

Onderzoek burgerparticipatie Gemeente Moerdijk

januari 2013

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?	6
1.4	Onderzoeksaanpak	9
1.5	Leeswijzer	11
2	Participatiebeleid in Moerdijk	12
2.1	Achtergrond en context	12
2.2	Beoordeling van het beleid	13
3	De participatiepraktijk van Moerdijk	16
3.1	Participatiepraktijk	16
3.2	Organisatie van burgerparticipatie	17
4	Aanpak en effecten van burgerparticipatie	20
4.1	Vorbereiding en vormgeving van participatieprocessen	21
4.2	Verloop en uitvoering van participatieprocessen	25
4.3	Resultaten en effecten van burgerparticipatie	27
4.4	Doelmatigheid van burgerparticipatie	31
5	Conclusies en aanbevelingen	32
5.1	Conclusies	32
5.2	Aanbevelingen	35
6.	Reactie College	38
7.	Nawoord	47
Bijlagen		49
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	49
Bijlage 2	Normenkader	52
Bijlage 3	Methodische verantwoording	56
Bijlage 4	Trajecten voor en na invoering van nota Beginspraak op Maat	61
Bijlage 5	Specifieke vragen van de gemeenteraad	63

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 Moerdijk.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

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

Realisatie

- 5 Op welke wijze is burgerparticipatie geborgd in de beleids- en uitvoeringsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie?
- 6 Hoe ziet de praktijk van burgerparticipatie in Moerdijk eruit?
 - a Op welke wijze worden participanten bij deze processen betrokken? Is vooraf voldoende duidelijk in hoeverre en op welke wijze hun inbreng kan bijdragen aan de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid?
 - b Welke rol speelt de raad in burgerparticipatie – dit mede in relatie tot maatwerk en verwachtingenmanagement richting participanten?
- 7 Welke (financiële) middelen zijn hiertoe ingezet? En in hoeverre staan deze middelen in verhouding tot de effecten van burgerparticipatie?

Effecten

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

Evaluatie en bijsturing

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

1.3 Begripsbepaling: wat is burgerparticipatie?

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

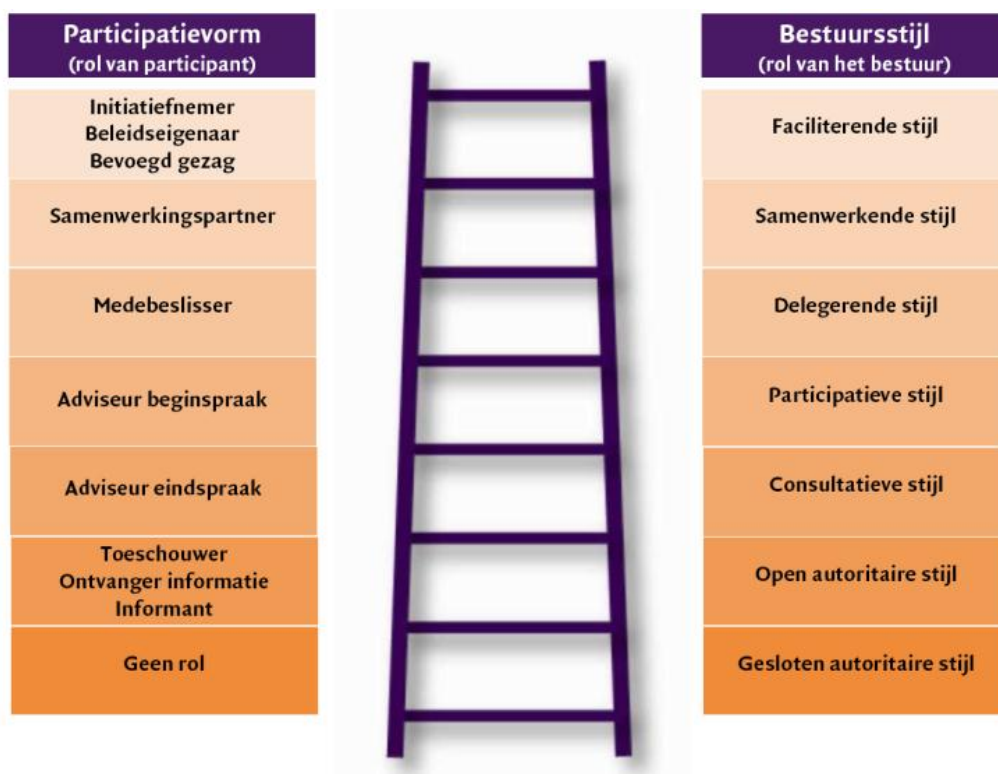
Burgers?

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

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

Deelname?

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



Figuur 1.1: De participatieladder.¹

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)

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

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 Moerdijk 20 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 én een minder succesvolle case. De Rekenkamer heeft voor Moerdijk de *totstandkoming van het Centrum voor Jeugd en Gezin* en het dossier *Keuze begraafplaatsen* gekozen. De cases verdiepen de patronen uit de Participatiemonitor en illustreren deze met voorbeelden.

Totstandkoming van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)

Alle gemeenten in Nederland moesten voor 1 januari 2012 een Centrum voor Jeugd en Gezin gerealiseerd hebben. Het voormalige programmaministerie Jeugd & Gezin schreef dit voor om te voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen door falende hulpverlening en het niet voldoende samenwerken van hulpverlenende instellingen. Daarbij kwam dat er een grote waarde werd gehecht aan het vroegtijdig signaleren van problemen. Het Centrum voor Jeugd en Gezin was als actiepoint opgenomen in het door de raad vastgestelde Beleidsplan Maatschappij 2008-2011.

In de Gemeente Moerdijk wordt in 2009 gestart met de ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin met als doel realisatie in 2011. De ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin in de Gemeente Moerdijk sluit naadloos aan op de Lokale Educatieve Agenda. Deze programma's en thema's worden gevolgd en gestuurd door de stuurgroep Jeugd & Onderwijs waarin instellingen op gebied van onderwijs, (lokale) hulpverlening en voorschoolse voorzieningen (bestuurlijk) worden vertegenwoordigd.

De rol van de gemeente in het realiseren van een Centrum voor Jeugd en Gezin is die van regisseur. Onder regie van de gemeente worden een Stuurgroep Jeugd en Onderwijs en een aantal werkgroepen geformeerd. Deze geven een uitwerking van de speerpunten van onder meer de Lokale Educatieve Agenda. De gemeente voert de regie door het bewaken van de inhoudelijke programma's en het opstellen en communiceren van inhoudelijke rapportages. Ook wordt vijf keer per jaar een nieuwsbrief Jeugd & Onderwijs uitgebracht.

De totstandkoming van het CJG is geselecteerd als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van 7,3.

Keuze locatie begraafplaatsen

De gemeente Moerdijk kent twee algemene begraafplaatsen. Op deze begraafplaatsen, in Klundert en in Zevenbergen, moet de gemeente zorg dragen dat er voldoende capaciteit is en blijft om overledenen op een goede manier een laatste rustplaats te kunnen geven.

In 2009 stelt de raad een startdocument vast voor de ontwikkeling van een nieuwe begraafplaats. Dit project moet er voor zorgen dat er voor de komende 40 jaar voldoende en hoogwaardige begraafcapaciteit is. Tijdens het vervolgproces heeft onder meer een hoorzitting plaatsgevonden met inwoners, zijn draagvlakonderzoeken uitgevoerd en hebben gesprekken met direct omwonenden plaatsgehad.

De raad besluit in 2012 de locatie Klundertseweg in Zevenbergen als definitieve locatie aan te wijzen voor een nieuwe begraafplaats. De begraafplaats in Klundert wordt zo mogelijk uitgebreid aan de zijde van de Ambachtsherenweg. Daarover zal de raad naar verwachting in januari 2013 beslissen.

Keuze begraafplaatsen is geselecteerd als minder succesvol dossier met lage scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van 3,3.

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 hoofdstuk 6 is de reactie van het College opgenomen, en in hoofdstuk 7 het nawoord van de Rekenkamer. In bijlage 5 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 Moerdijk

2.1 Achtergrond en context

Vanaf 2006 is door de gemeente Moerdijk zwaar geïnvesteerd in burgerparticipatie. De gemeente is in gesprek met belanghebbenden via beeldvormende commissievergaderingen, kerncontactavonden, dorpsraden, inwonersenquêtes en een stuurgroep voor jeugd en onderwijs. Dit op een breed terrein aan onderwerpen zoals de aanleg van nieuwe werken en onderhoudswerken, het Wmo-beleid, Jeugd en Onderwijs en de ontwikkeling van ruimtelijke plannen.

In de College-agenda 2010-2014 formuleert het college de ambitie dat de gemeente meer 'van buiten naar binnen' wil redeneren.

*"Eén van de belangrijkste zaken die we willen verbeteren, zo niet de belangrijkste, is de betrokkenheid van de inwoners, bedrijven en organisaties bij de zaken die voor hen van belang zijn. Gezien het maatschappelijke krachtenveld waarin een gemeente opereert, willen wij de gewenste maatschappelijke effecten niet simpelweg bereiken door het uitvoeren van in onze ogen geschikte activiteiten. Wij willen meer van buiten naar binnen redeneren."*²

In de Raadsagenda 2010-2014 is burgerparticipatie geen thema. De nota *Beginspraak op Maat* is wel tot stand gekomen op initiatief van de raad en bij de totstandkoming waren raadsleden nauw betrokken.³

De nota Beginspraak op Maat

Aanleiding voor het opstellen van de nota *Beginspraak op Maat* is onder meer de inwonerenquête uit 2009 waar burgers aan de gemeente het rapportcijfer 5,7 geven voor het betrekken van burgers.⁴ Daarnaast ervaart 75% van de burgers onvoldoende invloed op de totstandkoming van het beleid van de gemeente en vindt 50% dat zij onvoldoende worden betrokken bij de uitvoering van het beleid.

Met de nota wil de gemeente ook voorzien in belangrijke kennisleemten. Deze hebben betrekking op heldere communicatie, afstemming, samenwerking, hoe om te gaan met burgerparticipatie en wanneer je mensen wel en niet betreft bij gemeentelijke plannen.

² Gemeente Moerdijk, *Betrokken, Betrekken, Betrouwbaar, College-agenda, 2010-2014*, 2010, p. 12.

³ Gemeente Moerdijk, *Beginspraak op Maat, Richtlijn voor (burger)participatie in Moerdijk*, versie 2, juli 2010, p. 3.

⁴ In de burgerenquête 2011 wordt overigens voor 2009 het rapportcijfer 4,6 genoemd (p. 64).

'Beginspraak' is een synoniem voor burgerparticipatie, zo blijkt uit pagina 4. Als voorwaarde wordt daaraan verbonden dat er voldoende beleidsruimte en invloedsmogelijkheden voor participanten moeten zijn, wil er sprake zijn van burgerparticipatie. Wanneer de gemeente afziet van burgerparticipatie, dient het college dit te beargumenteren en de raad accordeert deze afweging (p. 11).

De ambities van de raad en het college op het terrein van burgerparticipatie zijn in de nota als volgt verwoord:

- 1 Bieden van invloed aan belanghebbenden op het moment dat er nog voldoende beleidsruimte is.
- 2 Leveren van maatwerk op basis van de specifieke situatie en de behoeften van belanghebbenden.
- 3 Vergroten van afstemming en samenwerking tussen de raad en het college bij de verschillende participatie-initiatieven.
- 4 Intern en extern beter terugkoppelen en zichtbaar maken van de diverse participatiemogelijkheden en de resultaten van participatiemomenten.

Om de implementatie van de nota *Beginspraak op Maat* in gemeentelijke werkprocessen te ondersteunen, zijn vanaf 2010 verschillende stappen gezet. De nota is uitgewerkt in praktische richtlijnen voor projecten in het beleidsveld ruimtelijke ordening (maart 2010)⁵ en de overige beleidsvelden (juli 2011)⁶. Implementatie van de nota is ook één van de speerpunten van het huidige concernplan.⁷ Meer recent heeft de gemeente Moerdijk een ontwikkeling ingezet om meer gebiedsgericht te gaan werken aan de hand van gebiedsplannen per kern.⁸

2.2 Beoordeling van het beleid

De nota *Beginspraak op Maat* bevat vier heldere ambities voor burgerparticipatie. In de nota maakt de gemeente duidelijk dat burgerparticipatie zowel betrekking heeft op beleid als op uitvoering.

De nota biedt een stappenplan om per situatie af te wegen welke aanpak gepast is. Daarmee is het ook een praktisch hulpmiddel voor de professionals die burgerparticipatie willen toepassen. De nota biedt ook algemene spelregels of uitgangspunten die in elke situatie van belang zijn.

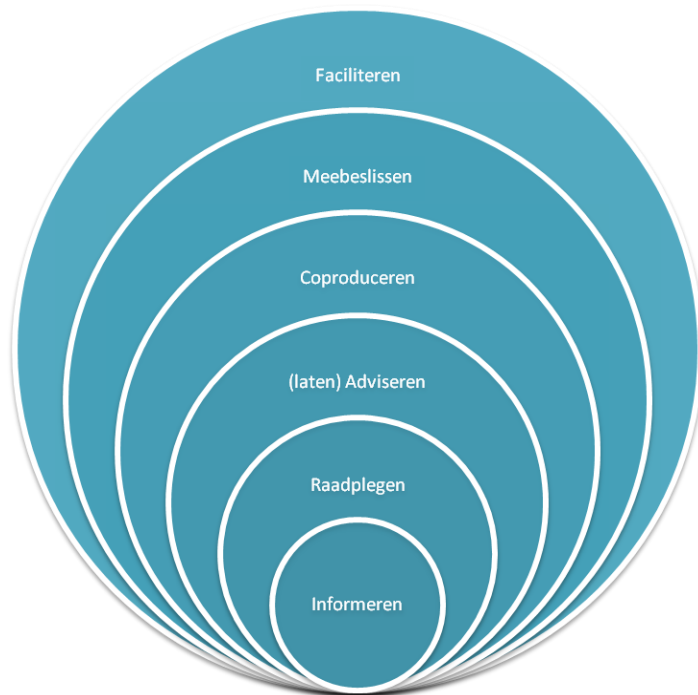
⁵ Gemeente Moerdijk, *Richtlijn 'regie op communicatie in projecten en r.o. dossiers'*, maart 2010.

