conclusies.....	26
5.2	Aanbevelingen.....	29
<b>6</b>	<b>Reactie College.....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Nawoord.....</b>	<b>32</b>
	<b>Bijlagen .....</b>	<b>33</b>
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen.....	33
Bijlage 2	Normenkader .....	37
Bijlage 3	Methodische verantwoording .....	41
Bijlage 4	Specifieke vragen van de gemeenteraad .....	45



## 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 Bergen op Zoom.

### 1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

*"Op welke wijze betreft de gemeente Bergen op Zoom 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 Bergen op Zoom 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 verloopt de transitie die is ingezet met de vaststelling van de Uitvoeringsnota Burgerparticipatie en hoe wordt deze geborgd?
- 6 Hoe ziet de praktijk van burgerparticipatie in Bergen op Zoom eruit?
  - a Op welke wijze worden participanten bij deze processen betrokken? Is vooraf voldoende duidelijk in hoeverre en op welke wijze hun inbreng kan bijdragen aan de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid?
  - b Welke rol speelt de raad in burgerparticipatie – dit mede in relatie tot maatwerk en verwachtingenmanagement richting participanten?
- 7 Welke (financiële) middelen zijn hiertoe ingezet? En in hoeverre staan deze middelen in verhouding tot de effecten van burgerparticipatie?

#### *Effecten*

- 8 In hoeverre heeft burgerparticipatie daadwerkelijk geleid tot invloed op de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid?
- 9 Zijn participanten tevreden over de wijze waarop zij een inbreng hebben kunnen leveren c.q. de wijze waarop hun inbreng betrokken is bij de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid?  
In het bijzonder: hoe ervaren zij de transitie die gemeente Bergen op Zoom heeft ingezet?
- 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.

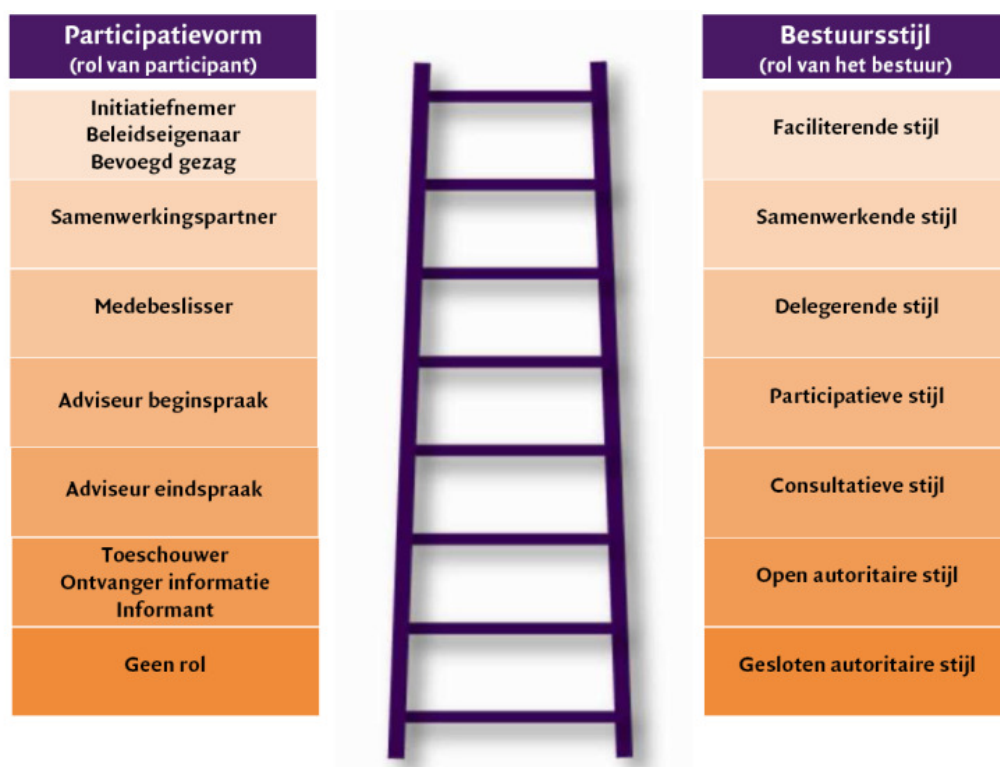
### Burgers?

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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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 aan beleid te geven? 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 de definitie goed recht doet aan de verschillende participatiepraktijken van de vijf gemeenten.



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

#### 1.4 Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer West-Brabant heeft gekozen voor een onderzoeksaanpak die zowel inzicht geeft in de volle breedte van de participatiepraktijk van ieder van de vijf gemeenten als in 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 van de analyse van schriftelijke stukken en van gesprekken met sleutelpersonen vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
- 3 Het bestuderen van schriftelijke stukken over het participatiebeleid en de borging daarvan in de organisatie.

##### *Toelichting op de inzet van de 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 Bergen op Zoom dertien participatietrajecten geselecteerd die passen binnen de afbakening van dit onderzoek en goed evalueerbaar zijn. De resultaten van de Participatiemonitor zijn in diverse figuren in dit rapport terug te vinden.

Aan de verantwoordelijk projectleiders en beleidsmedewerkers is gevraagd per traject zoveel mogelijk e-mailadressen van participanten aan te leveren. Deze zijn allen benaderd; participanten van wie de gemeente alleen over postadressen beschikte zijn per brief uitgenodigd en konden online of per post aan de enquête

meedoen. Bij enkele trajecten is desalniettemin sprake van een beperkte response. In bijlage 3 bij de rapportage van het onderzoek wordt ingegaan op de methodische verantwoording van het onderzoek. Hoe om te gaan met de uitkomsten van de Participatiemonitor komt daarbij ook aan bod.

Hoofddlijn hierin is dat het bij de Participatiemonitor niet zozeer gaat om de exacte cijfers, maar om de globale patronen en indicaties die uit de rapporten naar voren komen. De respons op alle participatietrajecten tezamen geeft, in combinatie met de overige onderzoeksbevindingen, goed inzicht in de praktijk van burgerparticipatie en een goede basis voor conclusies. Op het niveau van de individuele trajecten is de response echter in enkele gevallen zo beperkt dat de reacties voor deze trajecten wel als relevant, maar niet als representatief aan te merken zijn.

#### *Selectie van twee cases voor nadere verdieping*

Uit de groep van geselecteerde projecten voor de Participatiemonitor zijn twee leerzame cases geselecteerd. Het gaat om een succesvolle en een minder succesvolle case. De selectie vond plaats in afstemming met de gemeente. Voor Bergen op Zoom zijn de *realisatie van het Poppodium* en de *Structuurvisie* gekozen. De cases verdiepen de patronen uit de Participatiemonitor en illustreren deze met voorbeelden.

#### **Realisatie poppodium**

In december 2006 is een petitie met 2000 handtekeningen aangeboden aan de gemeenteraad met het verzoek om zich hard te maken voor de komst van een poppodium. Uit nader onderzoek door het college bleek Bergen op Zoom te beschikken over een zeer rijke popcultuur. De vraag naar concerten en events bleek 2,5 keer groter dan het aanbod. Na een onderzoek heeft de gemeenteraad in februari 2008 besloten een poppodium te realiseren in Gebouw-T, een voormalige monumentale manege op het Wilhelminaveld. Op 20 januari 2011 heeft Gebouw-T zijn deuren geopend.

*De realisatie van het poppodium is geselecteerd als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,2.*

#### **Structuurvisie**

De nieuwe structuurvisie heeft een horizon die reikt tot 2030. Het is een actualisatie van de 'Structuurvisie Plus' die in 2001 samen met de gemeente Rosendaal is opgesteld. De gemeente Bergen op Zoom heeft bewust gekozen een structuurvisie op te stellen voor haar eigen grondgebied onder andere omdat er behoefte was specifiek in te gaan op lokale vraagstukken. Hierbij is er regionale afstemming tussen de buurgemeenten. Voor de totstandkoming zijn belangengroeperingen, maatschappelijke organisaties, wijk- en dorpsstafels, burger adviesraden, buurgemeenten en overheidsinstanties betrokken. De inspraakprocedure zoals vastgelegd in de gemeentelijke inspraakverordening is doorlopen waarbij het plan ter inzage is gelegd voor de gehele bevolking. Dit is ondersteund met informatieavonden. In september 2011 is de structuurvisie door de raad vastgesteld.

*De Structuurvisie is geselecteerd als minder succesvol dossier met lage scores op met name de kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,6.*

## 1.5 Leeswijzer

**Deel 1:** deze rapportage bestaat uit vijf 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. In bijlage 4 is aangegeven hoe de Rekenkamer is ingegaan op de specifieke aandachtspunten van de raad voor dit onderzoek burgerparticipatie.

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

## 2 Participatiebeleid in Bergen op Zoom

### 2.1 Achtergrond en context

De gemeente Bergen op Zoom geeft al geruime tijd het onderwerp burgerparticipatie een plek binnen allerlei beleidsvelden en projecten. Burgerparticipatie heeft verschillende uitingsvormen. De meest herkenbare zijn ondergebracht in het gebiedsgericht werken waarmee in 2004 een start is gemaakt. Het gaat dan om het stelsel van wijkcommissies/dorpsraden en wijktafels/dorpstafels. Participatie krijgt ook structureel vorm via het stelsel van adviesraden van het college zoals de Ouderenadviesraad, Gehandicaptenadviesraad, Jeugdraad en Integratieadviesraad.

