

van inspraak naar invloed

burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

van inspraak naar invloed

burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel



voorwoord

In de relatie tussen overheid en burger heeft de afgelopen jaren een behoorlijke verschuiving plaatsgevonden. Enerzijds dringt de overheid mede op basis van informatietechnologie steeds dieper door in het persoonlijke doen en laten van haar burgers. Anderzijds stelt diezelfde burger in toenemende mate (steeds hogere) eisen aan de overheid in het bijzonder waar de overheid door haar handelen de onmiddellijke leefomgeving van haar bewoners raakt. Daarbij neemt de veelal georganiseerde burger al lang geen genoegen meer met enkel inspraak. Waar het uiteindelijk om draait is daadwerkelijke invloed. De burger wil zijn of haar inbreng terugzien in beleid en overheidshandelen. Alleen dan is vanuit het perspectief van de burger sprake van effectieve (burger)participatie. Dat laat overigens onverlet dat veel bewoners elke vorm van aandacht op prijs stellen, al was het maar om een platform te hebben om hun zorgen kenbaar te maken.

In het onderzoek van de rekenkamer naar het functioneren van de burgerparticipatie in de gemeente Capelle aan den IJssel is duidelijk naar voren gekomen dat het zeker niet ontbreekt aan het aantal instrumenten van burgerparticipatie. Wel ontbreekt het aan feitelijke invloed. Te vaak wordt de inbreng van bewoners enkel procedureel verwerkt zonder dat die inbreng zichtbaar effect heeft op het handelen van de gemeente. Daarmee is ondanks alle inzet van de gemeente het participatiebeleid uiteindelijk weinig effectief te noemen. Een belangrijke oorzaak voor deze mismatch is het ontbreken van een actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie met bijpassend afwegingskader. Met dit afwegingskader in de hand kan tenminste door maatwerk burgerinspraak uiteindelijk effectief worden omgezet in burgerinvloed. Daarbij moet ook expliciet inzichtelijk worden gemaakt hoe de inbreng van de burgers wordt verwerkt. Een uitkomst die voor alle betrokken partijen en daarmee ook voor de gemeente Capelle aan den IJssel alleen maar positief uit kan pakken.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Esther Doodkorte (projectleider), Tessa van den Berg en Charlotte Altena.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting op conclusies	11
	2-3 aanbevelingen	14
3	reactie en nawoord	17
	3-1 reactie college van B en W	17
	3-2 nawoord	21
	nota van bevindingen	23
1	inleiding	25
	1-1 aanleiding	25
	1-2 doel- en vraagstelling	26
	1-2-1 doelstelling	26
	1-2-2 vraagstelling	26
	1-3 afbakening	26
	1-4 leeswijzer	28
2	beleidsdoelstellingen en instrumenten voor burgerparticipatie	29
	2-1 inleiding	29
	2-2 definitie en participatieladder	29
	2-2-1 definitie experts	30
	2-2-2 definitie gemeente	31
	2-3 beleidsontwikkeling burgerparticipatie	32
	2-4 beleidsdoelstellingen burgerparticipatie	34
	2-5 soorten en instrumenten burgerparticipatie	36
	2-5-1 soorten burgerparticipatie	36
	2-5-2 burgerinitiatieven of ideeën	37
	2-5-3 georganiseerde burgerconsultatie	37
	2-5-4 georganiseerde doelgroepenconsultatie	38
	2-5-5 burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling	39
	2-6 aansluiting instrumenten op doelstellingen	39
	2-6-1 instrumenten op participatieladder	40
	2-6-2 specifieke ambities voor specifieke instrumenten	41
3	afwegingskader inzet burgerparticipatie	43
	3-1 inleiding	43
	3-2 afwegingskader	44
	3-3 toepassing afwegingskader	46
4	toepassing instrumenten	49