⁶ Gemeente Moerdijk, *Richtlijn 'regie op communicatie bij beleidsvelden'*, 8 juli 2011.

⁷ Gemeente Moerdijk, *Concernplan gemeente Moerdijk 2012-2013: Dienstverlening, samenwerken en vormgeven*.

⁸ Gemeente Moerdijk, *Plan van aanpak Gebiedsplannen gemeente Moerdijk (project 166)*, versie 2, mei 2012.

De gemeente maakt gebruik van een 'schillenmodel' (figuur 2.1) dat de toenemende mate aan beleidsruimte en invloedsmogelijkheden voor participanten tot uitdrukking dient te brengen.



Figuur 2.1: het schillenmodel (bron: *Beginspraak op Maat*, 2010, p. 8).

In andere versies van de richtlijnen is het schillenmodel aangepast door de de schil "(laten) adviseren" te schrappen.⁹ Dat is een goede stap. Er is namelijk geen verschil tussen raadplegen en (laten) adviseren. Het zijn synoniemen. Wel blijft in het schillenmodel (ook in de aangepaste versie) een gemis dat de rol van participanten in onvoldoende mate scherp kan worden gesteld. Dat blijkt onder meer uit de omschrijving van de schil 'raadplegen':

"Bij raadplegen vervult de burger de rol van 'gesprekspartner'. De gemeente 'neemt de resultaten mee' in de beleidsvorming".

De burger is echter in alle schillen – behalve informeren – een gesprekspartner van de gemeente. Deze rolomschrijving is dus onvoldoende precies. Bovendien kan de zinsnede 'de gemeente neemt de resultaten mee' van alles betekenen, ook dat het gemeentebestuur de resultaten niet overneemt.

⁹ Gemeente Moerdijk, *Richtlijn 'regie op communicatie in projecten en r.o. dossiers'*, maart 2010.

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

3 De participatiepraktijk van Moerdijk

3.1 Participatiepraktijk

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

De 20 geëvalueerde trajecten voor Moerdijk

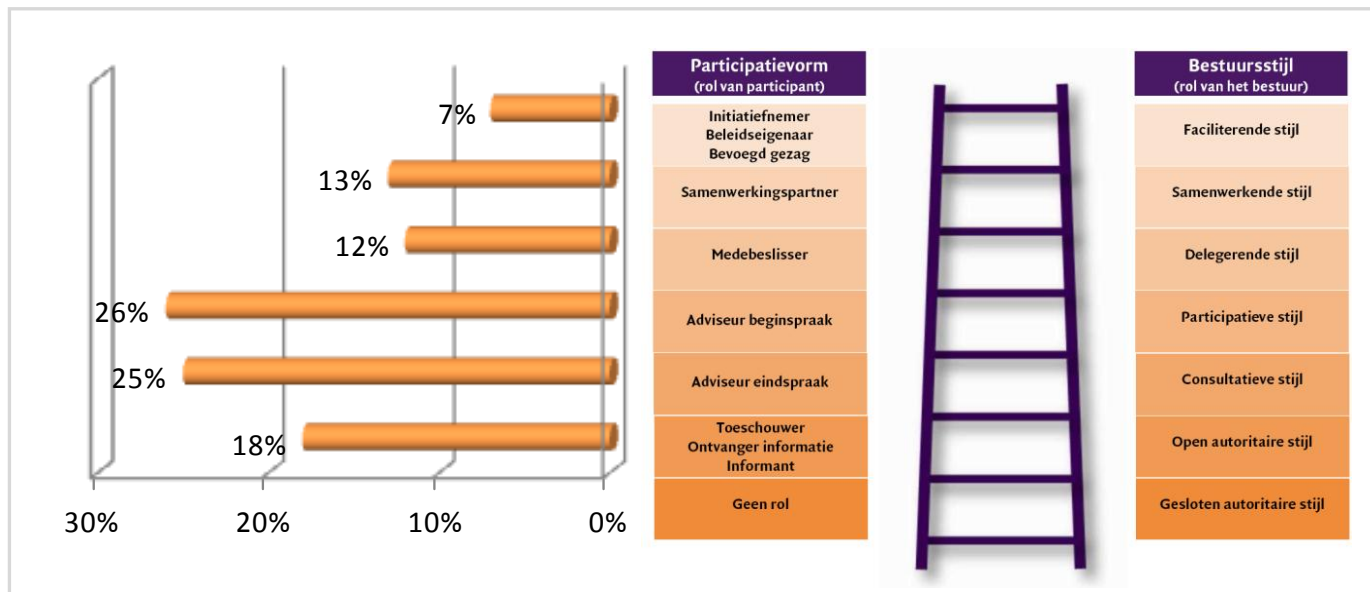
- Bewonersinitiatief Patersbos
- Burgerschouw 2011
- Duurzame verbindingen Havenschap
- Havenfront Willemstad
- Herijking van het subsidiebeleid
- Keuze begraafplaatsen
- Ontwerpproces en vormgeving samenwerking MFC Moerdijk (initiatieffase)
- Ontwikkeling blauwe zone (parkeren) in Klundert
- Ontwikkeling centrumplan Zevenbergen
- Ontwikkeling evenemententerrein Klundert
- Pannaveldje in Fijnaart
- Planontwikkeling Watertoren Zevenbergen
- Planontwikkeling Achterstraat Willemstad
- Planontwikkeling Centrum Noordhoek
- Planontwikkeling locatie Serena
- Planontwikkeling Oosterstraat Klundert
- Reconstructie Driehoefijzersstraat te Zevenbergschen Hoek
- Reconstructie Mauritsweg Klundert
- Totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin gemeente Moerdijk
- Woningbouw Vuurvlinder Standdaarbuiten

De aard van de participatietrajecten varieert sterkt, zowel qua schaal als bevoegdheid:

- stads- of gemeenteniveau (vijf trajecten), wijkniveau (drie trajecten), buurtniveau (zeven trajecten) én een combinatie hiervan (vijf trajecten);
- onderwerpen die onder de bevoegdheid van de raad vallen (dertien trajecten) én die onder de bevoegdheid van het college vallen (zeven trajecten).

Bestuursstijlen en participatievormen

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



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

Bij het traject voor het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn participanten vooral samenwerkingspartners. Voor het traject Begraafplaatsen vervullen participanten de rol van adviseur eindspraak.¹⁰

Hierbij valt op dat relatief veel projecten niet voldoen aan de ambitie van *Beginspraak op Maat* om burgers in een vroege fase te betrekken als er nog voldoende ruimte en invloedsmogelijkheden zijn. Bij de rol adviseur eindspraak (25%) en toeschouwer/informant (18%) is daarvan namelijk in onvoldoende mate sprake. Het gaat daarbij om 43% van alle trajecten. Dit geldt zowel voor participatietrajecten die vóór de implementatie van de nota *Beginspraak op Maat* zijn gestart als trajecten die erna zijn gestart.

3.2 Organisatie van burgerparticipatie

Borging in de organisatie

Burgerparticipatie is geen gemeentebrede werkwijze. Dat blijkt onder meer uit de verschillende interviews. Een aantal interne sleutelpersonen wijst op een onderscheid tussen de aanpak van ruimtelijk beleid en sociaal beleid. Binnen het sociaal beleid heeft de praktijk van burgerparticipatie volgens respondenten meer wortel gevat.

¹⁰ Voor wat betreft de uitgevoerde draagvlakmetingen, bron: Participatiemonitor.

"Bij ruimtelijke plannen wordt veelal het primaat bij de initiatiefnemer, projectontwikkelaar of grondeigenaar gelaten. De betreffende partij heeft zeggenschap over wat deze wil realiseren. Een ruimtelijk plan wordt niet gezien als iets wat in een omgeving moet worden ingepast en als iets waarbij mogelijke belangenafwegingen aan de orde zijn" (interview met interne sleutelpersonen).

We zien dit beeld in de Participatiemonitor deels bevestigd. Voor de trajecten Havenfront Willemstad, Keuze locatie begraafplaatsen, Ontwikkeling blauwe zone (parkeren), aanleg Pannaveldje, Planontwikkeling Watertoren Zevenbergen, Planontwikkeling Achterstraat Willemstad, Planontwikkeling Oosterstraat Klundert en Woningbouw Vuurvlinder Standdaarbuiten vervullen participanten vooral de rol van adviseur eindspraak en / of informant.

Interviews met sleutelpersonen onderstrepen dat het vroegtijdig betrekken van burgers geen onderdeel is van de organisatiecultuur.

"Er bestaat niet de gewoonte om bij een probleem of maatschappelijke opgave eerst met de omgeving in gesprek te gaan over de probleemdefinitie. Dat wordt binnen de ambtelijke organisatie als 'onprofessioneel' beschouwd, omdat je als deskundige eerst zelf een zet moet doen. Als er wel vroegtijdig een gesprek met de omgeving wordt georganiseerd, vindt men het lastig om dat gesprek in te kaderen. Er worden dan zeer open vragen voorgelegd: 'Roept u maar!'" (interview met interne sleutelpersonen).

Toch is er juist bij de ruimtelijke trajecten veel winst te boeken. In de beleving van met name de raadsleden kent Moerdijk een rijke traditie van burgers die procederen tegen de gemeente en daarbij vaak doorzetten tot aan de Raad van State.

Keuze locatie begraafplaatsen: weinig beleidsruimte en invloedsmogelijkheden

We zien dit ook terug in de tips en feedback van een aantal participanten die betrokken waren het traject rond de begraafplaatsen:

"Bewoners betrekken bij keuzes en uiteindelijke beslissing."

"Eerlijkere procedures, ze verlopen op een rare manier."

"Laat u niet onder druk zetten door andere belanghebbende. Bij dit project is de gemeente 180 graden gedraaid van een eerder ingenomen standpunt."

"Van participatie is nog geen sprake. Na een informatiebijeenkomst zijn van samenwerking en informatie geen sprake meer geweest. Dus deze enquête zou na de samenspraak van gemeente en bewoners van de Klundertweg (zoals beloofd) moeten worden gehouden."

"Locatiekeuze was al op voorhand bekend."

(bron: Participatiemonitor)

De nota *Beginspraak op Maat* is wel doorvertaald naar projectmatig werken. De formats die daarvoor worden gebruikt bevatten ingrediënten die betrekking hebben op burgerparticipatie. Via deze weg stimuleert de gemeente de inbedding van burgerparticipatie binnen het professionele beleidsproces. Hiervan is óók sprake binnen het ruimtelijke beleidsveld. Dit kan een inhaalslag ten opzichte van het sociale domein ondersteunen.

"De nota Beginspraak op Maat bevat een aantal algemene speerpunten op het gebied van burgerparticipatie. Voor het werkveld van ruimtelijke projecten was er behoefte aan een praktische leidraad. Daarom is de nota voor ruimtelijke projecten concreet doorvertaald in de richtlijn 'Regie op communicatie in projecten en R.O. dossiers'. Basisgedachte is dat vooraf goed wordt nagedacht over hoe participatie vorm krijgt. Een stakeholderanalyse is daarbij een standaardelement. De aanpak landt in een omvattend startdocument voor ieder project inclusief burgerparticipatie en communicatie. Dit startdocument maakt samen met een aantal andere formats onderdeel uit van projectmatig werken. Het toepassen van burgerparticipatie conform de nota, en daaruit voortvloeiend de richtlijn, is in 2010 ingevoerd en van toepassing op alle dossiers die sindsdien zijn gestart. Bij ieder project is ook een communicatieadviseur betrokken en ieder startdocument wordt vastgesteld door de raad" (interview met interne sleutelpersonen).

Evaluatie

Evaluatie van participatietrajecten is een uitgangspunt. Dit is vastgelegd in de nota *Beginspraak op Maat*. Evaluatie van participatietrajecten is ook geborgd via de evaluatiefase van projecten zoals omschreven binnen projectmatig werken.¹¹

"Wij zorgen dus voor postverzending, vergaderruimte, informatie, publiciteit, ondersteuning en begeleiding, deskundigheidstraining, budget, presentatie en evaluatie" (Nota Beginspraak op Maat, p. 14).

Voor de feitelijke evaluatie van burgerparticipatie is weinig aandacht. Zo is voor het traject Locatiekeuze Begraafplaatsen geen evaluatie aangetroffen.

Jaarlijks wordt via de burgerenquête gemonitord of burgers vinden dat het gemeentebestuur hen voldoende bij het beleid betreft. Op grond van deze meting is niet sprake van een positieve ontwikkeling.

Burgerenquête gemeente Moerdijk	2009	2010	2011
Rapportcijfers inwoners voor het betrekken van burgers bij beleid	4,6	4,8	4,6

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Moerdijk, *Richtlijn 'regie op communicatie in projecten en r.o. dossiers'*, maart 2010.