De *Toekomstvisie Bergen op Zoom 2025*, de notitie *Burgerparticipatie en Wmo 2007* en het *Collegeprogramma 2010 – 2014* schenken ruime aandacht aan burgerparticipatie. In het huidige programma stelt het college dat er een duidelijke focus zal worden gelegd op externe gerichtheid. Partners en burgers zullen intensiever worden betrokken bij de beleidsvorming en de ontwikkeling van de gemeente. De gemeente zal meer verantwoordelijkheid laten aan het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en ambities. Het college benadrukt daarbij dat het samenspel met organisaties, bedrijven, inwoners en maatschappelijke instellingen goed moet zijn om de gemeente verder vooruit te helpen en dat de gemeente veel meer samen kan doen met of overlaten aan de samenleving.

Om hieraan concreet invulling te geven is in 2010 het projectplan *Gemeente & Burgers: op zoek naar een nieuwe balans* opgesteld. Dit plan richt zich op de aanpassing van de balans tussen burger en overheid. Dit houdt in dat de rol van de gemeente meer ondersteunend en faciliterend zal zijn. Hiervoor is - in een interactief proces - het eerder genoemde stelsel van adviesraden geëvalueerd evenals de wijkcommissies, dorpsraden en wijktafels/dorpstafels als onderdeel van gebiedsgericht werken.

Uit deze evaluatie blijkt dat de wijkcommissies/dorpsraden en wijktafels/dorpstafels waardevolle vrijwilligersorganisaties zijn die bijdragen aan de leefbaarheid in de wijk. Zij vormen een belangrijk netwerk waarbij partners elkaar snel en gemakkelijk vinden. Wel is er meer vraag naar representativiteit. In de huidige samenleving wordt nu meer betrokkenheid gevraagd van de niet georganiseerde burgers. Ook kan een en ander efficiënter worden georganiseerd tegen lagere kosten. Met betrekking tot het stelsel van adviesraden is het doel gerealiseerd, namelijk het college adviseren over behoeften van een specifieke groep burgers. Wel bleek de samenwerking tussen verschillende adviesraden niet van de grond te komen, is er behoefte aan meer integrale advisering en is er sprake van advies achteraf. Daardoor is de invloed voor burgers beperkt.

Op basis van de evaluatie is de *Uitvoeringsnota Burgerparticipatie* in december 2011 verschenen. Belangrijke punten in deze nota zijn:

- 1 Het accent komt te liggen op het zelf doen en meedoen van burgers waarbij de rol van de gemeente verschuift naar een faciliterende rol.
- 2 Meer burgers betrekken bij beleidsontwikkeling, -planning en -uitvoering via een burgerpanel waarbij - naast fysieke ontmoetingen - ook gebruik zal worden gemaakt van online mogelijkheden. Alle burgers (georganiseerd of niet-georganiseerd) kunnen deelnemen en zij kunnen zelf kiezen over welk onderwerp, wanneer en met welke intensiteit zij willen participeren.
- 3 Introductie van de wijkmanager 'nieuwe stijl' die zich primair richt op het activeren van het professionele netwerk en zorgt dat er vraaggericht gewerkt wordt. Ook wordt de functie van 'sociaal beheerder' geïntroduceerd met als kerntaak het verbinden van burgers en het maatschappelijk middenveld op het gebied van leefbaarheid en sociale cohesie.

## 2.2 Beoordeling van het beleid

Burgerparticipatie is een belangrijk instrument voor de gemeente Bergen op Zoom om de opgaven te kunnen realiseren. Dit is onderstreept door dit onderwerp onder te brengen in de portefeuille van een wethouder. De wethouder heeft daarmee tot taak om het beleid over burgerparticipatie integraal door te ontwikkelen en te concretiseren.

Het beleid met betrekking tot burgerparticipatie wordt regelmatig – op basis van analyse en in interactie met participanten – geëvalueerd. Evaluatie leidt ook daadwerkelijk tot bijstelling en modernisering. Hierbij is de gemeente bereid om afscheid te nemen van bestaande structuren en methoden en nieuwe werkwijzen te introduceren.

Burgerparticipatie binnen de gemeente Bergen op Zoom omvat zowel beleidsontwikkeling als uitvoering. De ambities zijn helder omschreven waardoor er een richtpunt is voor de gehele organisatie. De gemeente streeft daarbij in toenemende mate naar maatwerk per situatie. Afhankelijk van de opgave wil de gemeente kiezen voor een passende inrichting van het participatieproces waarbij de actoren, rollen en werkvormen op basis van benodigde kennis en belangen van groepen in de samenleving welbewust worden gekozen. Het welbewust kiezen van deze zaken vraagt om een professioneel ingericht proces van beleidsontwikkeling met een passend instrumentarium voor analyse en ontwerp. Hiervoor bestaan binnen de ambtelijke organisatie geen uniforme standaarden, hulpmiddelen of werkwijzen. Wel worden hiervoor in verschillende projecten initiatieven genomen.

In het project **Poppodium** is de 'effectkaart' ontwikkeld. Deze tool is een analyse- en toetsingsinstrument waarin duidelijk te zien is wat er moet gebeuren, wie benaderd moet worden en wat de verschillende rollen zijn.

De gemeente Bergen op Zoom wil zich meer richten op een proces van beginspraak in plaats van eindspraak met brede betrokkenheid van burgers. Ook komt het accent te liggen op het zelf doen en het meedoen van burgers waarbij de rol van de gemeente verschuift naar een faciliterende rol. Dit laatste impliceert dat er is gekozen voor een hogere trede van de participatieladder, namelijk die waarbij burgers en maatschappelijke organisaties meer initiatiefnemer, eigenaar en beslisser worden. Het beleid voorziet in voldoende mate in de verschuiving naar beginspraak. De afbakening en invulling van de beoogde doorontwikkeling naar het zelf doen van burgers en maatschappelijke organisaties is echter nog niet duidelijk. In het beleidskader is nog onvoldoende uitgewerkt welke opgaven zich voor 'zelf doen' en 'meedoen' lenen en wat een en ander betekent voor de rollen van de raad, het college of burgers en partijen in de samenleving.

*"Het beleid van korten en bezuinigen in brede zin heeft veel mensen doen besluiten niet te participeren. Het denkpatroon en handelpatroon van een hele generatie moet 180 graden om. Dat vraagt tijd en energie, hiervoor dienen menskracht en middelen vrij gemaakt te worden." (deelnemer aan het traject Buurtpreventie)*

*"Ook na afronding van het traject blijft de gemeente medeverantwoordelijk voor het oplossen van problemen die bij ingebruikname ontstaan. Vereniging van eigenaren neemt geen eindverantwoording ten aanzien van ontruimingsplannen en vluchtroutes." (deelnemer aan het traject Brede School Borgvliet)*

## 3 De participatiepraktijk van Bergen op Zoom

### 3.1 Participatiepraktijk

Uit de Participatiemonitor blijkt dat burgerparticipatie in Bergen op Zoom over de volle breedte van het gemeentelijke werkveld wordt toegepast. Dit varieert van concrete projecten op het terrein van ruimtelijke ordening, openbare werken, veiligheid, welzijn, sociaal beleid en cultuur tot de ontwikkeling van vergezichten zoals een Toekomstvisie en een Structuurplan.

#### De 13 geëvalueerde trajecten voor Bergen op Zoom

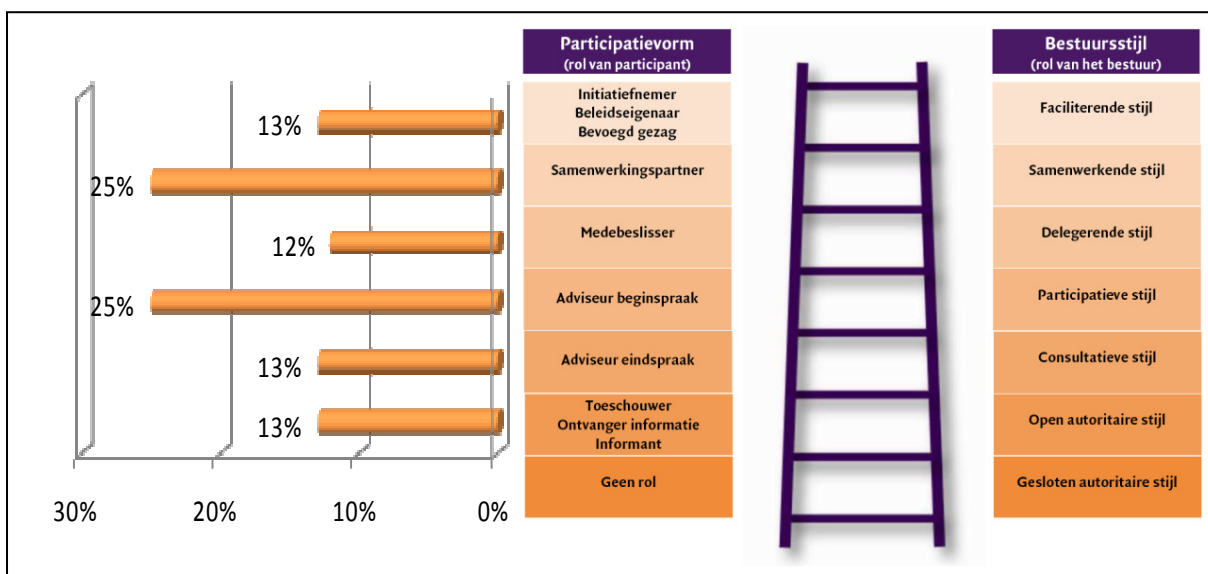
Brede School Borgvliet	Kadernota Integrale Veiligheid
Buurtpreventie	Pleinenplan
Heiningen 'Je wijk is je woonkamer'	Realisatie poppodium
Herinrichting Korenbeursplein	Realisatie Starterscentrum
Herinrichting Zuidzijde Zoom	Structuurvisie
ISV Gageldonk-West (fysiek)	Toekomstvisie Bergen op Zoom
ISV Gageldonk-West (maatschappelijk)	