	4-1	inleiding	49
	4-2	criteria succesvolle burgerparticipatie	49
	4-3	casussen	52
	4-3-1	casus spreekuur Participatiewet	52
	4-3-2	casus burgerjury armoedebeleid	55
	4-3-3	casus Capels Expertise Netwerk duurzaamheid	60
	4-3-4	casus gebiedsvisie Centraal Capelle	63
	4-3-5	tot slot: analyse	67
5		doorwerking inbreng van participanten	71
	5-1	inleiding	71
	5-2	inbreng van participanten en doorwerking	71
	5-2-1	casus spreekuur Participatiewet	71
	5-2-2	casus burgerjury armoedebeleid	72
	5-2-3	casus Capels Expertise Netwerk duurzaamheid	75
	5-2-4	casus gebiedsvisie Centraal Capelle	77
	5-3	analyse	80
		bijlagen	83
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	85
bijlage 2		gebruikte literatuur en documentatie	87
bijlage 3		afkortingen	89
bijlage 4		afwegingskader en participatiewijzer	90

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 7 oktober 2015 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een stemkastsessie georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten van deze sessie en een overleg met de begeleidingscommissie, is de rekenkamer een onderzoek gestart naar het onderwerp burgerparticipatie.

De gemeente spant zich in om burgers te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. De gemeente past daarvoor meerdere instrumenten van burgerparticipatie en inspraak toe. In het Collegewerkprogramma 2010-2014 heeft het college burgerparticipatie expliciet als doel benoemd. Het beoogde de burgerparticipatie te versterken door nieuwe instrumenten van burgerparticipatie: een burgerpanel, een burgerjury, het Expertise Team Capelle (inmiddels genaamd: het Capels Expertise Netwerk) en een digitale ideeënbus. Ook het huidige college hecht een groot belang aan burgerparticipatie. De programmabegroting voor 2016 benoemt de expliciete doelstelling: “het bevorderen van burgerparticipatie en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie.” De rekenkamer wil nu weten in hoeverre de inzet van (de instrumenten van) burgerparticipatie in de gemeente effectief is. Of anders geformuleerd: of de instrumenten adequaat zijn ingezet en er een aantoonbare doorwerking van de inbreng van participanten is. Daartoe heeft zij onder meer vier casussen nader bestudeerd. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

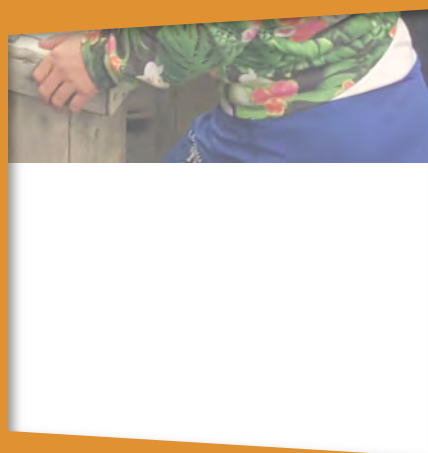
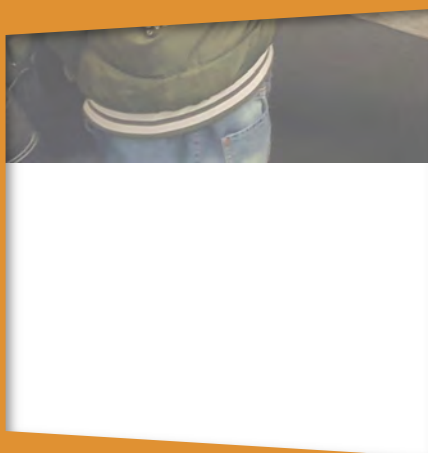
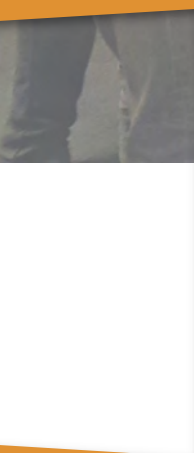
De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in de manier waarop de gemeente burgerparticipatie inzet bij de totstandkoming of uitvoering van beleid. Ook wil de rekenkamer beoordelen in hoeverre de inzet van de instrumenten voor burgerparticipatie effectief is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze zet de gemeente burgerparticipatie in bij de totstandkoming of uitvoering van beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college hecht er belang aan om van burgers te horen wat zij vinden van het gemeentelijk beleid. Het college beschikt over een groot aantal instrumenten van burgerparticipatie.
- 2 Het ontbreekt echter aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie, dat is voorzien van SMART-geformuleerde doelstellingen met bijpassend instrumentarium en een afwegingskader. Daardoor is de inzet van burgerparticipatie binnen de gemeente ongericht en niet eenduidig. Bovendien kan maatwerk hierdoor niet worden geborgd.
- 3 Naast het ontbreken van een adequaat beleidskader, worden ook de (eigen) criteria voor succesvolle burgerparticipatie niet nageleefd. Zo zijn de rollen en verwachtingen niet altijd helder en worden de representativiteit en de informatievoorziening onvoldoende geborgd. Inwoners en andere participanten waarderen het overigens wel dat de gemeente oprechte interesse toont in datgene wat zij inbrengen.
- 4 De doorwerking van de inbreng is zeer beperkt. Inbreng van burgers wordt wel meegewogen maar veelal niet expliciet meegenomen; besluitvorming over veel inbreng wordt zonder expliciete, inhoudelijke toezeggingen doorgeschoven naar een later moment. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk nauwelijks effectief is.