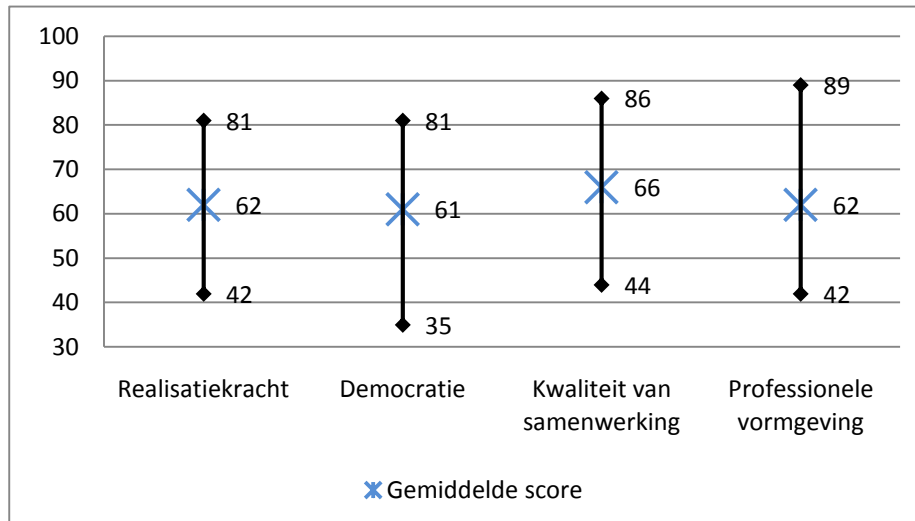
4 Aanpak en effecten van burgerparticipatie

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.

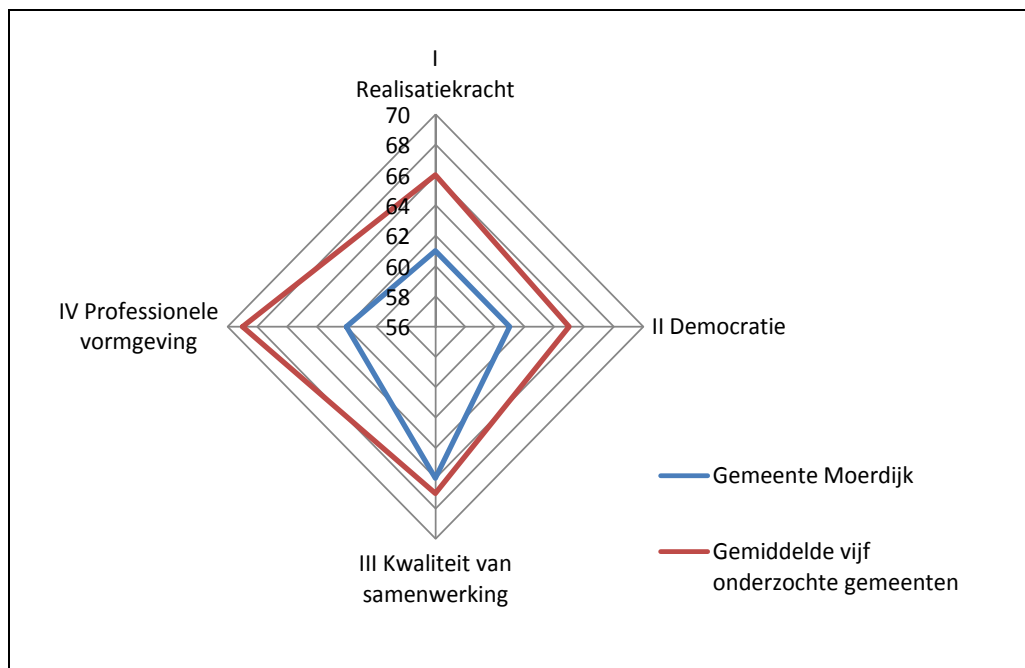
Gemiddeld scoren de geëvalueerde trajecten:

- 6,2 op de kwaliteitsmaatstaf Realisatiekracht;
- 6,1 op de kwaliteitsmaatstaf Democratie;
- 6,6 op de kwaliteitsmaatstaf Kwaliteit van samenwerking;
- 6,2 op de kwaliteitsmaatstaf Professionele vormgeving.



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

Hoewel de gemiddelde scores op de vier maatstaven voldoende zijn, is sprake van een grote bandbreedte. Zo scoort de Realisatiekracht bij het beste traject een 8,1 (het gaat om Duurzame verbindingen Havenschap), maar bij het slechtste traject een 4,2 (Pannaveldje in Fijnaart).



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

Ten opzichte van de gemiddelde scores in de andere vier gemeenten scoort gemeente Moerdijk op alle maatstaven slechter (figuur 4.2).

4.1 Voorbereiding en vormgeving van participatieprocessen

Uit de resultaten van de Participatiemonitor blijkt dat voor slechts 5 van de 20 participatietrajecten een participatieplan wordt opgesteld (25%). Voor 14 trajecten is een actoranalyse uitgevoerd (70%). Voor 10 participatietrajecten bestaat volgens de projectleiders voldoende commitment van de raad, het college en het ambtelijke management (50%). Bij 9 trajecten bestaat van te voren zicht op de inhoudelijke kaders (45%).

De implementatie van de nota *Beginspraak op Maat* lijkt bij te dragen aan een betere voorbereiding en vormgeving van participatietrajecten: trajecten die na 2011 zijn gestart, scoren op professionele vormgeving hoger (gemiddelde score 6,5) dan trajecten die voor 2011 zijn gestart (gemiddelde score 6,1). Zie ook bijlage 4.

Er bestaat tussen projectleiders en participanten een grote kloof over het oordeel of is voldaan aan maatwerk in werkvormen:

- 85% van de projectleiders vindt dat sprake is van maatwerk;
- 39% van de participanten is het daar mee eens.

Voor het participatietraject ten behoeve van de totstandkoming van het Centrum voor Jeugd en Gezin vindt van te voren een grondige voorbereiding plaats. Het

succes van deze aanpak bestaat eruit dat de gekozen werkwijze voor het participatietraject al een *voorbode* is van de gewenste manier van werken ná de totstandkoming van het Centrum. De meeste partijen zijn en blijven dan als samenwerkings- of ketenpartner nauw betrokken. Ze werken samen bij het verminderen en verhelpen van opvoed- en opgroei-problematiek. De coördinatie van de zorg vindt plaats volgens de gemeenschappelijke werkwijze van 'één gezin – één plan'.

Totstandkoming CJG: grondige voorbereiding en bewuste keuze van werkvormen

De professionele vormgeving van het participatieproces Totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin scoort een 8,0. Voor dit traject is een participatieplan opgesteld en is van tevoren een afweging voor passende werkvormen gemaakt. Deelnemers waarderen dat aspect met een 8,3. De gemeente wilde nadrukkelijk de tijd nemen voor een goed proces en voor zorgvuldige interactie. Daarvoor bestaat overigens niet bij iedereen altijd het geduld, zo blijkt uit de interviews:

"We hebben – een beetje tegen de stroom in – veel tijd genomen voor dit proces. Mensen worden wel wat ongeduldig. Het is dan de kunst om extra goed te communiceren en mensen een beetje af te remmen." (interview met interne sleutelpersonen)

Een belangrijk doel van het participatietraject was gelegen in het zorgvuldig kunnen afwegen van de verschillende belangen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de verschillende partners na dit traject duurzame samenwerkingspartners zijn en blijven binnen het CJG.

"Vooraf voorzagen we dat het een lang traject zou worden waarbij veel inbreng van verschillende partners zou zijn. Daarom is bewust voor een strakke fasering gekozen waarin stapsgewijs van grof naar fijn werd gewerkt. Dat was ook nodig om mensen 'bij de les' te houden en te voorkomen dat men prematuur allerlei standpunten inneemt. Je merkt dat mensen snel een vlaggetje willen planten." (interview met interne sleutelpersonen)

Er is bewust voor een open start gekozen. Dit is gedaan omdat Moerdijk één van de laatste gemeenten was waar nog een CJG moest komen. Er waren al veel CJG's – de projectleiding zag daardoor bij een aantal partners al vastomlijnde ideeën over wat een CJG wel en niet is. Gemeente Moerdijk had echter behoefte aan lokaal maatwerk en frisse ideeën. Er is gekozen voor open brainstormsessies die erop gericht waren om ideeën op tafel te krijgen die normaal niet binnen een formele vergadersetting op tafel komen. Dat heeft geloond. Een concreet idee dat later leidend is geworden in de visie voor het CJG was het idee dat een CJG langs de route moet liggen waar ouders en kinderen dagelijks (langs)komen.

De benadering van verschillende doelgroepen

De gemeente Moerdijk hanteert voor het benaderen van specifieke groepen participanten (bijvoorbeeld jongeren of ouderen) geen strategie of afwegingskader. De casus 'Centrum voor Jeugd en Gezin' en 'Locatie begraafplaatsen' illustreren dit:

- Rond het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt voornamelijk samengewerkt met professionele (keten)partners van de gemeente. Het traject richt zich niet op de participatie van jongeren en ouders (de doelgroepen van het Centrum voor Jeugd en Gezin).
- Het traject voor de keuze van de locatie van de begraafplaatsen voltrekt zich zonder voorbedacht participatieplan langs een groot aantal gebeurtenissen. Dit

wordt in de volgende paragraaf precies uiteengezet. Marktpartijen worden via een apart consultatietraject door het college benaderd. De belangen van andere partijen blijven buiten beeld, zoals die van omwonenden/inwoners uit de verschillende kernen. Op een gegeven moment besluit de raad op eigen initiatief tot het organiseren van een brede hoorzitting met inwoners en bedrijven uit verschillende kernen. Deels gebeurt dit op basis van uitnodiging, maar daarnaast is de hoorzitting toegankelijk voor iedereen die belangstelling heeft.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de raad bij participatietrajecten is beperkt. De raad stelt rond twee trajecten het participatieplan vast (10%) en is rond drie trajecten in beeld als procesbewaker (15%).¹² Dit beeld komt niet overeen met een aantal interviews waarin wordt aangegeven dat de raad sinds de invoering van de nota *Inspraak op Maat* alle startdocumenten vaststelt. Het verschil kan deels worden verklaard door het relatief grote aantal participatietrajecten dat voor invoering van de nota *Inspraak op Maat* is gestart en die met behulp van de Participatiemontior zijn geanalyseerd (zie bijlage 4).

Tussen raad en college is in onvoldoende mate sprake van een gemeenschappelijke visie op burgerparticipatie. Dat werkt door op de onderlinge wisselwerking in concrete trajecten. Dit blijkt ook bij het participatietraject voor de locatiekeuze van de begraafplaatsen.

"Rondom burgerparticipatie is er sprake van een spanningsveld tussen de gemeenteraad en het college. De raad is over het algemeen van mening dat er altijd zo veel mogelijk participatie moet zijn en dat deze niet vroeg genoeg kan beginnen. Het college stelt daar tegenover dat er maatwerk moet worden geleverd en dat het soms juist negatieve gevolgen kan hebben als er te vroeg gestart wordt met participatie" (interview met interne sleutelpersonen).

Het project Locatiekeuze Begraafplaatsen illustreert een onvoldoende vruchtbare wisselwerking tussen raad en college. Het traject start in 2009 maar stuit vervolgens op grote weerstand en tegenstellingen in de samenleving. Het traject vertraagt daarop ernstig. Noch de raad, noch het college nemen vervolgens regie op het proces. Dit heeft grote vertragingen, een stapeling van onderzoeken en een onnavolgbaar proces voor de inwoners tot gevolg.

¹² Bron: Participatiemonitor (gegevens die door projectleiders zijn ingevoerd).

Locatiekeuze Begraafplaatsen: onvoldoende voorbereiding, geen vruchtbare wisselwerking tussen raad en college, onnavolgbaar proces voor participanten

De raad stelt in 2009 het *Startdocument Begraafplaats en crematoriumfunctie Zevenbergen* vast. In dit document stelt de raad geen expliciete kaders voor de inrichting van het proces of een participatietraject. Onder het kopje "risico's" wordt wél gewezen op mogelijke bezwaren van omwonenden. Aan dit risico wordt echter geen aanpak verbonden. In het startdocument wordt gewezen op een op te stellen communicatieplan.

Het proces voltrekt zich vervolgens zonder centrale regie. In de interviews met de raad en het college valt op dat er verschillende beelden van het proces bestaan, met als gemene deler dat niemand tevreden is met het proces. Ook was al snel duidelijk dat er veel tegengestelde belangen in het spel waren die vroegen om een politieke afweging: de samenleving kwam er zelf niet uit. Direct omwonenden, inwoners van de kernen en marktpartijen hadden en hebben tegengestelde belangen. Dit mocht echter geen verrassing zijn: bij de startnotitie is al gewezen op het risico van bezwaren. Hoe dan ook staat vast dat *elke* locatiekeuze belangen zal duperen, er zijn niet louter winnaars. Het proces vertraagt en valt tussentijds een half jaar stil. Een keuze wordt uitgesteld. In plaats daarvan volgen nieuwe (draagvlak)onderzoeken. De raad kiest uiteindelijk in 2012 voor een definitieve locatie voor de algemene begraafplaats.