De aard van de participatietrajecten varieert sterk qua schaal, bevoegdheid als plaats in het beleidsproces:

- participatie op intergemeentelijk niveau (één traject), stads- of gemeenteniveau (drie trajecten), wijkniveau (twee trajecten) en buurtniveau (vijf trajecten);
- onderwerpen die onder de bevoegdheid van de raad vallen (acht trajecten) én die onder de bevoegdheid van het college vallen (vijf trajecten);
- participatie bij beleidsontwikkeling en visievorming (bijvoorbeeld Structuurvisie, Toekomst-visie Bergen op Zoom en Kadernota Integrale Veiligheid), beleidsuitvoering (bijvoorbeeld Herinrichting Korenbeursplein en Heiningen 'Je wijk is je woon-kamer') en gebiedsontwikkeling en ruimtelijke projecten (Brede School Borgvliet en het Pleinenplan).

#### *Bestuursstijlen en participatievormen*

In de Participatiemonitor is gevraagd in welke verhouding de verschillende treden van de participatieladder (zie ook bijlage 2) voorkomen. Uit figuur 3.1 blijkt dat zowel de rol van adviseur beginspraak als die van samenwerkingspartner in 25% van de gevallen voorkomt. In totaal komen deze rollen dus in 50% van de gevallen voor. De andere rollen zoals die van toeschouwer, adviseur eindspraak, medebeslisser en initiatiefnemer komen ongeveer even vaak voor, namelijk in 12% tot 13% van de participatietrajecten.



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

### 3.2 Organisatie van burgerparticipatie

De ambtelijke organisatie beschouwt burgerparticipatie als een logisch onderdeel van het werk, zowel in beleidsontwikkeling als uitvoering. Burgerparticipatie heeft een plek binnen allerlei beleidsvelden en projecten en het heeft veel verschillende uitingsvormen. Ambtenaren zijn daarbij goed bekend met het beleid en dit vormt een richtpunt in de dagelijkse praktijk. Alle respondenten uit interviews kennen het staande beleid maar zijn ook nauwkeurig op de hoogte van de doorontwikkeling hiervan. Dit laatste is ook goed verankerd in de programma- en productenbegroting. Bijvoorbeeld het programma Welzijn geeft aandacht aan de evaluatie van het gebiedsgericht werken. Aangegeven wordt dat op basis van de resultaten voorstellen zullen worden gedaan over de wijze waarop burgerparticipatie de komende jaren verder ontwikkeld zal worden.

Via de infrastructuur van het gebiedsgericht werken (het stelsel van wijkcommissies/dorpsraden/wijktafels/dorpstafels) en adviesraden van het college was er sprake van een redelijk uniforme organisatie van de processen. De komende periode zal de organisatie zich - door de implementatie van de *Uitvoeringsnota Burgerparticipatie* (december 2011) - in een overgangsfase bevinden.

Burgerparticipatie sluit aan op de projectmatige wijze van werken binnen de ambtelijke organisatie. Er is gekozen voor maatwerk per project. Een organisatiebreed afwegingskader voor het ontwerp en de inrichting van het participatieproces binnen een project ontbreekt. Op het terrein van hulpmiddelen en werkvormen voor burgerparticipatie is er geen gemeenschappelijke gereedschapskist



voor handen waar beleidsmedewerkers en projectleiders uit kunnen putten om het participatieproces te ontwikkelen. Een voorbeeld is het project Structuurvisie. In dit project is welbewust gekozen voor bepaalde procesdoelen van burgerparticipatie, zoals het inzichtelijk maken van belangen, begrip krijgen voor elkaar, behoeften in kaart brengen en het creëren van draagvlak. Op voorhand is hierbij echter niet gewerkt met een standaard checklist of keuzemenu van mogelijk te kiezen procesdoelen. Gedurende de uitvoering van projecten wordt in veel gevallen ingespeeld op de situatie die zich op dat moment voordoet. Tijdens de realisatie van het Poppodium is samen met een stuurgroep gekeken wat er op dat moment speelde in het proces, wat knelpunten waren, welke actoren nodig waren en op basis hiervan werden de volgende processtappen gezet.

*"Je moet voortdurend in de gaten houden welke actoren en belangen zich manifesteren en hoe je daar vanuit het proces op in moet spelen." (bron: interview met interne sleutelpersonen)*

Wel worden er in projecten specifieke hulpmiddelen en werkvormen ontwikkeld, maar deze worden niet structureel verspreid of verder verankerd in de organisatie. Een uitzondering hierop is de effectenkaart in het project Poppodium. Deze tool wordt ook bij andere projecten toegepast zoals de evenementennota's en het bibliotheekbeleid. De tool is niet verplicht. Medewerkers kunnen naar eigen initiatief en inzicht een participatietraject inrichten.

Voor het traject van de **Toekomstvisie**, voorafgaand aan de **Structuurvisie**, is een scala aan werkvormen ontwikkeld en ingezet. Variërend van gratis frisdrank tijdens een sportdag voor een tip, tot scenario avonden. Voor het **Poppodium** is de 'effectenkaart' ontwikkeld en is in verschillende werksessies in nauw overleg met het maatschappelijke veld het huidige aanbod naast de potentiële vraag gelegd.

Ten slotte is er geen stelselmatige evaluatie van participatietrajecten op projectniveau. Dit in tegenstelling tot het feit dat het algemene beleid ten aanzien van burgerparticipatie wel wordt geëvalueerd.

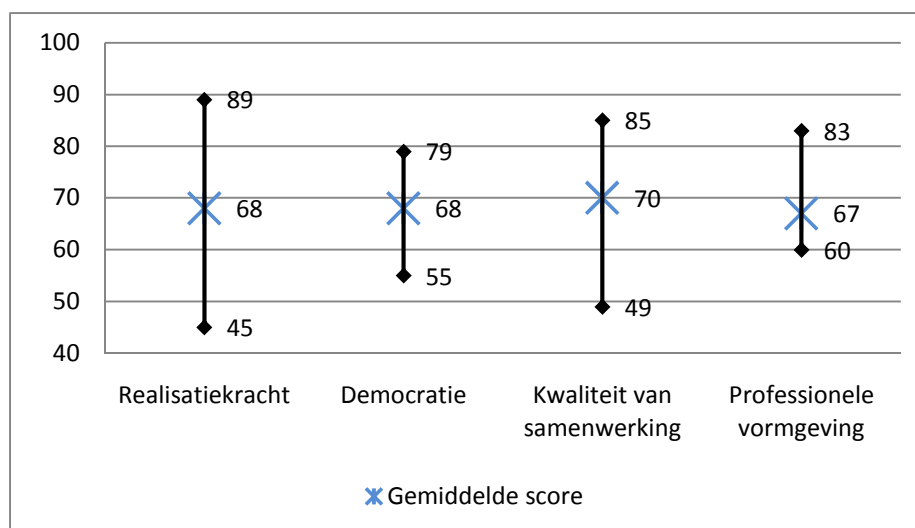
## 4 Aanpak en effecten van burgerparticipatie

De 13 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:

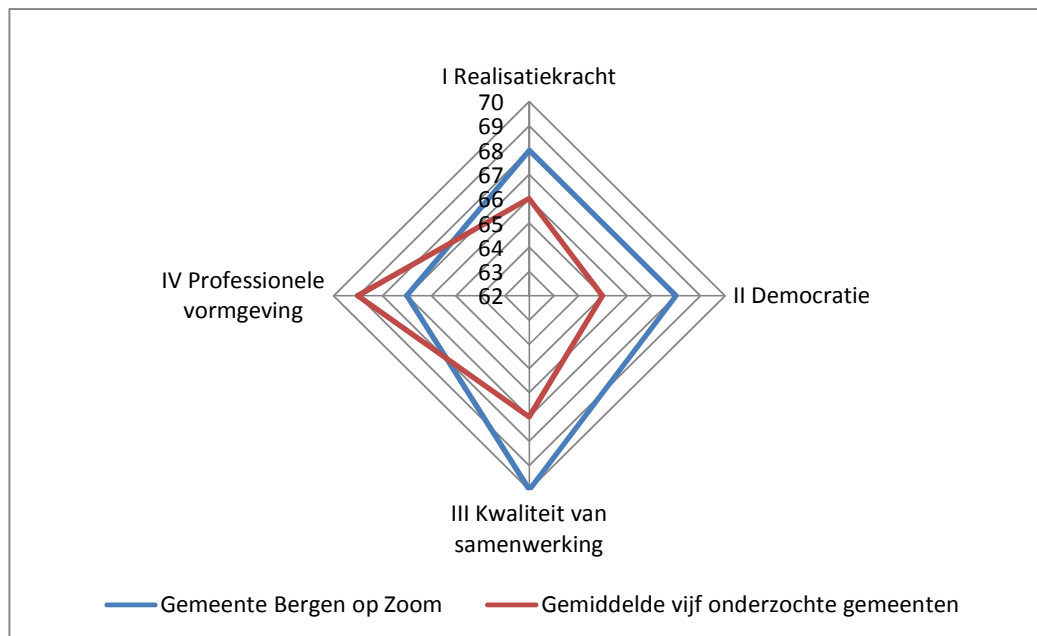
- 6,8 op de kwaliteitsmaatstaf Realisatiekracht;
- 6,8 op de kwaliteitsmaatstaf Democratie;
- 7,0 op de kwaliteitsmaatstaf Kwaliteit van samenwerking;
- 6,7 op de kwaliteitsmaatstaf Professionele vormgeving.