2-2 toelichting op conclusies

- 1 *Het college hecht er belang aan om van burgers te horen wat zij vinden van het gemeentelijk beleid. Het college beschikt over een groot aantal instrumenten van burgerparticipatie.*
 - In het Coalitieakkoord 2014-2018 wordt het belang van burgerparticipatie en wijkgericht werken onderschreven. Het college heeft vastgelegd dat zij wil openstaan voor de signalen van inwoners en met hen de dialoog wil aangaan.
 - De gemeente kent vijftien verschillende instrumenten van burgerparticipatie. Zij kunnen worden onderverdeeld in vier soorten: burgerinitiatieven of ideeën, georganiseerde burgerconsultatie, georganiseerde doelgroepenconsultatie en burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling.
- 2 *Het ontbreekt echter aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie, dat is voorzien van SMART-geformuleerde doelstellingen met bijpassend instrumentarium en een afwegingskader. Daardoor is de inzet*

van burgerparticipatie binnen de gemeente ongericht en niet eenduidig. Bovendien kan maatwerk hierdoor niet worden geborgd.

concreet en bekend beleidskader

- Het vorige college heeft vier doelstellingen voor burgerparticipatie vastgesteld. Deze zijn: het verhogen van de kwaliteit van beleid, het versterken van draagvlak, het betrekken van burgers bij grotere beleidsbesluiten en het geven van ruimte om invloed uit te oefenen op beleid. Het huidige college heeft deze doelstellingen overgenomen. In 2016 heeft het huidige college het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie van de burger als aanvullende doelstelling benoemd.
- Geen van de vijf doelstellingen is SMART geformuleerd of geoperationaliseerd.
- De meeste medewerkers van de gemeente kennen de doelstellingen voor burgerparticipatie niet. Degene die de doelstellingen voor burgerparticipatie wel kennen, vinden deze te abstract en daardoor niet goed bruikbaar. Zij formuleren eigenstandig per project doelstellingen voor het betrekken van burgers.
- Voor een aantal instrumenten zijn prestatie-indicatoren (het aantal bijeenkomsten) geformuleerd. Deze prestatie-indicatoren geven slechts weer in welke mate het college zich wil inspannen.
- Het formuleren van deze prestatie-indicatoren heeft ertoe geleid dat de inzet van de instrumenten door het college en de ambtenaren als een doel op zich wordt gezien: er wordt te veel aandacht gevestigd op het aantal keren dat een instrument wordt ingezet.