Het project verloopt langs een aantal gebeurtenissen:

- Een ingenieursbureau verricht onderzoek en doet na een jaar aanbevelingen voor een voorkeurslocatie, namelijk locatie Langeweg/Oostrand. Het bureau geeft ook aan dat het stappenplan en communicatieplan voor het vervolg niet helder is.¹³ Een apart communicatieplan dient volgens het bureau te worden gericht op de verschillende belanghebbenden (kerken, begrafenisondernemers, marktpartijen, inwoners van zowel Klundert als Zevenbergen als overige kernen in gemeente Moerdijk).
- Verschillende marktpartijen, waaronder lokale begrafenisondernemers, geven tijdens een marktconsultatie aan dat ze de nieuwe begraafplaats liever bij de Klundertseweg in Zevenbergen zien.
- Een grondeigenaar (tuinder) stelt aan het college voor zijn grond aan de Galgenweg ten behoeve van een nieuwe begraafplaats te ruilen tegen grond langs de Oostrand. De locatie Galgenweg was niet betrokken in het locatieonderzoek.
- In een quickscan van het ingenieursbureau blijkt dat de locatie Galgenweg geen voordelen heeft boven de andere locaties. Ook merkt het bureau op dat het draagvlak onder de bevolking nog onderzocht moet worden.¹⁴
- In de verschillende kernen ontstaat onrust. Zo willen inwoners van Klundert in hun kern begraven kunnen worden en niet op de locatie bij de Oostrand.
- De raad besluit tot een hoorzitting op 8 juli 2010. Tijdens deze hoorzitting wil de commissie Fysieke Infrastructuur bewoners en bedrijven uit de directe omgeving van de locaties en diverse belangenorganisaties raadplegen over de locaties Oostrand/Langeweg en de Klundertseweg. De hoorzitting heeft een raadplegend karakter. Doel hiervan was de resultaten van de hoorzitting te betrekken in het vervolgproces van het locatieonderzoek. Resultaten van de hoorzitting zijn onder meer: ruimtelijke bezwaren van omwonenden van beide locaties, emotionele bezwaren uit de kern Klundert, onvoldoende zicht op maatschappelijk draagvlak voor de voorkeurslocatie en

¹³ Oranjewoud, *Haalbaarheidsonderzoek algemene begraafplaats gemeente Moerdijk*, 9 december 2009.

¹⁴ Oranjewoud, Memo aan gemeente Moerdijk, *Beoordeling locatie Galgenweg*, 7 juli 2010.

onvoldoende onderzoek naar locatie Galgenweg (ruilvoorstel grondbezitter).¹⁵

- Vervolgens valt het proces tussen juli 2010 en januari 2011 stil vanwege ontbrekende ambtelijke capaciteit.¹⁶ Er wordt tijdens die periode niet met de samenleving gecommuniceerd, ook niet richting de deelnemers aan de hoorzitting.
- Wel voert het ingenieursbureau in deze periode aanvullend onderzoek uit. Tot zeker 25 januari 2011 staat nog steeds vast dat de locatie Langeweg/Oostrand in het geheel beter scoort dan andere locaties.
- De raad besluit op 7 juli 2011 de voorkeurslocatie Klundertseweg in Zevenbergen aan te wijzen voor vervolgonderzoek naar een nieuwe begraafplaats. Tevens wil de raad laten onderzoeken of de begraafplaats in Klundert kan worden uitgebreid. Tot slot wil de raad het maatschappelijk draagvlak toetsen voor de locatie Klundertseweg.
- Het draagvlakonderzoek betreft een enquête onder een aselechte steekproef inwoners uit de gehele gemeente.
- Op 2 februari 2012 besluit de raad om de locatie Klundertseweg aan te wijzen als *definitieve* locatie voor de nieuwe begraafplaats én een nader haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren naar uitbreiding van de begraafplaats in Klundert.
- Het college heeft een gesprek gevoerd met een delegatie van direct omwonenden.

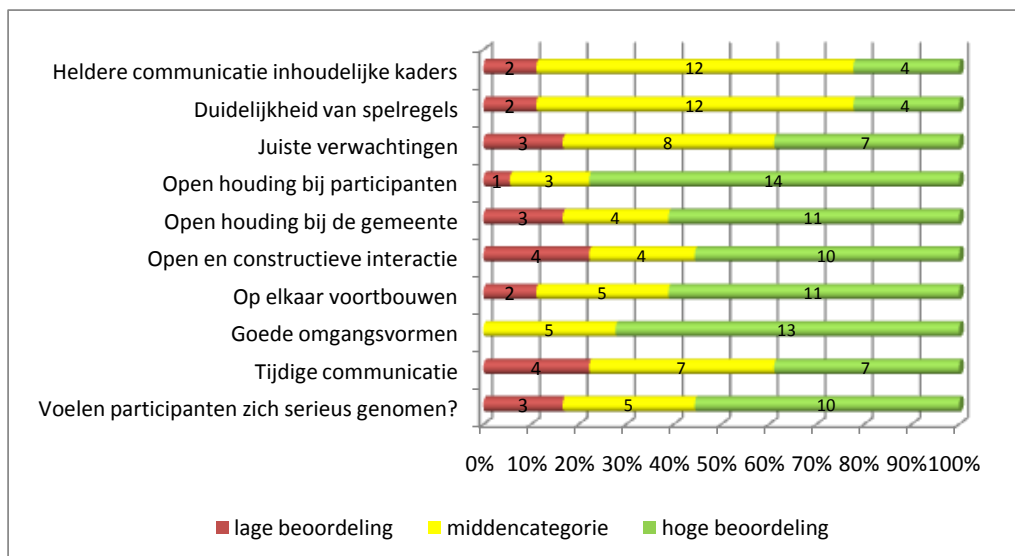
Participanten klagen ondertussen over een gebrek aan informatie, een gebrek aan participatie en een onnavolgbaar proces (Bron: Participatiemontior, zie ook paragraaf 3.2). Deze kritiek heeft mede betrekking op de draagvlakenuêtes. De rol van deelnemende burgers blijft daarbij beperkt tot informant in de vorm van respondent van onderzoek (trede 2 van de participatieladder, zie figuur 1.1). Vóór de radiostilte zaten participanten nog in de hoedanigheid van adviseur eindspraak met de raad om de tafel tijdens de hoorzitting.

4.2 Verloop en uitvoering van participatieprocessen

Over vier van de tien aspecten uit figuur 4.3 oordelen participanten overwegend neutraal (geel) en negatief (rood). Dit betekent dat de kwaliteit van samenwerking op deze punten in belangrijke mate kan groeien. Er zijn daarbij geen wezenlijke verschillen geconstateerd tussen participatietrajecten die vóór de implementatie van de nota *Beginspraak op Maat* zijn gestart en/of afgerond en trajecten die na de implementatie zijn gestart.

¹⁵ Gemeente Moerdijk, *Vorbereiding informatieve bijeenkomst 9 februari 2011, Project 150 Algemene begraafplaats Zevenbergen*, 25 januari 2011.

¹⁶ Interview met ambtelijke organisatie.



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). De scores tellen op tot 18 omdat voor 2 trajecten respons ontbrak van de participanten (Bron: resultaten Participatiemonitor).

Wat gaat goed?

Participanten zijn doorgaans tevreden over de omgangsvormen. Ook ervaren zij bij 14 trajecten een (zeer) open houding bij de mede-participanten.

In iets mindere mate, namelijk bij 11 trajecten, ervaren participanten een zeer open houding bij de gemeente. Bij 10 projecten ervaren participanten een zeer open en constructieve interactie. Bij eveneens 10 projecten voelen participanten zich in grote mate serieus genomen.

Wat gaat minder goed en kan beter?

In relatief weinig trajecten zijn participanten uitgesproken positief over de duidelijkheid van spelregels en de helderheid van communicatie (slechts 4 trajecten krijgen een overwegend hoge beoordeling, zie figuur 4.3). Uit de Participatiemonitor blijkt dat nogal wat participanten heldere communicatie en met name een goede en tijdige terugkoppeling missen.

"Maak concreet wat je van burgers verwacht in het leefbaar houden van de omgeving." (deelnemer aan participatietraject Burgerschouw 2011, bron: Participatiemonitor)

"Blijven communiceren en aangeven wat met de bijdragen van partijen gebeurt en is gebeurd. Belangrijk voor betrokkenheid en draagvlak." (deelnemer aan participatietraject Duurzame verbindingen Havenschap, bron: Participatiemonitor)

"Eerlijkere procedures, ze verlopen op een rare manier." (deelnemer aan participatietraject Keuze locatie begraafplaatsen, bron: Participatiemonitor)

"Goed en duidelijk communiceren over plannen en struikelblokken." (deelnemer aan participatietraject Ontwikkeling blauwe zone (parkeren) in Klundert, bron: Participatiemonitor)

Verwachtingenmanagement

Het verwachtingenmanagement kan verbeteren. Uit figuur 4.3 blijkt dat participanten daarover bij 8 trajecten neutraal oordelen en bij 3 projecten zeer ontevreden zijn. Een project dat slecht scoort op dit aspect is Ontwikkeling blauwe zone (parkeren) in Klundert. Participanten geven als volgt aan waarom ze dat laag scoren:

"Het plan wat wordt uitgevoerd, was van tevoren door de gemeente opgesteld. In feite is hier ook, na de inbreng van anderen, weinig veranderd."

"Echt luisteren en niet horen wat ze willen horen."

"Probeer eens goed te luisteren binnen de gemeente. Een avond organiseren heeft geen zin als je wel luistert, maar er uiteindelijk toch niets mee doet. De uitslag stond toch al vast. Na zoveel inbreng van ondernemers is het plan uitgevoerd zoals vooraf was opgegeven."

"In vervolg niet al de borden voor de blauwe zone plaatsen als de bezwaarprocedure nog niet is afgelopen. Hiermee geef je het signaal af dat ondanks de inbreng van de burgers het besluit toch al is genomen."

"Beter luisteren naar bewoners."

"Wist nergens van, las het in de krant!"

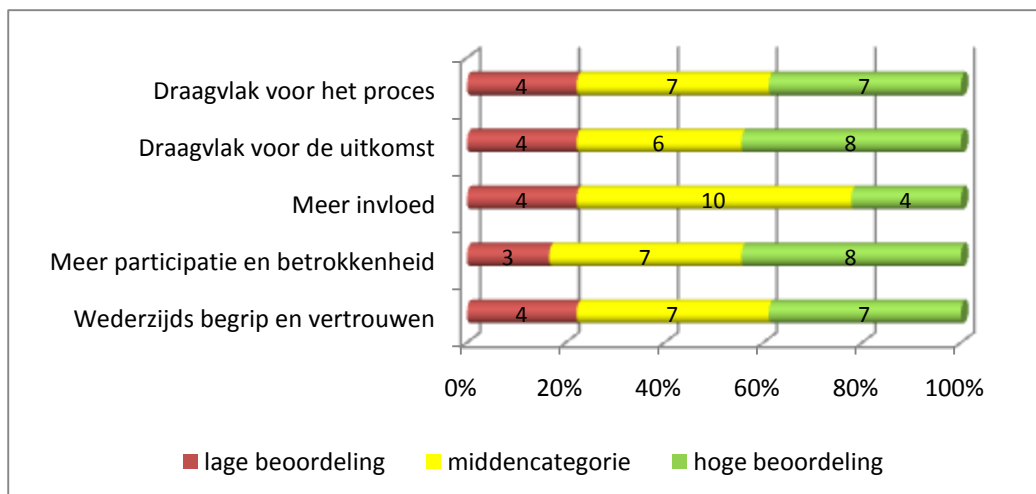
"Totaal niet gekeken naar de inwoners die er al +/- 40/50/60 jaar wonen. Leefsituatie is zeer verslechterd! Woongenot is totaal weg!"

"Hoewel het besluit nog moet worden genomen betreffende de blauwe zone zijn de borden al drie weken geleden geplaatst. Heeft het wel nut om je mening te laten horen?"

4.3 Resultaten en effecten van burgerparticipatie

Participanten oordelen in veel gevallen neutraal over de versterking van de lokale democratie en het realiseren van maatschappelijke opgaven met burgerparticipatie (zie de gele balken in figuur 4.4 en 4.5). Verdere groei is daarmee mogelijk. Ook hier zijn geen wezenlijke verschillen geconstateerd tussen trajecten die vóór en na de implementatie van de nota *Beginspraak op Maat* zijn gestart.

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?

Participanten geven over 8 trajecten aan dat burgerparticipatie in grote mate bijdraagt aan meer participatie en betrokkenheid. Bij 8 trajecten bestaat eveneens veel draagvlak voor de uitkomst. Dat is positief, maar het betekent ook dat het merendeel van de trajecten op deze aspecten neutraal of negatief scoort.

Wat gaat minder goed en kan beter?

Een aspect dat in het bijzonder opvalt in het licht van de doelstellingen van de nota *Beginspraak op Maat*, is de geringe mate waarin participanten invloed ervaren. Dit scoort in 10 gevallen neutraal en in 4 gevallen negatief. Dat blijkt ook uit een groot aantal tips en de feedback van participanten:

"Gewoon echt naar de burgers luisteren en niet doen alsof." (deelnemer aan participatietraject Pannaveldje in Fijnaart, bron: Participatiemonitor)

"Nooit iets beloven wat achteraf door de wethouder wordt teruggedraaid." (deelnemer aan participatietraject Pannaveldje in Fijnaart, bron: Participatiemonitor)

"Tijdig overleg plegen met partijen, die mogelijk betrokken zijn (of kunnen worden) bij ontwikkeling van nieuwe plannen." (deelnemer aan participatietraject Planontwikkeling Watertoren Zevenbergen, bron: Participatiemonitor)

"Echt luisteren naar de bevolking en daar naar handelen!" (deelnemer aan participatietraject Planontwikkeling Watertoren Zevenbergen, bron: Participatiemonitor)

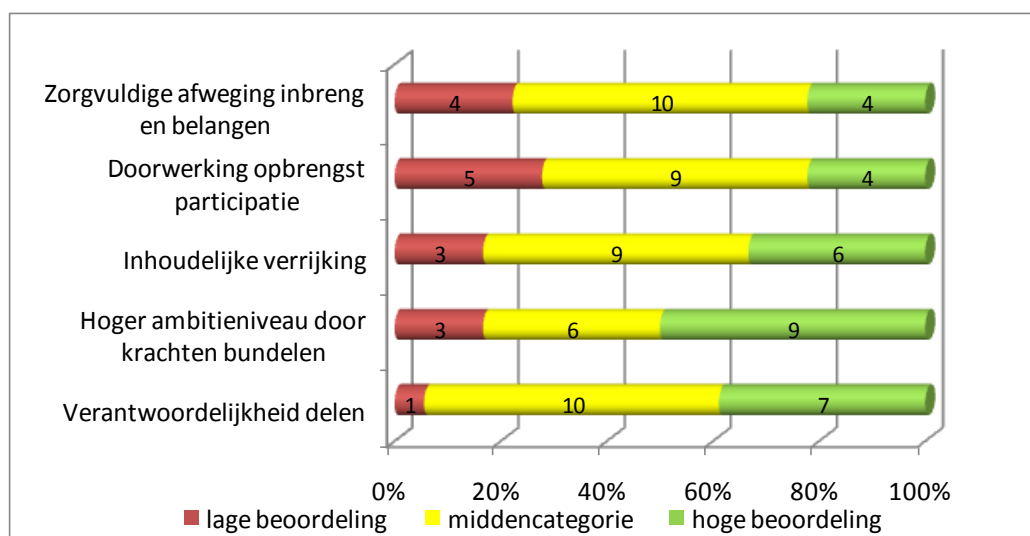
"Vroegtijdig de burgers in de voorbereiding betrekken." (deelnemer aan participatietraject Planontwikkeling locatie Serena, bron: Participatiemonitor)

"Participatie betekent inspraak, deze plannen stonden van te voren al helemaal vast. De gegeven informatie was een doekje voor het bloeden. Nog erger wordt het als toegezegde veranderingen worden teruggedraaid. De gemeente is daardoor zeer onbetrouwbaar." (deelnemer aan participatietraject Reconstructie Driehoefijzersstraat te Zevenbergen, bron: Participatiemonitor)

"Beter luisteren naar de wensen van bewoners. Reageren als er gebeld of gemaïld wordt." (deelnemer aan participatietraject Reconstructie Mauritsweg Klundert, bron: Participatiemonitor)

Bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven

Participanten oordelen met name positief over het realiseren van een hoger ambitieniveau door het bundelen van krachten. De andere aspecten scoren vooral neutraal (zie figuur 4.5).