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

In de scores valt op dat de bandbreedte op de maatstaven Democratie en Professionele vormgeving het kleinst is: blijkbaar presteert de gemeente Bergen op Zoom op deze onderdelen het meest constant. Op de Realisatiekracht lopen de scores het meest uiteen. Zo scoort bijvoorbeeld het project Poppodium op de

maatstaf Realisatiekracht een 8,9 terwijl het project ISV-Gageldonk (fysiek) een 4,5 scoort.



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

Ten opzichte van de andere gemeenten in dit onderzoek scoort Bergen op Zoom vooral goed op de maatstaven Realisatiekracht, Democratie en Kwaliteit van Samenwerking. Het is daarbij opvallend dat de Professionele vormgeving van participatietrajecten gemiddeld juist lager scoort. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de trajecten Realisatie Starterscentrum, Structuurvisie en Buurtpreventie juist hoog scoren op dit punt.

*"De Structuurvisie kan niet los worden gezien van het traject Toekomstvisie. Er is alles uit de kast gehaald om mensen te betrekken." (interview met een interne sleutelpersoon)*

#### 4.1 Voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen

Uit de resultaten van de Participatiemonitor blijkt dat voor 8 van de 13 participatietrajecten een participatieplan is opgesteld (62%). Een klein deel daarvan is ook vastgesteld door de raad, namelijk voor 2 van de 13 trajecten.

In alle gevallen zijn actoren en belangen door de projectleiders in kaart gebracht. De afbakening of inhoudelijke kaders van de participatietrajecten maakt niet in alle gevallen deel uit van het participatieplan. In 23% van de gevallen wordt vooraf een inhoudelijk kader gesteld.

In 85% van de gevallen is de keuze van werkvormen maatwerk. Afhankelijk van de aard van het onderwerp, de actoren en de gekozen trede(n) op de participatieladder worden de werkvormen gekozen.

#### **Werkvormen, een kwestie van maatwerk en creativiteit**

Voor het traject van de **Structuurvisie** zijn twee werkvormen gebruikt: de workshops en het stemmen met stemkastjes. Voor het traject van de **Toekomstvisie** zijn verschillende werkvormen gebruikt, onder meer:

- tijdens een sportdag kreeg iedereen gratis frisdrank na het indienen van een tip voor de gemeente;
- "op de koffie bij..." waarbij burgers 5 vragen konden stellen aan een andere burger over de toekomst;
- een boottocht waarbij werd gesproken over de ruimtelijke visie;
- een avond waarbij burgers konden kiezen uit verschillende scenario's en elkaar konden overtuigen om te wisselen van scenario.

#### **Rol van de gemeenteraad**

Voor de raad is een brede betrokkenheid van individuele burgers in een vroegtijdig stadium een belangrijk speerpunt.

Op grond van de Participatiemonitor en interviews valt echter op dat de rol van de raad bij participatietrajecten over het algemeen beperkt is. In 2 van de 13 gevallen heeft de raad het participatieplan vastgesteld te weten in de projecten Structuurvisie en Toekomstvisie. In 6 van de 13 gevallen is de raad betrokken als procesbewaker.

De raad lijkt nadrukkelijker in beeld bij lange termijn plannen zoals de Toekomstvisie en de Structuurvisie. Hierbij stelt de raad het participatieplan vast en is de raad tevens procesbewaker.

## **4.2 Verloop en uitvoering van participatieprocessen**

Ten opzichte van de andere gemeenten in dit onderzoek scoort Bergen op Zoom goed op de maatstaf *kwaliteit van samenwerking*. De participanten in Bergen op Zoom zijn echter kritisch ten aanzien van een aantal aspecten (zie figuur 4.3).

#### *Wat gaat goed?*

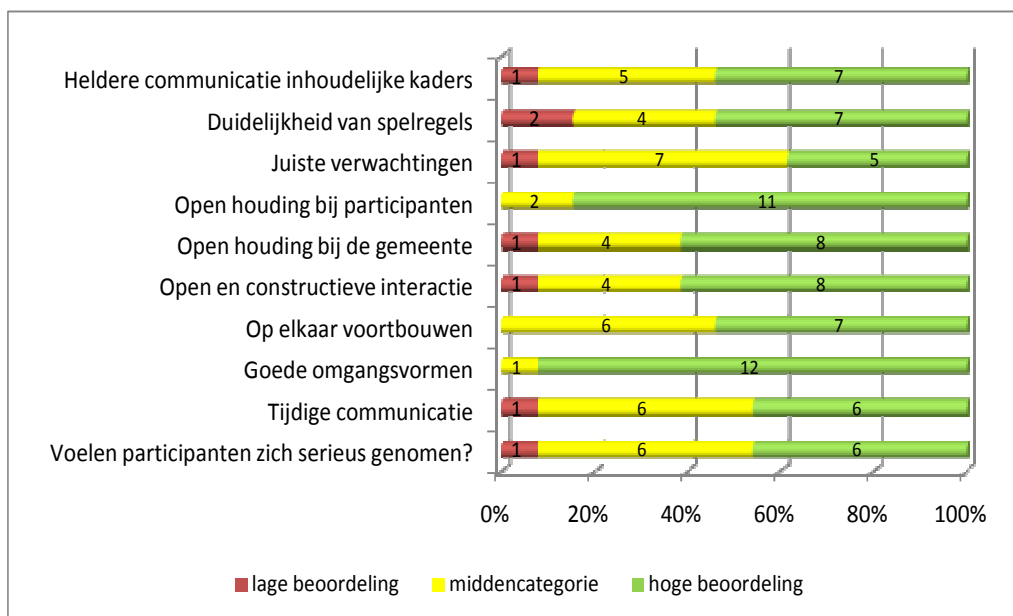
Participanten geven aspecten die gaan over houding en gedrag een zeer hoge score. Zij ervaren een open houding en goede omgangsvormen.

*"Een goede betrokkenheid van medewerkers en andere partijen. Complimenten!" (een deelnemer in het traject Realisatie Starterscentrum).*

*Wat gaat minder goed en kan beter?*

Op een aantal punten komen de participanten tot lagere scores. In 8 van de 13 trajecten geven participanten aan dat het participatietraject niet of onvoldoende overeenkomt met hun verwachtingen. En in 6 van de 13 participatietrajecten geven zij aan niet of onvoldoende tijdig over de informatie te beschikken en voelen ze zich onvoldoende serieus genomen.

*"Er is veel onvrede in de wijk, mensen geven aan dat ze niets horen van de gemeente en nog steeds niet weten wat er met hun huis en het winkelcentrum gaat gebeuren. Dit terwijl ze al in 2008 een brief hebben ontvangen met een sloopjaar van hun huis." (deelnemer traject ISV Gageldonk-West)*

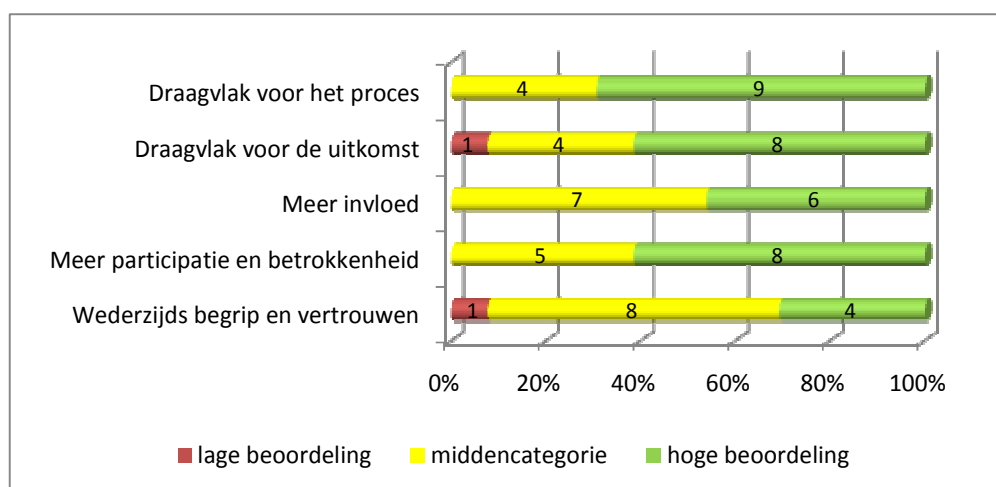


*Figuur 4.3: beoordeling van de samenwerking met de gemeente door participanten. Indeling van participatietrajecten in drie categorieën: laag (rood), midden (geel) of hoog (groen). (Bron: resultaten Participatiemonitor).*

### 4.3 Resultaten en effecten van burgerparticipatie

Er zijn goede voorbeelden die bijdragen aan versterking van de lokale democratie en het realiseren van maatschappelijke opgaven, maar er is ook verdere groei mogelijk. Op het terrein van lokale democratie is ruimte voor ontwikkeling ten aanzien van meer invloed en wederzijds begrip en vertrouwen. Op het terrein van realisatiekracht is vooral ontwikkeling mogelijk met betrekking tot het delen van verantwoordelijkheid.