actueel beleidskader

- Burgerparticipatie kan worden onderscheiden naar de mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen op de beleidsvorming of uitvoering. Van laag naar hoog gaat het om: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren/samenwerken en meebeslissen. De instrumenten van de gemeente richten zich vooral op informeren, raadplegen en adviseren. Voor meebeslissen ontbreekt het aan instrumenten. Zelf organiseren kan alleen worden vormgegeven door de WOP's en de website 'Maak Capelle'.
- De beschikbare instrumenten kunnen in hun opzet een bijdrage leveren aan de collegedoelestellingen uit het Collegewerkprogramma 2010-2014.
- De instrumenten kunnen echter logischerwijs nauwelijks bijdragen aan de nieuwe collegedoelestelling om de eigen verantwoordelijkheid en regievoering door burgers te vergroten. Met de beschikbare instrumenten kunnen burgers immers relatief weinig invloed uitoefenen op de vorming en uitvoering van het beleid.
- In de vier onderzochte praktijkcasussen blijkt dat de gebruikte instrumenten vooral bijdragen aan de collegedoelestelling om meer ruimte te geven aan inwoners om invloed uit te oefenen op Capels beleid. Het is niet vast te stellen of met de gebruikte instrumenten in de casussen ook de andere collegedoelestellingen gerealiseerd worden, zoals het verhogen van de kwaliteit van beleid of het vergroten van draagvlak.

goed afgebakend beleidskader

- De gemeente hanteert geen vastomlijnde definitie van burgerparticipatie.
- Er is geen afwegingskader op- of vastgesteld waarmee kan worden bepaald welk instrument voor burgerparticipatie het meest effectief is, bijvoorbeeld binnen de context van een specifiek beleidsdomein of doelgroep.
- Wel zijn enkele uitgangspunten en voorwaarden geformuleerd voor wanneer burgerparticipatie ingezet kan worden, maar het is aan de ambtenaren om zelf de

afweging te maken of zij burgerparticipatie willen inzetten en zo ja, welk instrument. In de praktijk wordt voor het besluit om burgerparticipatie in te zetten niet expliciet aan de voorwaarden getoetst.

gevolgen

- Per beleidsdomein of project wordt beoordeeld of en hoe burgerparticipatie plaats moet vinden en welke mate van invloed van burgers gepast is. Het ontbreken van een vastomlijnde definitie geeft veel ruimte om burgerparticipatie naar eigen inzicht in te vullen. De inzet en aanpak zijn daardoor echter ongericht.
- Zoals eerder aangegeven hanteren de gemeentelijke medewerkers per project eigenstandige doelstellingen voor burgerparticipatie, omdat zij de doelstellingen van het college niet kennen of te abstract vinden. Daardoor is de inzet van burgerparticipatie binnen de gemeente niet eenduidig.
- Door het ontbreken van een afwegingskader kan niet weloverwogen worden bepaald wat een goed instrumentarium is, passend bij de specifieke situatie van het project of beleidsdomein. Daardoor is maatwerk niet mogelijk.

3 *Naast het ontbreken van een adequaat beleidskader, worden ook de (eigen) criteria voor succesvolle burgerparticipatie niet nageleefd. Zo zijn de rollen en verwachtingen niet altijd helder en worden de representativiteit en de informatievoorziening onvoldoende geborgd. Inwoners en andere participanten waarderen het overigens wel dat de gemeente oprechte interesse toont in datgene wat zij inbrengen.*