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 goed?

Participanten ervaren in 9 projecten dat burgerparticipatie bijdraagt aan een hoger ambitieniveau. Het project totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin illustreert dit.

Totstandkoming CJG: Doorwerking van participatie en het realiseren van een hoger ambitieniveau door het bundelen van krachten

De CJG-coördinator investeert in de relatie met partijen door het afleggen van persoonlijke bezoeken aan alle scholen. Dit bleek in een grote behoefte te voorzien van schoolbesturen en leerkrachten. Nu heeft iedere school twee vaste contactpersonen waarmee het CJG altijd contact kan opnemen. Tegelijkertijd voorziet deze structuur in een behoefte van de scholen.

"Er is een structuur ingericht waar scholen om hebben gevraagd. De afspraak 'er komt altijd iemand naar je toe en er wordt teruggekomen op je vragen' wordt altijd nageleefd." (interview met interne sleutelpersonen)

Wat gaat minder goed en kan beter?

Participanten zijn minder tevreden over een zorgvuldige belangenafweging en de doorwerking van hun inbreng in beleid of uitvoering. Deze aspecten scoren vaak negatief of neutraal. Zie bijvoorbeeld in paragraaf 4.2 de citaten over het parkeerplan in Klundert en de cases Keuze locatie begraafplaatsen in paragraaf 4.1. Ook rond andere trajecten wijzen participanten op geringe doorwerking en langdurige trajecten:

"Plannen liggen er al jaren maar zijn tot nu toe nog steeds niet uitgevoerd, dus of de inbreng die ik als burger heb ingediend meegenomen wordt in de uiteindelijke realisatie is op dit moment niet bekend, tot dusver ben ik alleen geïnformeerd. Tot slot: het gehele traject duurt VEEL te lang." (deelnemer aan participatietraject Reconstructie Driehoefijzersstraat te Zevenbergen, bron: Participatiemonitor)

"Actievere rol in de ontwerpfase. Veel plannen vanuit de burger vallen af in de ontwerpfase. Als de gemeente zich actief inzet tijdens de ontwerpfase is de kans van slagen hoger." (deelnemer aan participatietraject Bewonersinitiatief Patersbos, bron: Participatiemonitor)

"Uitvoeren, wat er gedaan moet worden en meedelen aan de deelnemers." (deelnemer aan participatietraject Burgerschouw 2011" bron: Participatiemonitor)

"Er was alleen de schouw, verder is er niets meer van gehoord!" (deelnemer aan participatietraject Burgerschouw 2011" bron: Participatiemonitor)

Tevredenheid van participanten: hoe ervaren zij het zelf?

Participanten zijn wisselend tevreden over de participatietrajecten. Het gemiddelde rapportcijfer van participanten voor de onderzochte trajecten is net voldoende: 6,0 (bron: Participatiemonitor). Er zijn trajecten met ruime voldoende (waarbij het Bewonersinitiatief Patersbos het hoogst scoort met een 8,0), maar ook meerdere trajecten met een onvoldoende. Het traject voor de locatiekeuze begraafplaatsen scoort met een 3,3 het laagste.

4.4 Doelmatigheid van burgerparticipatie

Bij de gemeente bestaat geen systematisch inzicht in de doelmatigheid van burgerparticipatie (bron: interviews). Raadsleden merken op dat de baten vooral indirect zijn en moeilijk te meten, zoals vertrouwen in de gemeente, draagvlak en een hogere kwaliteit van plannen: "Daar kan de gemeente nog veel op verdienen" (interview). Het college geeft aan dat de kosten en baten alleen sporadisch een rol spelen in de afweging pro of contra burgerparticipatie. Voor het college is burgerparticipatie een vanzelfsprekend onderdeel van het beleidsproces (bron: interview).

Overigens toont de praktijk in Moerdijk aan dat burgerparticipatie goed kan renderen. De goede resultaten voor het project Totstandkoming CJG zijn zonder participatiebudget gerealiseerd. Dit illustreert dat burgerparticipatie niet veel hoeft te kosten om succesvol te zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek is:

“Op welke wijze betreft de gemeente Moerdijk 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

Gemeente Moerdijk beschikt met de nota *Beginspraak op Maat* (2010) over een moderne visie op burgerparticipatie. Het gemeentebestuur ziet burgerparticipatie namelijk als een logisch onderdeel van het beleidsproces. Het is met andere woorden geen parallel proces of iets dat er bij komt. ‘Beginspraak’ is voor de gemeente Moerdijk een synoniem voor burgerparticipatie.

De belangrijkste ambities die de gemeente met inzet van burgerparticipatie wil realiseren zijn:

- 1 Bieden van invloed aan belanghebbenden op het moment dat er nog voldoende beleidsruimte is.
- 2 Leveren van maatwerk op basis van de specifieke situatie en de behoeften van belanghebbenden.
- 3 Vergroten van afstemming en samenwerking tussen de raad en het college bij de verschillende participatie-initiatieven.
- 4 Intern en extern beter terugkoppelen en zichtbaar maken van de diverse participatiemogelijkheden en de resultaten van participatiemomenten.

De nota biedt een stappenplan om per situatie een aanpak op maat te ontwerpen. Dit is ook geborgd in diverse richtlijnen voor projectmatig werken.

De verschillende participatievormen in het 'schillenmodel' van de gemeente zijn onvoldoende onderscheidend. Dat is cruciaal voor heldere communicatie met deelnemers en een goede rolverdeling. De rol van de participanten kan in onvoldoende mate scherp worden vastgesteld met behulp van het bestaande schillenmodel.

Realisatie

Burgerparticipatie is geen gemeentebrede werkwijze. Daarbij is het beeld dat burgers bij toepassing van burgerparticipatie rond het sociale beleid meer beleidsruimte hebben dan bij trajecten voor ruimtelijk beleid. Ook bestaat er rond het sociale beleid meer ervaring met de toepassing van burgerparticipatie.

Wel draagt de invoering van *Beginspraak op Maat* vanaf 2011 bij aan een inhaalslag, óók in de ruimtelijke sectoren, door een goede koppeling van participatief werken aan het projectmatig werken.

Veel participatietrajecten voldoen niet aan de ambitie uit de nota *Beginspraak op Maat* om burgers in een vroege fase te betrekken als er nog voldoende ruimte en invloedsmogelijkheden zijn. Participanten vervullen bij 25% van de trajecten de rol van adviseur eindspraak. Zij reageren daarmee op een min of meer kant-en-klaar plan van de gemeente. Bij circa 18% van alle projecten hebben burgers de rol van toeschouwer of informant. In totaal betreft dit meer dan 40% van de participatietrajecten. Dit komt overeen met de oordelen van burgers in de jaarlijkse burgerenquête. Inwoners geven voor het betrekken van burgers door de gemeente bij het gemeentelijke beleid in de jaren 2009 tot en met 2011 een gemiddeld rapportcijfer van 4,7.

De invoering van de *Nota Beginspraak Op Maat* vindt vooral plaats vanaf 2011. Dit ontwikkelingstraject is nog niet afgerond. Uit de onderzochte participatietrajecten met behulp van de Participatiemonitor blijkt op dit moment geen kwaliteitsverschil voor projecten die na 2011 zijn gestart en trajecten die vóór 2011 zijn gestart (en daarna nog doorlopen). Wél is sprake van een lichte verbetering van de professionele vormgeving van de participatietrajecten. Bij trajecten die na 2011 starten is het cijfer gemiddeld een 6,5. Bij trajecten die vóór 2011 starten en daarna nog doorlopen is het gemiddelde cijfer een 6,1. Zie ook bijlage 4.

De rol van de raad bij participatietrajecten is beperkt. Sinds de invoering van de Nota *Inspraak op Maat* stelt de raad wel vaker de startdocumenten voor participatietrajecten vast. Tussen de raad en het college bestaat echter in onvoldoende mate een gemeenschappelijke visie op burgerparticipatie. Dat werkt door op concrete participatietrajecten, zoals de Locatiekeuze Begraafplaatsen. De raad en het college trekken daarbij niet vanuit een gezamenlijk proces naar buiten toe op. Partijen in de samenleving ondervinden daarvan last. Deze praktijk draagt niet bij aan de ambitie om de afstemming en samenwerking tussen de raad en het college bij participatie-initiatieven te vergroten.

Effecten

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

Participanten zijn met name tevreden over de omgangsvormen en de open houding bij de mede-participanten. In de meeste gevallen zijn zij ook tevreden over de open houding van de gemeente. Zij zijn minder tevreden over de duidelijkheid van spelregels en de helderheid van communicatie. Participanten zijn ook regelmatig teleurgesteld, met name omdat zij vinden dat de gemeente niet goed luistert en zij het gevoel hebben dat hun inbreng niets verandert aan de plannen van de gemeente. Dat blijkt ook uit de Participatiemonitor: rond 4 participatietrajecten ervaren deelnemers veel doorwerking van hun inbreng, in 5 gevallen ervaren zij weinig doorwerking en in 9 gevallen oordelen zij daarover neutraal.

Een markant voorbeeld is het plaatsen van verkeersborden door de gemeente terwijl het participatietraject 'Blauwe Zone' in Klundert nog niet is afgerond.

Ook over de casus Locatiekeuze Begraafplaatsen zijn burgers zeer ontevreden. De maatschappelijke weerstanden en belangentegenstellingen zijn vanaf de start van het traject onderschat. Daardoor is ook sprake van ondoelmatigheid in termen van vertraging inclusief inzet van extra ambtelijke capaciteit, kosten voor allerlei externe onderzoeken en ook – meer indirect – imagoschade voor het gemeentebestuur.

De casus Totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin laat echter zien dat het ook anders kan. De gemeente investeert in een goede doordenking van het proces en neemt daar de tijd en ruimte voor. De – vooral professionele – participanten zijn zeer tevreden over het proces en de resultaten. De gekozen werkwijze voor het participatietraject is een voorbode van de gewenste manier van werken ná de totstandkoming van het Centrum.

Invoering van de nieuwe nota Beginspraak op maat (2010)

Met de nota *Beginspraak op Maat* biedt de gemeente vanaf 2010 heldere ambities en een stappenplan om maatwerk te realiseren (zie ook paragraaf 2.2). Vanaf 2011 wordt de nota actief ingevoerd in de werkprocessen van de gemeente, onder meer door een vertaling naar het projectmatig werken. Ook draagt de invoering van de nota bij aan een inhaalslag van participatief werken in de ruimtelijke sectoren. De implementatie is nog niet afgerond. Van een gemeentebrede werkwijze is nog niet sprake (zie paragraaf 3.2). Uit een analyse van participatietrajecten die voor en na 2011 zijn gestart, blijkt sprake te zijn van een lichte verbetering van de professionele vormgeving van de trajecten (zie ook bijlage 4). De invoering van de nota is een plausibele verklaring voor deze verandering.

Evaluatie en bijsturing

Evaluatie van participatietrajecten is geborgd in de nota Beginspraak op Maat en het projectmatig werken. In de praktijk is er weinig aandacht voor evaluatie en het borgen van de leerervaringen. Participatietrajecten worden in onvoldoende mate intern of samen met de participanten geëvalueerd. Leerervaringen worden niet vastgehouden en gedeeld. Een levend kennisfonds voor burgerparticipatie en interactief werken ontbreekt. Een kennisfonds bevat belangrijke informatiebronnen voor burgerparticipatie. Het is een 'levende' verzameling informatie waar op wordt voortgebouwd door middel van inventariseren, ontwikkelen, integreren, delen, toepassen en vooral ook evalueren.

5.2 Aanbevelingen

- 1 Investeer in gemeenschappelijke beeldvorming over burgerparticipatie tussen de raad en het college. Daarmee ontwikkelt de gemeente niet alleen intern, maar ook richting partijen in de samenleving een herkenbare manier van werken.

Organiseer een gezamenlijke werkconferentie over de rol van de raad in participatietrajecten en een goede wisselwerking tussen raad en college. Maak concrete afspraken.