#### Versterking van de lokale democratie



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).

#### Wat gaat goed?

Deelnemers geven een hoge beoordeling ten aanzien van draagvlak voor het proces, draagvlak voor de uitkomst en betrokkenheid. Goede voorbeelden zijn de trajecten Buurtpreventie, Herinrichting Korenbeursplein, Herinrichting Zuidzijde Zoom en de Realisatie Poppodium.

#### Wat gaat minder goed en kan beter?

Deelnemers geven gemiddeld een lagere beoordeling ten aanzien van invloed en wederzijds begrip en vertrouwen. Dit betekent overigens niet dat alle projecten op deze punten laag scoren, er is namelijk sprake van een behoorlijke spreiding. De projecten Buurtpreventie, Integrale Veiligheid en Poppodium laten juist zien dat deelnemers op deze punten een hoge waardering geven. Er zijn echter ook projecten zoals Brede School, ISV Gageldonk-West (fysiek) en de Structuurvisie waarbij deelnemers een zeer lage score geven.

Opvallend is hierbij de lage score voor het project Structuurvisie. Uit het dossieronderzoek en interviews met respondenten blijkt dat er door de gemeente

juist veel is geïnvesteerd in wederzijds begrip, vertrouwen en invloed. Aan respondenten is dan ook gevraagd deze score nader te duiden en in dit kader geven zij meerdere redenen wat het beeld hierover nuanceert:

- Een structuurvisie is een onderwerp met een hoog abstractieniveau. De inbreng van participanten en de afweging van belangen is daardoor niet eenvoudig herkenbaar in het eindproduct.
- Het effect van een structuurvisie is pas op langere termijn waarneembaar. Er is, behalve de rapportage, op kortere termijn geen direct en zichtbaar resultaat. Hierdoor is een vergelijking met trajecten waarbij in de samenleving wel al zichtbare resultaten zijn gerealiseerd lastig te maken.
- De aard van de tekstuele feedback van deelnemers geeft aan dat de score is beïnvloed door een specifieke groep participanten. Mogelijk is de score ook sterk beïnvloed doordat dit onderzoek heeft plaatsgevonden in een periode dat de gemeente naar buiten kwam met bezuinigingen. Deze groep geeft om geheel andere redenen een lagere score. Bijvoorbeeld: “terug naar het oude concept via dorpsraden en wijkcommissies”.
- Maatschappelijke organisaties en belangengroepen waren zwaar vertegenwoordigd tijdens het participatieproces. Mogelijk was het beter geweest een bredere groep burgers te betrekken via een burgerpanel.
- Het traject vond snel plaats na het traject van de Toekomstvisie. In het traject van de Toekomstvisie hebben veel burgers, maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties geparticipeerd. Het is moeilijk om kort daarna wederom mensen te motiveren voor deelname.

Een **Structuurvisie** is een abstract onderwerp. Het bleek daardoor niet eenvoudig om ieders inbreng op het hoge abstractieniveau van het plan zichtbaar te maken. Daarom is de inbreng zichtbaar gemaakt in de Nota van Uitgangspunten waarin de feedback uit de workshops is opgenomen en gevisualiseerd. Tijdens de workshops zijn maatschappelijke- en belangenorganisaties uitgenodigd hun belang duidelijk te maken en met elkaar een dialoog te voeren.

### ***Bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven***

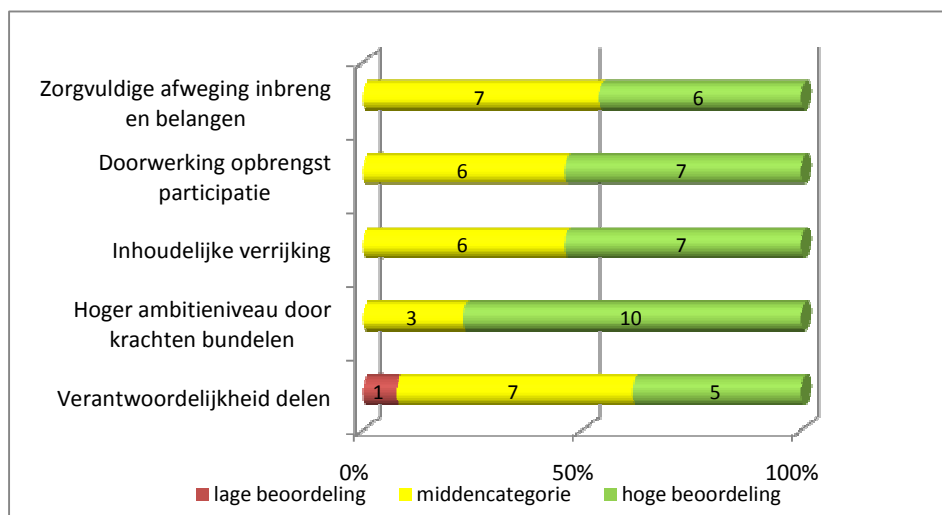
#### *Wat gaat goed?*

Al eerder is aangegeven dat de gemeente Bergen op Zoom ten opzichte van de andere gemeenten in dit onderzoek goed scoort op de maatstaf Realisatiekracht.

Figuur 4.5 is een bevestiging van dit beeld. Deelnemers geven in 10 van de 13 trajecten aan dat de gemeente door het bundelen van krachten een hoger ambitieniveau weet te realiseren en in meer dan 50% van de gevallen is er een zorgvuldige afweging van belangen, worden plannen inhoudelijk verrijkt en is er dus daadwerkelijk sprake van een effect of doorwerking van participatie.

Bij het traject **Structuurvisie** zijn verschillende procesdoelen nagestreefd waaronder het inzichtelijk maken van en begrip krijgen voor elkaars belangen en daarmee het creëren van draagvlak.

*"Merkbaar is dat dit traject ook minder bezwaarschriften heeft opgeleverd."* (Interview interne sleutelpersoon)



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

#### *Wat gaat minder goed en kan beter?*

Volgens de deelnemers gaat het delen van verantwoordelijkheid de gemeente minder goed af. In 1 traject is sprake van een lage beoordeling en in 7 trajecten zijn deelnemers neutraal. Er zijn ook 5 trajecten met een zeer hoge beoordeling waaronder het traject Poppodium.

Bij het traject **Poppodium** scoort het delen van verantwoordelijkheid zeer hoog. Er lag in dit traject een grote nadruk op realisatiekracht en de samenwerking met een brede groep in de samenleving. Doordat meerdere groepen hun verantwoording namen is het meer dan een Poppodium geworden. Er is een gebouw gerealiseerd dat op het gebied van multimedia breed inzetbaar is, een regionale uitstraling heeft en een werk- en opleidingsplaats is voor studenten audiovisuele producties tijdens de voorbereiding en uitvoering van concerten. Ook kan gebouw-T desgewenst ingezet worden als presentatie- of congresaccommodatie.

#### **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 7,0 (bron: Participatiemonitor). Het traject ISV Gageldonk-West (fysiek) scoort met een 5,6 het laagste en het traject Realisatie Starterscentrum het hoogste met een 8,4.



#### 4.4 Doelmatigheid van burgerparticipatie

Binnen de gemeente Bergen op Zoom is zicht op - en aandacht voor - de doelmatigheid van burgerparticipatie, maar dit aspect is niet leidend. Primair gaat het volgens de raad, het college en de ambtelijke organisatie om het realiseren van opgaven waarbij de inzet van burgerparticipatie een bijdrage moet leveren. Wel vormen de intensiteit en complexiteit van burgerparticipatie een punt van afweging. Deze zijn afhankelijk van het specifieke onderwerp.

Een belangrijk voorbeeld waarbij er aandacht is voor doelmatigheid van burgerparticipatie is de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie van december 2011. Hierbij wordt onder andere kritisch gekeken naar de inzet van wijkleefbaarheidsbudgetten, de personele kosten voor de wijksprekuren, de subsidie voor wijkcommissies/dorps- en adviesraden en de ambtelijke ondersteuning hiervoor. Enkele voorbeelden zijn:

- Op het werkgebied van de professionals in de back-office zal schaalvergroting worden toegepast. Om efficiënter te kunnen werken wordt afscheid genomen van de huidige wijken en dorpen als organisatie-eenheid.
- In overleg met Stadlander komt het huidige wijkleefbaarheidsbudget te vervallen omdat bij de gemeente meerdere en al bestaande alternatieven beschikbaar zijn waar burgers gebruik van kunnen maken.
- Naar aanleiding van de resultaten uit een evaluatie - voorafgaand aan het opstellen van de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie - wordt geconcludeerd dat de structuur van wijk- en dorpsstafel onvoldoende efficiënt is gelet op het aantal (professionele) deelnemers en dat de kosten voor de gemeente relatief hoog zijn.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### **Inleiding**

De centrale vraag in dit onderzoek is:

*"Op welke wijze betreft de gemeente Bergen op Zoom 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**

De gemeente Bergen op Zoom heeft een helder beleid op het gebied van Burgerparticipatie geformuleerd. Dit is recent geactualiseerd in de nieuwe Uitvoeringsnota *Burgerparticipatie Gemeente en Burgers op zoek naar een nieuwe Balans*. Dit beleid is van toepassing op elke fase van de beleidscyclus: van beleidsontwikkeling tot uitvoering.