- Het college heeft twee criteria opgesteld waaraan een traject met burgerparticipatie moet voldoen: het managen van verwachtingen en tijdigheid. Deze twee criteria richten zich alleen op een deel van het proces voorafgaand aan de participatie. Het ontbreekt aan criteria die gericht zijn op de doelstelling van het traject, de inrichting van het traject en de doorwerking van het traject. De Nationale ombudsman heeft meerdere criteria opgesteld die een succesvolle inrichting van burgerparticipatie moeten borgen.
- Niet alle criteria voor een succesvolle inrichting worden in de praktijk (goed) toegepast; ook niet de twee criteria die het college zelf heeft vastgesteld.
- In de vier onderzochte casussen zijn niet in alle casussen vooraf heldere keuzes gemaakt over bijvoorbeeld de rol van belanghebbenden, het doel van een traject, binnen welke kaders belanghebbenden kunnen meedenken of meedoen en wat de gemeente met de resultaten wil doen.
- In de casussen is niet geëxpliciteerd of vastgesteld welke belanghebbenden de gemeente precies wil spreken. Een uitzondering hierop vormt het CEN over duurzaamheid. Ook is niet vastgesteld wanneer de groep van belanghebbenden als voldoende representatief kan worden gezien. In de uitvoering blijkt het moeilijk om een representatieve groep van deelnemers te betrekken; het blijkt dat vaak dezelfde mensen aan de verschillende participatietrajecten meedoen. Het gaat bovendien steeds om een doelgroep die te typeren is als blank, 45 jaar of ouder en met een bovenmodaal inkomen. In de onderzochte casussen zijn geen aantoonbare extra inspanningen naar moeilijk bereikbare doelgroepen zoals jeugd en allochtonen verricht om een representatieve vertegenwoordiging te borgen.
- De informatievoorziening is in alle onderzochte casussen onvoldoende. Burgers ontvangen te weinig terugkoppeling over hun inbreng en het verdere verloop van het traject. Zij weten niet hoe hun inbreng wordt meegewogen en meegenomen. Inhoudelijke terugkoppeling vindt niet of bijvoorbeeld slechts eenmalig plaats.

- Het college stuurt onvoldoende op de twee criteria die zij zelf heeft gesteld aan burgerparticipatie; het managen van verwachtingen vindt niet tot nauwelijks plaats en de tijdigheid van de informatieverstrekking is wisselend.
 - Het college en de ambtelijke organisatie laten tijdens de participatietrajecten een constructieve houding zien. Burgers ervaren namelijk dat wethouders en ambtenaren hun inbreng serieus nemen en dat zij oprecht geïnteresseerd zijn.
- 4 *De doorwerking van de inbreng is zeer beperkt. Inbreng van burgers wordt wel meegewogen maar veelal niet expliciet meegenomen; besluitvorming over veel inbreng wordt zonder expliciete, inhoudelijke toezeggingen doorgeschoven naar een later moment. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk nauwelijks effectief is.*
- In de vier onderzochte casussen hebben belanghebbenden kunnen participeren. Ook is hun inbreng in de vorm van verslagen vastgelegd en is hun inbreng beoordeeld. Het spreekuur van de wethouder wordt hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat dit spreekuur feitelijk geen burgerparticipatie betreft.
 - De inbreng van de participanten in de casussen CEN en burgerjury is bestuurlijk meegewogen. Inbreng in deze casussen is via een bestuurlijk behandelvoorstel onder de aandacht van het college gekomen of via een andere weg besproken. In het behandelvoorstel staat bij de meeste ideeën en adviezen aangegeven dat zij nader worden onderzocht of in de toekomst zullen worden bekeken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Op deze ideeën en adviezen wordt echter vrijwel nauwelijks inhoudelijk gereageerd. De behandelvoorstellen worden veelal zonder wijziging overgenomen.
 - In de casus van de gebiedsvisie is niet alle inbreng van burgers door het college meegewogen. In eerste instantie hebben ambtenaren een selectie van de inbreng van de burgers gemaakt. De inbreng die de ambtenaren hebben willen overnemen, zijn in de gebiedsvisie verwerkt. Daarna is de gebiedsvisie aan het college voorgelegd. In de komende jaren zal pas een concrete uitwerking van de gebiedsvisie worden gemaakt, waaruit moet blijken in hoeverre deze inbreng van burgers wel of niet wordt meegenomen.
 - De inbreng van de belanghebbenden is niet in alle casussen meegenomen. Veel adviezen of ideeën van belanghebbenden worden doorgeschoven, bijvoorbeeld doordat het volgens de gemeente nog niet het juiste moment is om een idee uit te voeren. Het is onduidelijk of en hoe de inbreng van de burgers in de toekomst alsnog zal worden gebruikt. Daar zijn geen inhoudelijke toezeggingen over gedaan.
 - Voor de geïnterviewde deelnemers van de onderzochte trajecten is het erg onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurt: zij zien geen doorwerking van hun ideeën en weten niet waarom de gemeente hun ideeën al dan niet heeft gebruikt.
 - Op basis van documenten kan ook de rekenkamer geen duidelijke doorwerking vaststellen.
 - Door het gebrek aan doorwerking is de burgerparticipatie uiteindelijk nauwelijks effectief.