Blijf niet te lang stilstaan bij ervaringen uit het verleden, maar redeneer vooral door naar een gemeenschappelijk visie en concrete afspraken voor de toekomst.

Kies voor de komende twee jaar enkele onderwerpen uit die op het bestuur afkomen en waarover het gemeentebestuur het gesprek met de samenleving wil aangaan.

Grijp deze onderwerpen aan om een gezamenlijk participatieproces te ontwerpen waarbij de rol van de raad, van het college en van de andere deelnemers helder is gemarkeerd.

Evalueer samen de ervaringen.

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

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

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

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

- 3 Moderniseer de nota *Beginspraak op Maat* op onderdelen.

Herijk het schillenmodel naar de laatste inzichten over burgerparticipatie. Stimuleer daarmee een heldere communicatie met deelnemers, een goede rolverdeling in het proces en betere mogelijkheden voor het bieden van maatwerk.

*Voorkom daarmee tevens dat verschillende schillenmodellen in omloop zijn, zoals nu in de nota *Inspraak op Maat* en de verschillende richtlijnen voor 'regie op communicatie in projecten'.*

- 4 Versterk de verankering van burgerparticipatie binnen het projectmatig werken en organiseer daarmee een kennisfonds 'participatief werken'.

Bied vooral waarborgen voor monitoring en evaluatie van participatieve trajecten, bij voorkeur samen met de deelnemers. Dat sluit aan bij het van 'buiten naar binnen denken'.

Geef invulling aan kennismanagement door lessen vast te houden en binnen de organisatie te delen.

- 5 Professionaliseer de startnotities voor elke belangrijke opgave waarbij de raad betrokken is. Stel de raad daarmee in staat om goed invulling te kunnen geven aan sturing en controle rond burgerparticipatie.

Indien sprake is van grote belangentegenstellingen in de samenleving (zoals was te voorzien bij de locatiekeuze van de begraafplaatsen), geeft het college standaard een goede risico-inventarisatie en eerste actoranalyse.

Op grond daarvan doet het college eerste voorstellen aan de raad voor participatie en communicatie.

- 6 Richt burgerparticipatie meer op het benaderen van concrete doelgroepen. Experimenteer daar de komende jaren mee en gebruik de lessen voor het verder groeien van beleid en de praktijk voor burgerparticipatie.

Een concreet experiment of pilot kan op korte termijn plaatsvinden rond het Centrum voor Jeugd en Gezin. De aandacht richt zich tot nu toe vooral op het opzetten en inrichten van het CJG met professionele partijen.

Een vervolgstap kan zich richten op jongerenparticipatie binnen het CJG. Een aantal gemeenten heeft daarmee al ervaringen opgedaan en een groot aantal jongeren bereikt.

Een praktische en - door veel gemeenten - beproefde methodiek is beschikbaar gesteld door ZonMw: 'Jongerenparticipatie binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin, Een CJG voor en door jongeren. Methodiekboek'.

6. Reactie College

De conceptrapportage is op 6 november 2012 aan het College aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Het College heeft op 14 januari 2013 zijn reactie kenbaar gemaakt. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Burgerparticipatie". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 1 november 2012. Onze bestuurlijke reactie is als volgt.

Algemene reactie conceptrapportage en uitvoering onderzoek

Reeds ingezette verbeterlagen burgerparticipatie

Het college hecht grote waarde aan burgerparticipatie. De afgelopen jaren is daarom door ons college – in samenwerking met de gemeenteraad – zwaar ingezet op een verdere kwaliteitsslag van de burgerparticipatie binnen de gemeente Moerdijk. Daarom is het goed te constateren dat de Rekenkamer erkent dat 'er vanaf 2006 door de gemeente Moerdijk zwaar is geïnvesteerd in burgerparticipatie' (pag. 12). Ook vinden wij het positief te lezen dat de Rekenkamer aangeeft dat de gemeente Moerdijk met de Nota Beginspraak over een moderne visie op burgerparticipatie beschikt waarbij burgerparticipatie als logisch onderdeel van het beleidsproces wordt beschouwd (pag. 32). En dat is ook zeker zo. Het is niet de vraag *of* we de burgers (in de breedste zin van het woord) bij een onderwerp betrekken maar *hoe*.

Sinds 2010 zijn kwaliteitsslagen op het gebied van burgerparticipatie gemaakt. Wij vermelden hieronder de belangrijkste stappen.

- In het najaar van 2010 is de Nota Beginspraak vastgesteld als leidraad voor de toepassing van Burgerparticipatie binnen de gemeente Moerdijk. Deze nota bevat de gezamenlijke visie van zowel college als raad op de toepassing van burgerparticipatie bij het gemeentelijk handelen.
- Het onderwerp Burgerparticipatie heeft een prominente plaats gekregen in het begin 2012 vastgestelde concernplan 'Dienstverlening, Samenwerken en Vormgeven'. Het concernplan is de leidraad voor de ambtelijke organisatie voor de komende jaren. Daarin is het toepassen van de Nota Beginspraak met name verankerd in het programma 'Vormgeven'. Dat wil zeggen: samen met betrokkenen in de omgeving, de gemeente inrichten en vormgeven.
- In 2011 en 2012 is aan de nota Beginspraak concreet inhoud gegeven door de principes te verankeren in de diverse werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. Voorbeelden:
 - Er is een communicatieverbeterplan opgesteld, waarin burgerparticipatie een stevige positie inneemt.

- De Nota Beginspraak is voor de afdeling RMO (Team Ontwikkeling) in 2010 vertaald in de Richtlijn Communicatie in projecten en Ruimtelijke Ordening dossiers. In dat kader is het format voor de startdocumenten voor projecten aangepast. In het startdocument wordt nu uitgebreid aandacht besteed aan communicatie en burgerparticipatie, zoals welke doelgroepen betrokken zijn bij het project, wat de belangen en posities zijn, welke vorm van participatie gewenst is gebaseerd op het schillenmodel uit de Nota Beginspraak en hoe het participatietraject dan wordt vormgegeven. In tegenstelling tot hetgeen daarvoor gebruikelijk was, worden de startdocumenten met daarin dus het beoogde participatietraject, vastgesteld door het college en de Raad. Bij aanvang van het project is daarmee het uitgangspunt voor zowel college als Raad gelijk.
- De Nota Beginspraak is voor de afdeling RMO (Team Advies) vertaald in een richtlijn 'Regie op communicatie bij beleidsvelden' (2011). Daarin is uitgewerkt op welke wijze een stappenplan voor de communicatieaanpak per beleidsveld kan worden opgesteld.
- De Nota Beginspraak is voor de afdeling RBOR geborgd in het hoofdproces "uitvoering en nieuwe onderhoudswerken".
- In 2012 is gestart met het project Gebiedsplannen. Eén van de doelstellingen van dit project is, het als gemeente meer aan te sluiten bij wat er buiten leeft. Juiste het meer betrekken van de buitenwereld bij de gemeentelijke activiteiten. Samen met de partners (Surplus, politie, Bernardus Wonen, Brabantse Waard en Groenhuisen). Dit project kent een duidelijke koppeling met de Nota Beginspraak en is ook verankerd in het vastgestelde concernplan.
- Begin 2013 staat de evaluatie van de inbedding van de Nota Beginspraak op het programma.

Bovenstaande informatie is tijdens de uitvoering van het onderzoek aan de Rekenkamer aangereikt, maar komt slechts marginaal terug in de nu opgestelde conceptrapportage. Daarmee wordt ons inziens onvoldoende recht gedaan aan de verbeterlagen die reeds (sinds 2010) door de gemeente Moerdijk zijn gemaakt. En ook aan het feit dat enkele aanbevelingen (gedaan door de Rekenkamer) al in gang zijn gezet dan wel reeds zijn uitgevoerd.

Scores participatietrajecten

Het college is verheugd met het feit dat de gemiddelde scores voor de 20 participatietrajecten een voldoende scoren, ook al is er sprake van een grote bandbreedte (pag. 20). Bovendien toont de participatiemonitor na de invoering van de Nota Beginspraak een lichte stijging van 6,1 naar 6,5 (pag. 33) als het gaat om professionele vormgeving. Opgemerkt moet worden dat de score voor de locatiekeuze voor de nieuwe begraafplaats, een te grote negatieve invloed heeft op de score.

Uitvoering onderzoek

Het college plaatst een aantal kanttekeningen bij het nu uitgevoerde onderzoek. Op hoofdlijnen:

- m.b.t. het project begraafplaatsen:
 - de gehanteerde populatie waar de score nu op is gebaseerd is niet representatief voor de totale score;
 - er is onterecht geen knip gemaakt in voor en na introductie van de nieuwe werkwijze (fase van de locatiekeuze) en
 - er is bij de locatiekeuze wel degelijk gezamenlijk opgetrokken als college en raad in tegenstelling tot hetgeen in het rapport wordt gesteld;
- m.b.t. de methodiek:
 - door het betrekken van raadsleden als een substantieel deel van de gehouden interviews is er geen sprake van oordeelvorming achteraf aan de hand van een uitgevoerd onderzoek, maar beïnvloedt het oordeel vooraf nadrukkelijk het onderzoeksresultaat;
- m.b.t. de inhoud:
 - burgers worden wel vroegtijdig betrokken, hoewel de verwachtingen over hoe wordt omgegaan met de suggesties kunnen verschillen;
 - er is binnen de organisatie wel degelijk aandacht voor de evaluatie van ervaringen en leermomenten.

Zie voor een verdere onderbouwing de bij deze bestuurlijke reactie gevoegde bijlage.

Conclusies

Ten aanzien van de conclusie Beleid onderschrijven wij de conclusie dat het wenselijk is om het schillenmodel te actualiseren. Die verbeter slag is reeds gemaakt in de voor de afdeling RMO opgestelde richtlijnen. De Nota Beginspraak zelf dient hierop nog aangepast te worden.

Ten aanzien van de conclusie Realisatie onderschrijft het college dat de Nota Beginspraak op Maat bijdraagt aan de gewenste verbeter slag. Deze verbeter slag is echter nog niet afgerond. Het moment van onderzoek valt grotendeels samen de implementatie van de verbeteringen.

Wij zijn het niet eens met de stelling dat burgers niet vroegtijdig worden betrokken. Wel vermoeden wij dat er waarschijnlijk een verschil is in de verwachtingen die mensen hebben over de mate van inspraak of over wat er met hun suggesties kan worden gedaan of wat wordt gedaan vanuit het algemeen belang. Met het nog duidelijker en transparanter maken van de spelregels is winst te boeken.

Verder menen wij dat de conclusie Beleid sterk gekleurd is door het oordeel over het project nieuwe begraafplaats. Zie de kanttekeningen in de bijlage.

Geconcludeerd wordt dat de rol van de gemeenteraad beperkt is en dat er geen gemeenschappelijke visie is. Wij hebben reeds op pagina 1 aangegeven dat de gemeenteraad via de startnotities de contouren van het participatietraject vaststelt. De Nota Beginspraak op Maat is daarbij de leidende, gezamenlijk opgestelde visie. Bij het project begraafplaats is elke stap in de locatiekeuze genomen en geaccordeerd door zowel college als raad. Steeds was er sprake van gezamenlijke besluitvorming en ook van tussentijdse presentaties over de resultaten en te nemen vervolgstappen.

Ten aanzien van de conclusie Effecten onderschrijven wij het oordeel dat het in raadsvoorstellen nog niet altijd zichtbaar is hoe het schillenmodel en de methodiek van Beginspraak op Maat worden toegepast. Dit actiepoint wordt per direct opgepakt.

Verder is de evaluatie van de inspraak inmiddels procesmatig geborgd, maar het college onderschrijft de conclusie dat hieraan nog echt invulling moet worden gegeven. Daarvoor ligt de basis in het communicatieverbeterplan.

Aanbevelingen

1. Investeer in gemeenschappelijke beeldvorming over burgerparticipatie tussen college en Raad.

Met de Nota Beginspraak is de basis gelegd voor de kwaliteitsslag Burgerparticipatie in de gemeente Moerdijk. Deze Nota is in 2011 door zowel college als Raad vastgesteld en is daarmee de gezamenlijke visie op burgerparticipatie. De implementatie van die nieuwe werkwijze is vastgelegd in het concernplan en is in volle gang. De implementatie zal in 2013 zijn afgerond. Wij stellen voor om - in lijn met deze aanbeveling - medio 2013 als college en raad gezamenlijk een aantal doorlopen participatietrajecten te evalueren met de Nota Beginspraak als basis. Mogelijk leven er verschillende verwachtingen bij college en raad.

Daarnaast deelt het college de aanbeveling om als college en raad gezamenlijk in gesprek te gaan met de samenleving over de mate van participatie bij het gemeentelijk handelen. Juist dat is één van de doelstellingen van het project Gebiedsplannen. Dat project betreft niet enkel het opstellen van de Gebiedsplannen, maar ook het met de samenleving komen tot een nieuwe werkwijze waarbij de participatie van de samenleving bij de gemeentelijke activiteiten wordt vergroot.

2. Organiseer participatie vaker op het niveau van relevante politieke keuzevraagstukken.

Deze aanbeveling past bij het gestelde onder aanbeveling 1. In de praktijk is het zo dat de raad zelf het gesprek aangaat met betrokkenen om diens input mee te laten wegen bij besluitvorming. Ook kunnen in de

commissievergaderingen de geluiden uit de samenleving ten gehore worden gebracht. Waar mogelijk kan het college dit faciliteren door bijvoorbeeld een ambtelijke presentatie te verzorgen tijdens een door de gemeenteraad georganiseerde avond.

3. *Moderniseer de Nota Beginspraak op Maat op onderdelen*

De nota Beginspraak wordt begin 2013 geëvalueerd. Dat burgerparticipatie belangrijk is, daarvan is de organisatie inmiddels wel van overtuigd. Hoe concreet toe te passen, daar zijn nog slagen in te maken. Daarbij wordt ook het schillenmodel in de Nota nog eens tegen het licht gehouden. Het schillenmodel is al geactualiseerd in de Richtlijn voor de teams van RMO, maar moet in de Nota nog worden aangepast.