Belangrijke doelstellingen van het beleid zijn:

- 1 Het betrekken van meer burgers bij beleidsontwikkeling, -planning en uitvoering.
- 2 Burgers meer vooraf te consulteren in plaats van achteraf advies te vragen over reeds gemaakte plannen.
- 3 De gemeente zal meer verantwoordelijkheid laten aan de burgers, het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven. Hiervoor zijn burgers en de gemeente op zoek naar een nieuwe balans.

De gemeente wil meer faciliterend optreden en op maat (financiële) middelen inzetten. Met betrekking tot dit laatste is er oog voor de doelmatigheid van inzet van middelen. Zoals beschreven in paragraaf 4.4 heeft de gemeente - op basis van een recente evaluatie voor de ontwikkeling van de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie - de inzet van financiële en personele middelen geherijkt met als

voornamelijk doel de effectiviteit te vergroten maar ook om de doelmatigheid te verbeteren.

### **Realisatie**

Momenteel is de gemeente bezig met de implementatie van de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie.

Burgerparticipatie sluit aan op de projectmatige wijze van werken binnen de ambtelijke organisatie en er is gekozen voor maatwerk per project. In het licht van 'elke situatie is anders' is dit een goede keuze. De verschillen tussen de trajecten Poppodium en Structuurvisie onderstrepen dit. De maatschappelijke opgave en/of aard van het onderwerp bepalen in grote mate de aanpak en het resultaat van participatie.

Er worden weloverwogen keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van participatietrajecten want de keuzes worden in 62% van de in dit onderzoek geëvalueerde trajecten vastgelegd in een (participatie)plan en in 85% van de gevallen is er sprake van maatwerk ten aanzien van werkvormen. Een organisatiebreed afwegingskader voor het ontwerp en de inrichting van het participatieproces binnen een project ontbreekt. Op het terrein van hulpmiddelen en werkvormen voor burgerparticipatie is er geen gemeenschappelijke gereedschapskist voor handen waar beleidsmedewerkers en projectleiders uit kunnen putten om het participatieproces te ontwikkelen. Dit terwijl er wel in projecten zoals de Structuurvisie en Poppodium specifieke hulpmiddelen en/of werkvormen worden ontwikkeld. Deze worden echter niet structureel verspreid of verankerd binnen de ambtelijke organisatie. Een uitzondering hierop is de zogenaamde 'effectenkaart' in het project Poppodium.

De derde doelstelling van het beleid - waarbij de gemeente meer verantwoordelijkheid zal laten aan de burgers, het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven - is nog niet in voldoende mate uitgewerkt en geconcretiseerd. Het is niet duidelijk hoe de gemeente deze doelstelling wil realiseren en het biedt dan ook nog in onvoldoende mate een richtpunt voor de rol van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de samenleving.

Burgers en maatschappelijke organisaties worden op verschillende manieren en op maat vooraf geconsulteerd. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van een burgerpanel. De samenstelling zal per onderwerp verschillend zijn. Ook wordt dit met online middelen ondersteund.

Er is veel steun en commitment bij de raad en het college. Dit blijkt uit de aandacht voor het onderwerp burgerparticipatie in de verschillende visie- en beleidstukken. Ook is dit onderstreept door het onderwerp onder te brengen in de portefeuille van een wethouder. De kaderstellende rol van de raad is echter nog beperkt want in

slechts 15% van de in dit onderzoek geëvalueerde trajecten worden participatieplannen vastgesteld door de raad. In 46% van de gevallen is de rol van de raad overwegend gericht op controle van het participatieproces.

### ***Effecten***

Binnen de gemeente Bergen op Zoom heeft burgerparticipatie ook daadwerkelijk geleid tot effecten. Deelnemers aan het onderzoek geven een hoge waardering ten aanzien van draagvlak voor het proces en de uitkomst. Tevens ervaren zij een grote betrokkenheid van de gemeente en participanten. In 75% van de in dit onderzoek geëvalueerde trajecten geven deelnemers aan dat de gemeente door bundeling van krachten een hoger ambitieniveau weet te realiseren. In meer dan 50% van de gevallen geven deelnemers aan dat belangen zorgvuldiger worden afgewogen en is beleid inhoudelijk verrijkt met inbreng van participanten.

Verbeteringen zijn mogelijk. Deelnemers geven namelijk een relatief lagere waardering ten aanzien van onderwerpen zoals het geven van invloed en wederzijds begrip en vertrouwen. Zo geven 70% van de deelnemers in de geëvalueerde trajecten van dit onderzoek een lage tot neutrale beoordeling ten aanzien van wederzijds begrip en vertrouwen en 50% geeft een neutrale beoordeling ten aanzien van het geven van invloed. Verbeteringen zijn daarom mogelijk op verschillende terreinen zoals het scheppen van de juiste verwachtingen, het verstrekken van tijdige informatie en het delen van verantwoordelijkheid. De ambtelijke organisatie heeft namelijk voor verschillende stappen in participatietrajecten wel heldere procesdoelen voor ogen maar communiceert deze niet altijd consistent of scherp genoeg naar de deelnemers.

Participanten zijn redelijk tevreden over de participatietrajecten. De gemiddelde rapportcijfers over de vier kwaliteitsmaatstaven van figuur 4.1 variëren van een 6,7 tot 7,0. Wel is er weerstand ten aanzien van de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie. Dit in het bijzonder met betrekking tot de verandering van de rol van het stelsel van wijkcommissies/dorps- en adviesraden en het feit dat de gemeente deze commissies en raden niet meer zal ondersteunen met ambtelijke inzet zoals bijvoorbeeld het notuleren van vergaderingen bij de wijktafels. De gemeente wil zich meer richten op de inzet van een burgerpanel, die op maat zal worden ingericht en daar waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van online middelen.

### ***Evaluatie en bijsturing***

Het beleid ten aanzien van burgerparticipatie wordt regelmatig geëvalueerd en bijgestuurd. Zo is de nieuwe Uitvoeringsnota Burgerparticipatie het gevolg van een analyse, evaluatie en bijsturing van het oude beleid.

Op projectniveau is er geen sprake van een stelselmatige evaluatie. Zoals eerder genoemd worden goede werkwijzen en ervaringen ook niet in voldoende mate verankerd in de organisatie.

## 5.2 Aanbevelingen

Burgerparticipatie is een belangrijk onderwerp voor de gemeente Bergen op Zoom. De ambities zijn dan ook helder verankerd in het beleid waardoor dit een richtpunt is voor de raad, het college, de ambtelijke organisatie, burgers en partijen in de samenleving. De gemeente heeft een jarenlange ervaring met burgerparticipatie en kent een brede participatiepraktijk bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Uit onderzoek naar dertien participatietrajecten, interviews met respondenten en verdieping op de dossiers Poppodium en Structuurvisie blijkt dat de inzet van burgerparticipatie een belangrijke bijdrage levert aan de realisatiekracht en de lokale democratie. Er is tegelijkertijd ruimte voor ontwikkeling. Verder doorgroeien op het terrein van burgerparticipatie is voor de gemeente Bergen op Zoom een belangrijke voorwaarde daar de ambities van de gemeente hoger liggen dan voorheen. De gemeente Bergen op Zoom is namelijk op zoek naar een nieuwe balans tussen de gemeente en burgers. De gemeente wil hierbij dat het accent komt te liggen op het zelf doen en het meedoen van burgers waarbij de rol van de gemeente verschuift naar een faciliterende rol.

Het is dus voor de gemeente belangrijk om de realisatiekracht te vergroten door het delen van verantwoordelijkheid. Dit zal meer vergen van het gemeentebestuur, de ambtelijk medewerkers en de kwaliteit van de participatieprocessen. Mede in dit licht zijn de onderstaande aanbevelingen opgesteld.

- 1 Werk concreet uit voor welke opgaven en op welke wijze er een verschuiving zal plaatsvinden naar meer initiatief, eigenaarschap en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Streef naar een uitwerking die als richtpunt dient voor de rol van de raad, het college, de werkwijze in de ambtelijke organisatie en de samenleving.

*Een goed voorbeeld waarin dit concreet is uitgewerkt is de Agenda van Roosendaal. Mogelijk kan deze agenda als inspiratiebron dienen voor de gemeente Bergen op Zoom.*

- 2 Start een dialoog in de raad over de rol van de raad in participatietrajecten, dit vanuit historische ervaringen en bevindingen maar ook in het licht van de nieuwe Nota Burgerparticipatie.
- 3 Bepaal per stap in het participatietraject procesdoelen en communiceer hierover consistent en helder naar de participanten. Zorg daarbij voor een logische

verbinding tussen procesdoelen en de gewenste rol van participanten. Gebruik voor het bepalen van procesdoelen een standaard checklist van mogelijkheden.