4. *Versterk de verankering van burgerparticipatie binnen het projectmatig werken en organiseer daarmee een kennisfonds 'participatief werken'.*

Het college is van mening dat burgerparticipatie met de gemaakte verbeterlagen vanaf 2011 stevig is verankerd in de gemeentelijke organisatie. Het college deelt wel de aanbeveling om de lessen vast te leggen en te delen binnen de organisatie. Hoofdstuk 8 van het vastgestelde communicatieverbeterplan biedt daar ook de basis voor.

5. *Professionaliseer de startnotities voor elke belangrijke opgave waarbij de raad betrokken is.*

Aan de aanbeveling om de startnotities te professionaliseren is invulling gegeven via de kwaliteitsslag die vanaf 2011 is ingezet. Deze startnotities kennen inmiddels een andere opzet met een uitgebreide communicatieparagraaf zoals eerder beschreven. Aan deze aanbeveling is derhalve reeds invulling gegeven.

6. *Richt burgerparticipatie meer op het benaderen van concrete doelgroepen en experimenteer daar de komende jaren mee.*

In het najaar 2012 is reeds met een dergelijk experiment gestart, namelijk de pilot van de eerste twee gebiedsplannen (Fijnaart en Klundert). Uit dit experiment zal blijken hoe specifieke doelgroepen participatie ervaren en wat hun wensen en verwachtingen zijn. Het college is geen voorstander om nog een extra experiment op te starten, zoals wordt aanbevolen door de Rekenkamer (met betrekking tot het Centrum Jeugd en Gezin).

Vervolgprocedure

Zodra de Rekenkamer het definitieve rapport heeft aangeboden aan de raad, en duidelijk is welke aanbevelingen overgenomen zijn door de gemeenteraad, zullen wij verdere invulling aan de aanbevelingen geven. Een en ander uiteraard in samenwerking met de gemeenteraad.

Monitoring aanbevelingen

Wij nemen dit rekenkameronderzoek op in de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken (door de afdeling Concerncontrol). Bij een nazorgonderzoek wordt gezien in hoeverre de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd en of dit de gewenste effecten heeft opgeleverd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Drs. A.E.B. Kandel

J.P.M. Klijs

Kantttekeningen bij het onderzoek

Het college stelt een aantal kantttekeningen bij het nu uitgevoerde onderzoek.

Specifiek mbt Project begraafplaatsen

Het college deelt niet het oordeel van de Rekenkamer over het traject voor de locatiekeuze voor de nieuwe begraafplaats. Een overzicht van het proces. Dit proces is naar aanleiding van de conceptrapportage van de Rekenkamer nader toegelicht maar ons inziens onvoldoende in de eindrapportage verwerkt.

- Periode tot juli 2011: diverse werkzaamheden en onderzoeken om te komen tot een voorlopige locatie voor een nieuwe algemene begraafplaats in de gemeente Moerdijk.

- 7 juli 2011: de gemeenteraad besluit de Klundertseweg aan te wijzen als voorkeurslocatie en vraagt - als onderdeel van het vervolgonderzoek-, het maatschappelijk draagvlak binnen de gehele gemeente hiervoor te toetsen. Onder andere de bewoners in de omgeving van deze locatie waren eerder in de gelegenheid gesteld hun mening te kunnen geven.

- Periode juli 2011 tot en met februari 2012: Met een zorgvuldige aanpak gebaseerd op Beginspraak op Maat leidt deze periode tot een gedragen definitieve locatiekeuze door de gemeenteraad. De stappen in dit traject zijn zowel door college als raad geaccordeerd.
 - September 2011: Om het maatschappelijk draagvlak in beeld te brengen wordt een participatietraject uitgezet, waarbij bijna 2.000 inwoners uit de gehele gemeente Moerdijk zijn betrokken. Onder deze inwoners wordt een enquête uitgezet waarin wordt gevraagd naar de mening over een nieuwe algemene begraafplaats aan de Klundertseweg te Zevenbergen.
 - September 2011: De omwonenden ontvangen een brief over de voorkeurslocatie en over het verspreiden van de enquête in de gehele gemeente Moerdijk. De nieuwe begraafplaats is immers bedoeld voor alle inwoners van gemeente Moerdijk. Het kan zijn dat één of meerdere omwonenden naast de brief ook de enquête hebben ontvangen omdat ze tot de steekproef behoorden. Het merendeel zal de enquête niet hebben ontvangen.
 - November 2011: De resultaten van de enquête worden gepresenteerd aan de gemeenteraad.
 - 2 februari 2012: De gemeenteraad besluit mede op basis van deze resultaten, de Klundertseweg te Zevenbergen aan te wijzen als definitieve locatie voor een nieuwe begraafplaats. De omwonenden van deze locatie worden per brief geïnformeerd over dit besluit

- Maart/ April 2012: Rekenkameronderzoek: Ten behoeve van de participatiemonitor stuurt de Rekenkamer een vragenlijst aan de bewoners van de Klundertseweg 1 t/m 25 (oneven). Met als doel inzicht te krijgen in hoe de bewoners zijn betrokken bij de voorkeurslocatie voor de begraafplaats. De gemeente heeft de adressen van deze bewoners doorgegeven aan de Rekenkamer, mét de toelichting dat deze bewoners in het project alleen schriftelijk zijn geïnformeerd over de enquête die over de begraafplaats is verspreid.
- Mei 2012: Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer melden enkele bewoners zich bij de gemeente. Er is een gesprek aangegaan met de drie omwonenden. Hieruit bleek dat het voor deze bewoners niet duidelijk was geweest dat de vragenlijst door de Rekenkamer was verzonden en niet door de gemeente. Daarnaast gaven zij ook aan dat een duidelijke toelichting op de vragenlijst ontbrak, waardoor konden de bewoners de gestelde vragen niet in een juist perspectief plaatsen.
- De conclusies van de participatiemonitor van de Rekenkamer over betrekken bij de begraafplaatslocatie zijn alleen gebaseerd op een reactie van 12 omwonenden, de bovengenoemde bewoners aan de Klundertseweg 1 t/m 25 (oneven). Deze bewoners zijn via een brief over de begraafplaatsenquête geïnformeerd. De kans is aanwezig dat zij niet in de steekproef voor deze enquête over de begraafplaats binnen de gehele gemeente zat. De 12 participanten wonen op een locatie waar de nieuwe begraafplaats (not in my back yard voorziening) gerealiseerd wordt. De uit de monitor getrokken conclusies over dit project zijn dan ook niet representatief, terwijl dit project wordt opgevoerd als een voorbeeld van een niet goed verlopen traject.
- Na het verschijnen van de conceptrapportage van de participatiemonitor heeft op verzoek van de gemeente een nader toelichtend gesprek plaatsgevonden over het begraafplaatsenproject (ambtelijk en bestuurlijk). In dit overleg zijn de nuancerings en onjuistheden ten aanzien van de concept-conclusies met betrekking dit project weergegeven. Van deze informatie is helaas niets terug te vinden in het rapport.
- Een heel ander punt is daarnaast dat er geen verschil wordt gemaakt voor- en na de nieuwe manier van werken. Die knip is cruciaal.

2. Mbt de methodiek:

- De lijst met interne sleutelfiguren bevat vijf raadsleden (meer dan één derde van de geïnterviewden). Dat is vreemd, omdat het juist een onderzoek is dat wordt uitgevoerd feitelijk 'in opdracht van de raad'. De raad zou zich een oordeel moeten vormen aan de hand van het uitgevoerde onderzoek, in de huidige opzet echter zijn de raadsleden zelf een belangrijke bron in het onderzoek. Dus geen

oordeelsvorming aan de hand van een onderzoek, maar feitelijk oordeelsvorming vooraf, als basis voor het rapport.

- Daarbij worden de citaten uit de gebruikte citaten uit de interviews a. niet geadresseerd en b. als feiten aangenomen. Door wie wordt het gesteld? In hoeverre is de stelling (privé-mening) representatief? En is de stelling feitelijk juist? Die vragen worden niet beantwoord.
- De onderzochte trajecten zijn onvergelijkbaar in inhoud, partners, vakgebied en omvang. Dat wordt ook door de steller van het rapport onderkend. De conclusies worden echter vermengd. Er is een wezenlijk verschil tussen een traject met enkel professionele partners - waarmee een vaste functionele relatie is en een gedeeld belang (Centrum voor Jeugd en Gezin)- en een traject voor de realisatie van een voorziening met een hoog 'nimby gehalte', uitgevoerd met enkel burgers. De trajecten zijn onderling onvergelijkbaar. Waarom niet categoriseren en resultaten van de participatiemonitor ook in dat licht bezien?

3. Inhoudelijk:

- De burgers worden wel degelijk vroegtijdig betrokken bij de planvorming. Wel is het zo dat in het algemeen door de gemeente mede op basis van de gegevens uit de inspraak een besluit wordt genomen, waarbij niet automatisch de resultaten uit de inspraak één op één worden gevolgd.
- De stelling dat er weinig aandacht is voor de evaluatie van afzonderlijke participatietrajecten is onjuist. Het projectmatig werken zoals dat binnen de gemeente Moerdijk (RMO) standaard wordt gehanteerd kent vaste momenten van evaluatie. Elk project wordt ook afgesloten met de evaluatiefase met als eindproduct een rapportage. Daarnaast is ook in hoofdstuk 8 van het vastgestelde communicatieverbeterplan een evaluatietraject opgenomen.

7. Nawoord

De Rekenkamer is verheugd te constateren dat het College in samenwerking met de gemeenteraad aan de slag wil met het invoeren van de aanbevelingen. Daarbij onderschrijft de Rekenkamer het belang van aansluiting op reeds in gang gezette veranderingen en het voornemen om het effect van de aanbevelingen te monitoren.

De Rekenkamer stelt vast dat het college de conclusies van het onderzoek op hoofdlijnen onderschrijft behalve de stelling dat burgers in onvoldoende mate vroegtijdig worden betrokken bij beleid en uitvoering. Het College vermoedt dat waarschijnlijk sprake is van een verschil in de verwachtingen van participanten over de mate van inspraak of over wat de gemeente Moerdijk met hun suggesties kan doen. De Rekenkamer onderschrijft dit vermoeden op basis van de bevindingen in paragraaf 4.2. Daar blijkt dat het verwachtingenmanagement nog niet optimaal is. De suggestie van het College om duidelijker en transparantere spelregels te maken ondersteunt de Rekenkamer.

De Rekenkamer deelt de opvatting van het College dat de laatste jaren is ingezet op een verbeterslag van burgerparticipatie. Deze verbeterslagen staan op verschillende plaatsen in het rapport (zie bijvoorbeeld de paragrafen 2.1 en 3.2). Ook ziet de Rekenkamer tekenen dat de verbeterslagen doorwerken bij projecten die na 2011 starten. Tegelijkertijd merkt de Rekenkamer op dat er nog een weg is te gaan om de ambities van de gemeente te realiseren.

Tot slot nog een opmerking over de gehanteerde methodiek. Bij het onderzoek zijn drie sporen bewandeld:

- de Participatiemonitor;
- een verdieping naar twee cases aan de hand van de analyse van schriftelijke stukken, en gesprekken met sleutelpersonen;
- het bestuderen van schriftelijke stukken over het participatiebeleid en de borging daarvan in de organisatie.

Voor wat betreft de Participatiemonitor is bij enkele trajecten inderdaad sprake van een beperkte response. In bijlage 3 Methodische verantwoording wordt hier ook op ingegaan. Hoofdlijn 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.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke stukken
Gemeente Moerdijk, <i>Beginspraak op Maat. Richtlijn voor (burger)participatie in Moerdijk</i> , juli 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Richtlijn 'regie op communicatie bij beleidsvelden'</i> , 8 juli 2011.
Gemeente Moerdijk, <i>Concernplan gemeente Moerdijk 2012-2013: Dienstverleners, samenwerken en vormgeven</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Richtlijn 'regie op communicatie in projecten en r.o. dossiers'</i> , maart 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Plan van aanpak Gebiedsplannen gemeente Moerdijk (project 166), versie 2</i> , mei 2012.
Gemeente Moerdijk, <i>Burgerparticipatie Reconstructie Driehoefijzersstraat te Zevenbergschen Hoek</i> , 13 januari 2012.
Gemeente Moerdijk, <i>Burgerparticipatie Reconstructie Mauritsweg te Klundert</i> , 19 januari 2012.
Gemeente Moerdijk, <i>Schouwfolder gemeente Moerdijk</i> , mei 2011.
Gemeente Moerdijk, <i>Raadsinformatiebrief betreffende Review onderhoudsniveau openbare ruimte (Burgershouw 2011)</i> , 2011.
Gemeente Moerdijk, <i>Dossier betreffende gemeenteschouw deel a</i> , 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Dossier betreffende gemeenteschouw deel b</i> , 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Dossier betreffende gemeenteschouw deel c</i> , 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>College-agenda 2010-2014 'Betrokken, Betrekken, Betrouwbaar'</i> , oktober 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Raadsagenda 2010-2014</i> , 12 april 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Coalitieverklaring Betrokkenheid en Samen Doen</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Begroting 2008 voor onderdeel J. Algemeen Bestuur</i> , 2007.
Gemeente Moerdijk, <i>Begroting 2009 voor onderdeel J. Algemeen Bestuur</i> , 2008.
Gemeente Moerdijk, <i>Begroting 2010 voor onderdeel J. Algemeen Bestuur</i> , 2009.
Gemeente Moerdijk, <i>Begroting 2011 voor Programma 3 Meedoen in Moerdijk en Programma 6 Samen vóór en mét de klant</i> , 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Begroting 2012 voor Programma 3 Meedoen in Moerdijk en Programma 6 Samen vóór en mét de klant</i> , 2011.
Gemeente Moerdijk, <i>Samenvatting Bestuurlijk Behandelvoorstel</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota B&W Visie en plan van aanpak Centrum Jeugd en Gezin</i> , 13 mei 2009.
Gemeente Moerdijk, <i>Conceptbesluit Bestuurlijk Behandelvoorstel</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota B&W Centrum voor Jeugd en Gezin</i> , 7 februari 2008.
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota stand van zaken Centrum voor Jeugd en Gezin</i> , 6 november 2009.
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota B&W Ontwerp Centrum voor Jeugd en Gezin</i> , 28 oktober 2010.
Gemeente Moerdijk, <i>Alternatieven Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Aanleiding Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Onderbouwing Advies Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Kosten Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Concept besluit Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>besluit B&W Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota B&W invulling kernteam Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .
Gemeente Moerdijk, <i>besluit B&W virtuele werkomgeving Centrum voor Jeugd en Gezin</i> .

Schriftelijke stukken
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota opening Centrum voor Jeugd en Gezin.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Adviesnota samenwerkingsovereenkomst Centrum voor Jeugd en Gezin.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda werkbijeenkomst 1 Centrum voor Jeugd en Gezin, 23 juli 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag werkbijeenkomst 1 Centrum voor Jeugd en Gezin, 23 juli 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Vorbereiding werkbijeenkomst Centrum voor Jeugd en Gezin.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Toelichting werkbijeenkomst 1 Centrum voor Jeugd en Gezin, 23 juli 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda werkbijeenkomst 2 Centrum voor Jeugd en Gezin, 10 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag werkbijeenkomst 2 Centrum voor Jeugd en Gezin, 10 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Toelichting werkbijeenkomst 2 Centrum voor Jeugd en Gezin, 10 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Stellingen werkbijeenkomst 2 Centrum voor Jeugd en Gezin, 10 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda werkbijeenkomst 3 Centrum voor Jeugd en Gezin, 24 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag werkbijeenkomst 3 Centrum voor Jeugd en Gezin, 24 september 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Resultaten werkbijeenkomsten Centrum voor Jeugd en Gezin.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Uitnodiging ' CJG komt naar je toe' .</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Presentatie ' CJG komt naar je toe'.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst 1 Projectgroep CJG, 21 januari 2010.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst 2 Projectgroep CJG, 16 maart 2010.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst 3 Projectgroep CJG, 18 mei 2010.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda bijeenkomst projectgroep CJG, 21 oktober.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst Projectgroep CJG, 21 oktober 2010.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst Projectgroep CJG, 18 januari 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda bijeenkomst projectgroep CJG, 30 juni 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Verslag bijeenkomst projectgroep CJG, 30 juni 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Agenda bijeenkomst projectgroep CJG, 20 oktober 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Resultaten vragenlijst over Centrum voor Jeugd en Gezin</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Vragenlijst over Centrum voor Jeugd en Gezin, september 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Implementatieplan Centrum voor Jeugd en Gezin, 13 december 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Raadsvoorstel Startdocument Begraafplaats en Crematoriumfunctie Zevenbergen, 29 januari 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Startdocument ' Begraafplaats en Crematoriumfunctie Zevenbergen, 29 januari 2009.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Raadsvoorstel Begraafplaats en Crematoriumfunctie Zevenbergen, 7 juli 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Bewonersbrief stand van zaken algemene begraafplaatsen Moerdijk, 16 september 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Vragenlijst algemene begraafplaatsen Moerdijk, 16 september 2011.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Resultaat draagvlakmeting.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Bewonersbrief Resultaat draagvlakmeting, 3 januari 2012.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Raadsbesluit Vervolgprocedure Algemene Begraafplaatsen, 2 februari 2012.</i>
Gemeente Moerdijk, <i>Vragenlijst Nieuwe locatie algemene begraafplaats, september 2011.</i>

Schriftelijke stukken

Gemeente Moerdijk, *Vragenlijst Uitbreiding algemene begraafplaats, september 2011.*

Gesprekspartners tijdens de interviews		
Voorletter	Naam	Functie
G.J.M.	Blom	Fractievoorzitter SP
A.	Dees	Communicatieadviseur
A.	Grootenboer-Dubbelman	Wethouder
C.	Huijssoon	Lid fractie Onafhankelijk Moerdijk
T.	de Jong	Projectleider afdeling RMO
L.M.	Koevoets	Wethouder
W.M.	De Pijper	Fractievoorzitter Burger Belangen Moerdijk
C.	Punt	Wethouder
M.	Santingh	Projectleider afdeling RMO
K.	Van Schenk Brill	Fractievoorzitter VVD
H.C.A.M.	Schouwenaars	Fractievoorzitter PvdA
M.	van der Slikke	Adviseur Jeugdbeleid afdeling RMO
M.	van Zantvliet	Adviseur Onderwijs afdeling RMO

Bijlage 2 Normenkader

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

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

Figuur B.1: hoofdnormen voor het onderzoek.

Deze hoofdnormen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Beleid

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

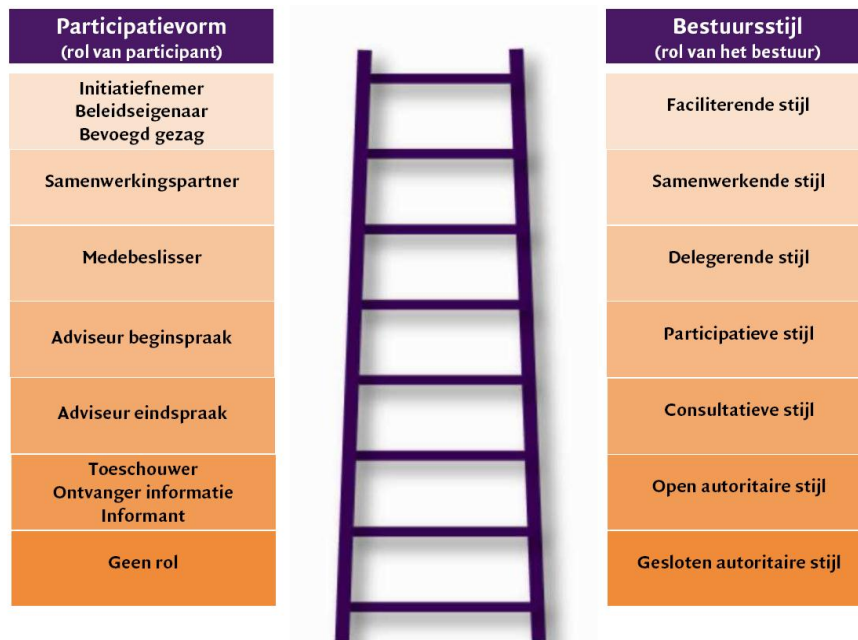
Realisatie

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

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

Er is duidelijkheid over:

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



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

- 8 Hoofdnorm: burgerparticipatie is geborgd en 'ingeburgerd' in de primaire werkprocessen van de gemeente.
 - a De inzet van burgerparticipatie is bekend en iedereen begrijpt het hoe en waarom (inclusief de gemeenteraad).
 - b De afweging pro- of contra burgerparticipatie en het ontwerpen van een professionele aanpak zijn onderdeel van professioneel beleid maken en uitvoeren.
- 9 Hoofdnorm: de gemeente is in participatieprocessen een slagvaardige en betrouwbare samenwerkingsspeler voor burgers en spreekt met één mond.
 - a De rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij burgerparticipatie is bij elk participatietraject helder.
 - b Het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is constructief en staat in dienst van een slagvaardig en eenduidig optreden naar buiten.

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.
 - c De inhoudelijke opbrengst van burgerparticipatie ondersteunt de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

- 11 Voorafgestelde doelen voor burgerparticipatie worden gerealiseerd.

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

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

Evaluatie en bijsturing

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

Bijlage 3 Methodische verantwoording

Aard van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de aanpak en resultaten van burgerparticipatie en 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 in is het geval van Moerdijk voor de periode na de vaststelling van de nota Beginspraak op Maat.

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 Moerdijk zijn 20 participatietrajecten geselecteerd en geëvalueerd met de Participatiemonitor.

De 20 geëvalueerde trajecten voor Moerdijk

- Bewonersinitiatief Patersbos
- Burgerschouw 2011
- Duurzame verbindingen Havenschap
- Havenfront Willemstad
- Herijking van het subsidiebeleid
- Keuze begraafplaatsen
- Ontwerpproces en vormgeving samenwerking MFC Moerdijk (initiatieffase)
- Ontwikkeling blauwe zone (parkeren) in Klundert
- Ontwikkeling centrumplan Zevenbergen
- Ontwikkeling evenemententerrein Klundert
- Pannaveldje in Fijnaart
- Planontwikkeling Watertoren Zevenbergen
- Planontwikkeling Achterstraat Willemstad
- Planontwikkeling Centrum Noordhoek
- Planontwikkeling locatie Serena
- Planontwikkeling Oosterstraat Klundert
- Reconstructie Driehoefijzersstraat te Zevenbergschen Hoek
- Reconstructie Mauritsweg Klundert
- Totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin gemeente Moerdijk
- Woningbouw Vuurvlinder Standdaarbuiten

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 uit 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 Moerdijk 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 of de antwoorden van de respondenten ook representatief zijn voor de hele groep burgers, bedrijven en organisaties die heeft deelgenomen.

Deze factoren maken dat bij de interpretatie van de Participatiemonitor de focus niet zuiver moet liggen bij de exacte cijfers, maar vooral bij de globale patronen en indicaties die uit de projectrapporten naar voren komen, bijvoorbeeld 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 was 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 Moerdijk betrof dit de trajecten Bewonersinitiatief Patersbos, Duurzame verbindingen Havenschap, Ontwerpproces en vormgeving samenwerking MFC Moerdijk (initiatieffase, projectnr. 151), Ontwikkeling blauwe zone (parkeren) in Klundert, Ontwikkeling centrumplan Zevenbergen (projectnr. 153), Pannaveldje in Fijnaart, Planontwikkeling Achterstraat Willemstad (projectnr. 146), Planontwikkeling locatie Serena (projectnr. 44), Planontwikkeling Oosterstraat Klundert (projectnr. 134), Woningbouw Vuurvlinder Standdaarbuiten (projectnr. 116).

Kwaliteitsmaatstaf	Totaal gemiddelde	Gemiddelde zonder genoemde trajecten
Realisatiekracht	61	62
Democratie	61	63
Kwaliteit van samenwerking	66	66
Professionele vormgeving	62	65

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

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 Moerdijk geleid tot de selectie van twee verdiepingsdossiers:

- *De totstandkoming van het CJG*, als succesvol dossier, met hoge scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 7,3.
- *Keuze begraafplaatsen*, als minder succesvol dossier met lage scores op alle kwaliteitsmaatstaven en een gemiddeld rapportcijfer van participanten van 3,3.

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 Trajecten voor en na invoering van nota Beginspraak op Maat

In de Participatiemonitor zijn verschillende trajecten onderzocht die als volgt ingedeeld kunnen worden:

- 1 Start en afronding voor implementatie van de Nota Beginspraak op Maat (voor 2011).
- 2 Start na implementatie van de Nota Beginspraak op Maat (na 2011).
- 3 Start ruim voor implementatie van de Nota Beginspraak op Maat (voor 2011), maar het traject loopt door tot na de implementatie (na 2011).

Dit is afgeleid uit de looptijd die de projectleiders hebben omschreven.

Categorie 1

Havenfront Willemstad
Planontwikkeling Centrum Noordhoek
Planontwikkeling Oosterstraat

Categorie 2

Burgerschouw 2011
Duurzame verbindingen Havenschap
Herijking van het subsidiebeleid
Pannaveldje Fijnaart
Ontwikkeling blauwe zone

Categorie 3

Totstandkoming Centrum voor Jeugd en Gezin Moerdijk
Bewonersinitiatief Patersbos
Ontwerpproces en vormgeving samenwerking MFC Moerdijk
Ontwikkeling centrumplan Zevenbergen
Ontwikkeling evenemententerrein Klundert
Planontwikkeling Watertoren
Plantontwikkeling Achterstraat
Planontwikkeling locatie Serena
Reconstructie Driehoefijzersstraat
Reconstructie Mauritsweg
Woningbouw Vuurvlinder Standdaarbuiten
Keuze begraafplaatsen

Analyse

- Bij de projecten Havenfront Willemstad en Planontwikkeling Noordhoek (categorie 1) hebben geen participanten gereageerd. Scores op de vier kwaliteitsmaatstaven ontbreken om die reden.
- Het project Oosterstraat (Categorie 1) scoort matig op alle maatstaven.
- Bij de 5 trajecten die ná 2011 zijn gestart, wijken de scores op de kwaliteitsmaatstaven niet significant af van de 12 trajecten die vóór 2011 zijn gestart en daarna nog doorlopen.
- Wel is sprake van een lichte verbetering van de professionele vormgeving van de participatietrajecten. Bij trajecten die na 2011 starten is het cijfer gemiddeld een 6,5. Bij trajecten die vóór 2011 starten en daarna nog doorlopen is het gemiddelde cijfer een 6,1.

Bijlage 5 Specifieke vragen van de gemeenteraad

De gemeenteraad van Moerdijk heeft de Rekenkamer gevraagd na te gaan of de gemeente Moerdijk specifieke doelgroepen (denk aan jongeren of ouderen) apart benadert in participatieprocessen.

In deze bijlage wordt aangegeven waar dit punt is behandeld:

De gemeente Moerdijk hanteert voor het benaderen van specifieke groepen participanten (bijvoorbeeld jongeren of ouderen) geen aparte strategie of afwegingskader. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.1 op pagina 22.