*Overweeg de deelname aan landelijke leerkringen op het terrein van burgerparticipatie. Deze leerkringen voorzien in uitwisseling van handreikingen en beproefde instrumenten.*

- 4 Evalueer stelselmatig de projecten en veranker vervolgens goede voorbeelden en effectieve instrumenten en -werkwijzen door kennisverspreiding binnen de ambtelijke organisatie.

*Overweeg de structurele inzet van evaluatie instrumenten op het terrein van burgerparticipatie, betrek hierbij een bredere basis van respondenten en ontwikkel de voor dit onderzoek aangelegde contactenlijst van respondenten verder door.*

- 5 Neem bij de verdere invoering van de Uitvoeringsnota Burgerparticipatie, met name het onderdeel 'burgerpanel', kennis van de ervaringen in Etten-Leur met klankbord- en adviesgroepen en Oosterhout met het Digipanel.

*Leer van de ervaringen in deze gemeenten. Zie daartoe de bij het onderzoek behorende koepelnotitie.*

## 6 Reactie College

Op 6 november 2012 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 30 november 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Op 7 november jl. ontvingen wij uw rapportage Burgerparticipatie met het verzoek om voor 28 november 2012 onze reactie te geven. Met deze brief voldoen wij hieraan.

Voordat wij inhoudelijk op het rapport ingaan willen wij aangeven dat wij ons voor een groot deel kunnen herkennen in dit rapport. Het verder vormgeven van burgerparticipatie is een van de ambities in ons collegeprogramma en uw rapport vormt een aanvulling op het traject dat wij als college eerder zijn ingegaan. Met u zijn wij van mening dat het beleid zoals dat door ons is opgesteld, heldere kaders biedt om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen.

Van de conclusies hebben wij kennis genomen. De aanbevelingen geven wij hieronder nog beknopt weer, waarna wij onze reactie zullen geven:

- 1 werk concreet uit voor welke opgaven en op welke wijze er een verschuiving zal plaatsvinden naar meer initiatief, eigenaarschap, en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties;
- 2 start een dialoog in de raad over de rol van de raad in participatietrajecten;
- 3 bepaal per stap in het participatietraject procesdoelen en communiceer hierover - helder en consistent- naar de participanten;
- 4 evalueer stelselmatig de projecten en veranker goede voorbeelden;
- 5 gebruik bij de verdere invoering van de nota Burgerparticipatie, met name het onderdeel "burgerpanel", ervaringen van de omliggende gemeenten.

Wat betreft de aanbevelingen zien wij voldoende aanknopingspunten om de aanbevelingen 1 tot en met 5 over te nemen. Aanbeveling 2 wordt al uitgevoerd; uitvoering is belegd bij het college, kaderstelling geschiedt door de raad.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uit naar het definitieve rapport alsmede de koepelnotitie.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,  
Mevr. mr. A.C. Spindler

burgemeester,  
Drs. J.M.M. Polman

## **7. Nawoord**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.



## Bijlagen

### Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke stukken
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Projectplan Burgerparticipatie. Gemeente &amp; burgers: op zoek naar een nieuwe balans</i> , 31 januari 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Evaluatie adviesraden onderdeel van het project Burgerparticipatie</i> , maart 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Burgerparticipatie Deelproject: Evaluatie Wijkspreekuren. Analyse – Voorlopige Conclusies</i> , april 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Burgerparticipatie Deelproject: Evaluatie Wijkleefbaarheidsbudgetten. Analyse – Voorlopige conclusies</i> , mei 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Burgerparticipatie Deelproject: Evaluatie Wijkcommissies/dorpsraden. Analyse – Voorlopige conclusies</i> , mei 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Burgerparticipatie Deelproject: Evaluatie Wijk en Dorpstafels. Analyse – Voorlopige conclusies</i> , mei 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Informerende notitie Burgerparticipatie 'Gemeente en Burgers op zoek naar een nieuwe balans'</i> , 16 augustus 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitvoeringsnota Burgerparticipatie "Gemeente en Burgers op zoek naar een nieuwe balans"</i> , december 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Coalitieakkoord "Hard met een hart, sober, sociaal, ambitieus"</i> , 7 april 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Collegeprogramma 2010-2014. Uitwerking van coalitieakkoord "Hard met een Hart, sober, sociaal, ambitieus"</i> , 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Nota gebiedsgericht werken</i> , 2004.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Toekomstvisie Bergen op Zoom 2025</i> , 22 september 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Notitie Burgerparticipatie en Wmo "Samen werken aan een samenleving"</i> , 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Samen werken aan een sterker Bergen. Collegeprogramma 2006-2010</i> , 31 augustus 2006.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Meerjarenprogrammabegroting 2009-2012 voor Programma 7 Verkeer en vervoer en Programma 14 Welzijn</i> , 13 november 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Begroting 2010 en meerjarenprogrammabegroting 2011-2013 voor Programma 7 Verkeer en vervoer en Programma 14 Welzijn</i> , 9 november 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Begroting 2011 en meerjarenprogrammabegroting 2012-2014 voor Programma 7 Verkeer en vervoer en Programma 14 Welzijn</i> , 10 november 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Begroting 2012 en meerjarenprogrammabegroting 2013-2015 voor Programma 7 Verkeer en vervoer en Programma 14 Welzijn</i> , 10 november 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Kick-off meeting haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 22 februari 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Samenwerking Poppodium</i> , 11 september 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag overleg Haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 12 maart 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag haalbaarheid Poppodium i.r.t. het CKB</i> , 11 december 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Personele mogelijkheden Poppodium</i> , 20 september 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium</i> , 20 september 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium</i> , 20 september 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 27 maart 2007.

<b>Schriftelijke stukken</b>
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Voorstel B&amp;W Haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 17 januari 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Voorstel B&amp;W 2<sup>e</sup> fase Haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 3 augustus 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>memo Verfijning Programma van Eisen Poppodium</i> , 4 oktober 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Persbericht verspreiding enquêtes</i> .
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Raadsvoorstel 1<sup>e</sup> fase haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 31 mei 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Raadsvoorstel 2<sup>e</sup> fase haalbaarheidsonderzoek Poppodium</i> , 22 januari 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Rapportage 1<sup>e</sup> fase Haalbaarheidsonderzoek Poppodium Bergen op Zoom</i> , mei 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Rapport Onderzoek 2<sup>e</sup> fase haalbaarheid Poppodium Bergen op Zoom</i> , januari 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Verslag overleg Werkgroep Gebouw en Inventaris Poppodium</i> , 8 oktober 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>E-mail over organisatie Gebouw-T</i> , 26 april 2012.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium Bergen op Zoom</i> , 4 september 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium Bergen op Zoom</i> , 24 september 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium Bergen op Zoom</i> , 8 oktober 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium Bergen op Zoom</i> , 12 november 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Poppodium Bergen op Zoom</i> , 10 december 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Klankbordgroep bouw</i> , 18 maart 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besluiten/Afsprakenlijst Bestuurlijke Klankbordgroep Poppodium</i> , 29 mei 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Bewonersbrief omgeving gebouw-T</i> , 20 november 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Bewonersbrief omgeving Wilhelminaveld</i> , 3 december 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Bewonersbrief omgeving Wilhelminaveld</i> , 12 augustus 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Presentatie Bewonersavond Poppodium Bergen op Zoom</i> ,
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Brief Wijkcommissie informatieavond Poppodium</i> , 11 april 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 23 mei 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BoZse Bode</i> , 10 mei 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 28 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 22 augustus 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 21 februari 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BoZse Bode</i> , 30 januari 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 26 januari 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Bewonersbrief omgeving Wilhelminaveld</i> , 1 december 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 5 november 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 4 november 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 11 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 9 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 8 januari 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 10 december 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BoZse Bode</i> , 24 augustus 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 29 augustus 2009.

<b>Schriftelijke stukken</b>
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 4 juni 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 29 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Knipselkrant BN/de Stem</i> , 28 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging Informatieavond Poppodium</i> , 19 november 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Opmerkingen Verfijning Programma Eisen Poppodium</i> , 4 oktober 2007.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Pop-up, Tweede Nieuwsbrief Poppodium</i>
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Pop-up, Derde Nieuwsbrief Poppodium</i>
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Pop-up, Eerste Nieuwsbrief Poppodium</i>
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Programma Bewonersavond Poppodium</i> , 7 mei 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Programma Bewonersavond Poppodium</i> , 7 mei 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Programma Bewonersavond Poppodium</i> , 15 december
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Raadsvoorstel Nota Popbeleid en Subsidierelatie Poppodium</i> , 15 december 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging Informatieavond Poppodium</i> , 7 mei 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging informatieavond Poppodium</i> , 8 april 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging Informatieavond Poppodium</i> , 28 september 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging open huis Poppodium</i> , 21 december 2009.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging tweede informatieavond Poppodium</i> , 19 november
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Bewonersavond Poppodium</i> , 7 mei 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag Bewonersavond Poppodium</i> , 15 december 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Vragenlijst Bewonersbijeenkomst Poppodium</i> , 7 mei 2008.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Nota van uitgangspunten Structuurvisie</i> .
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Startnotitie Structuurvisie</i> , 6 januari 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Structuurvisie 2030</i> , 26 september 2011.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Besprekingsverslag workshop bijeenkomst Structuurvisie</i> , 2 november 2010.
Gemeente Bergen op Zoom, <i>Uitnodiging vervolgbijeenkomst Structuurvisie</i> , 2 november 2010.

<b>Gesprekspartners tijdens de interviews</b>		
<b>Voorletter</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
H.	Andreas- de Jong	Gemeenteraadslid SP
J.	Van Beek	Projectleider Structuurvisie
C.	Damen	Gemeenteraadslid Groen Links
Ö.	Duman	Gemeenteraadslid D66
F.	El-Khassim	Gemeenteraadslid BSD
D.	Hoekstra	Gemeenteraadslid VVD
C.	Jacobs	Afdelingshoofd
G.	Jorritsma	Projectleider Poppodium
Y.	Kaplan	Gemeenteraadslid PvdA
W.	Musters	Gemeenteraadslid CDA
A.	Siebelink	Gemeenteraadslid Lijst Linssen
C.	Terstappen	Griffier
J.	Verbeem	Gemeenteraadslid PvdA
A.	Vrijenhoek	Afdelingshoofd
A.G.J. van der	Weegen	Wethouder
A.J. van der	Wegen	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 en op basis van de oriëntatiefase toegespitst op situatie van Bergen op Zoom.

### Beleid

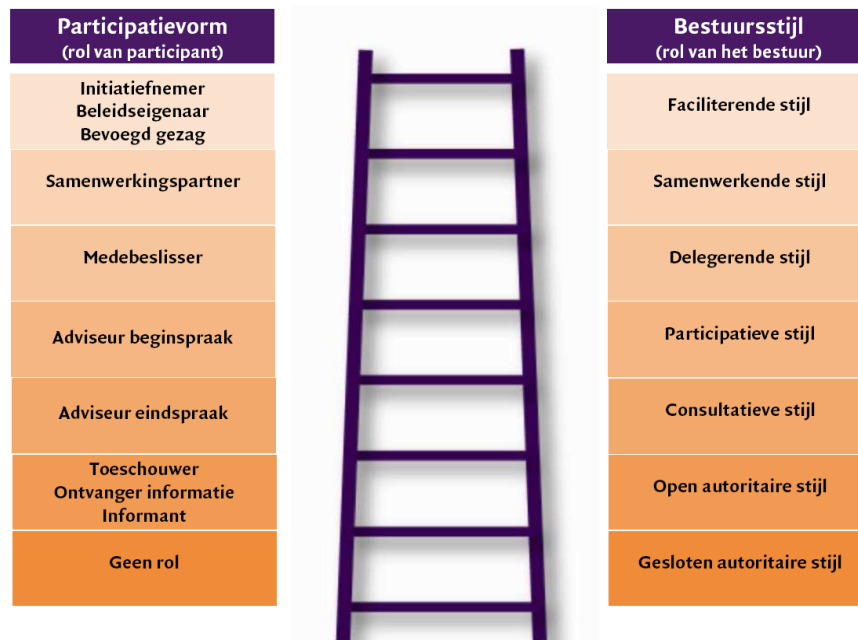
- 1 Het beleid is modern in de zin dat alle vormen van burgerparticipatie beschreven worden:
  - Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid (voorbereiding en uitvoering).
  - Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke 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, in het bijzonder ten aanzien van de transitie die met de Uitvoeringsnota Burgerparticipatie is ingezet en de gevolgen daarvan voor burgers.

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.
  - c De transitie die is ingezet met de Uitvoeringsnota Burgerparticipatie wordt op een goede manier geborgd in de organisatie.
  
- 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 Bergen op Zoom beoogt, bijvoorbeeld het voorkomen van beroepsprocedures en lange doorlooptijden.
  - b Middelen voor burgerparticipatie worden daarbij spaarzaam ingezet: er konden redelijkerwijs geen efficiëntere alternatieven worden ingezet.
  - c Betrokken raadsleden, collegeleden en ambtenaren ervaren zelf een goede kosten-batenverhouding bij burgerparticipatie.

### **Effecten**

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

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

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

### **Evaluatie en bijsturing**

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



## Bijlage 3 Methodische verantwoording

### ***Aard van het onderzoek***

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de aanpak en resultaten van burgerparticipatie en de vijf gemeenten in staat te stellen te leren van dit inzicht. De Rekenkamer heeft gekozen voor een onderzoeksaanpak die zowel inzicht geeft in de volle breedte van de participatiepraktijk van ieder van de vijf gemeenten als 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 twee cases aan de hand de analyse van schriftelijke stukken en van gesprekken met sleutelpersonen vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
- 3 Het bestuderen van schriftelijke stukken over het participatiebeleid en de borging daarvan in de organisatie.

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 vijf gemeenten.

### ***Toelichting op spoor 1: de Participatiemonitor***

#### *Selectie*

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

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

Als afbakening in de tijd is in het geval van Bergen op Zoom gekozen voor een ruime periode voorafgaand aan de recente vaststelling van de Uitvoeringsnota Burgerparticipatie die op dit moment geïmplementeerd wordt.

Uit deze groslijst is vervolgens een selectie gemaakt. Daarbij speelde ook praktische overwegingen als beschikbaarheid van projectleiders en beleidsmedewerkers en e-mail- en postadressen van participanten een rol. Voor Bergen op Zoom zijn 13 participatietrajecten geselecteerd en geëvalueerd met de Participatiemonitor.

#### De 13 geëvalueerde trajecten voor Bergen op Zoom

Brede School Borgvliet	Kadernota Integrale Veiligheid
Buurtpreventie	Pleinenplan
Heiningen 'Je wijk is je woonkamer'	Realisatie poppodium
Herinrichting Korenbeursplein	Realisatie Starterscentrum
Herinrichting Zuidzijde Zoom	Structuurvisie
ISV Gageldonk-West (fysiek)	Toekomstvisie Bergen op Zoom
ISV Gageldonk-West (maatschappelijk)	

#### 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 in deel 2 van dit rapport beschikbaar.

#### Aandachtspunten voor analyse en interpretatie van de uitkomsten

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

- Het vraagt een zeer grote investering om alle participatietrajecten in een bepaald tijdvak in kaart te brengen. Dit doet een te groot beroep op ambtelijke capaciteit. Daarom is in overleg met iedere gemeente een selectie van 15 à 20 trajecten gemaakt die in kwalitatieve zin verschillende participatiepraktijken en de resultaten daarvan dekt.
- Aan verantwoordelijke projectleiders en beleidsmedewerkers is gevraagd per traject zoveel mogelijk participanten aan te leveren. Het zou nader onderzoek vragen om na te gaan of de feitelijk aangeleverde participanten ook representatief zijn voor de feitelijke groep participanten. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de aangeleverde participanten niet representatief zijn.
- De Participatiemonitor werkt met een online enquête onder participanten en gaat van de beschikbaarheid uit van e-mailadressen of postadressen waarmee respondenten benaderd konden worden. Deze waren niet bij alle gemeenten voor alle trajecten ook systematisch voor handen. Het was ook voor het eerst dat de Participatiemonitor in de gemeente Bergen op Zoom 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 Bergen op Zoom betrof dit de trajecten Toekomstvisie Bergen op Zoom, Heiningen: 'Je wijk is je woonkamer', Herinrichting Korenbeursplein, Herinrichting Zuidzijde Zoom, ISV Gageldonk-West (fysiek) en ISV Gageldonk-West (maatschappelijk).

Kwaliteitsmaatstaf	Totaal gemiddelde	Gemiddelde zonder genoemde trajecten
Realisatiekracht	68	73
Democratie	68	70
Kwaliteit van samenwerking	70	73
Professionele vormgeving	67	70

De tabel laat zien dat alle scores hoger uitvallen wanneer de zes genoemde trajecten met een lage respons worden weggelaten. Indien ze *niet* representatief zijn, dan onderschatten we de kwaliteit van aanpak en resultaten van burgerparticipatie in dit onderzoek in lichte mate.

### **Toelichting op spoor 2: verdiepingsdossiers**

#### *Selectie*

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

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

Toepassing van deze selectiecriteria heeft voor Bergen op Zoom geleid tot de selectie van twee verdiepingsdossiers:

- *De realisatie van het poppodium*, als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 8,2.
- *De Structuurvisie*, als minder succesvol dossier met lage scores op met name de kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie en kwaliteit van samenwerking en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 5,6.

#### *Aanpak*

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

#### **Bijlage 4 Specifieke vragen van de gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft bij de voorbereiding van dit onderzoek gevraagd aandacht te besteden aan het functioneren van de adviescommissies van het college, als één van de eerste vormen waarin burgers werden betrokken bij beleidsvorming in Bergen op Zoom.

Het onderwerp adviescommissies en wijk- en dorpscommissies of –raden komt op verschillende plaatsen terug in het rapport:

- in de schets van de achtergrond van het participatiebeleid van Bergen op Zoom in paragraaf 2.1;
- in paragraaf 3.2 over de organisatie van burgerparticipatie;
- in paragraaf 4.4 over de doelmatigheid van burgerparticipatie.