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies van het onderzoek naar burgerparticipatie doet de rekenkamer de navolgende aanbevelingen aan het college van B en W. Bij de aanbevelingen zijn enkele groene kaders opgenomen die de aanbevelingen nader concretiseren. Hiervoor heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van ervaringen met burgerparticipatie bij

andere gemeenten, zoals verzameld door onder andere de VNG en onderzoeksbureau PBLQ.

- 1 Stel concrete doelstellingen voor burgerparticipatie vast, passend bij de huidige ambities van het college. Draag er zorg voor dat ambtelijk medewerkers deze doelstellingen kennen en toepassen.

Doe dit op een luchtige, aansprekende manier, bijvoorbeeld met behulp van buttons, flyers, infographics, etc.

- 2 Ontwikkel en gebruik instrumenten of aanpakken voor burgerparticipatie die aansluiten bij de ambities van het college om burgers en bedrijven meer eigen regie en eigen verantwoordelijkheid te geven. Zorg dat de beïnvloedingsmogelijkheden van deze (nieuw te ontwikkelen) instrumenten op het niveau van 'meebeslissen' en 'zelf organiseren' worden ingericht.

Andere gemeenten hebben ook pogingen ondernomen om dergelijke instrumenten en aanpakken te ontwikkelen. Maak gebruik van deze goede voorbeelden, die onder meer te vinden zijn op de website van de VNG.

- 3 Stel een afwegingskader voor burgerparticipatie vast waarmee kan worden bepaald welk instrument voor burgerparticipatie het meest effectief is, bijvoorbeeld binnen de context van een specifiek beleidsdomein of doelgroep. Neem in het afwegingskader ook de doelstellingen en een duidelijke, vastomlijnde definitie van burgerparticipatie op, zodat een gerichte inzet en aanpak van burgerparticipatie binnen de gemeente is geborgd.

Veel gemeenten maken al gebruik van een dergelijk afwegingskader. Maak slim gebruik van de voorbeelden die al beschikbaar zijn. Zorg er wel voor dat het afwegingskader past bij de specifieke omstandigheden, ambities en uitdagingen in Capelle aan den IJssel.

Maak het afwegingskader visueel aantrekkelijk voor medewerkers om te gebruiken en zorg voor een eenvoudig en toegankelijk gebruik, bijvoorbeeld door het afwegingskader digitaal aan te bieden.

- 4 Pas de criteria (spelregels) van de Nationale ombudsman consequent toe bij de voorbereiding, uitvoering en afronding van een burgerparticipatietraject. Met name de fase van voorbereiding, de representativiteit en de afronding verdienen bijzondere aandacht. Maak altijd een concreet plan voorafgaand aan een traject, waarin wordt aangegeven hoe de tien spelregels worden toegepast. Bij twijfel over het kunnen volgen van een spelregel is het zaak dat de ambtelijk medewerker hierover afstemming zoekt met de portefeuillehouder.
- 5 Denk na over goede aanpakken waarmee ook moeilijk bereikbare groepen toch hun input over beleidsonderwerpen kunnen leveren. Haak bijvoorbeeld als overheid aan bij meetings, bijeenkomsten, verenigingsavonden etc. die al door de

betreffende doelgroepen zelf worden georganiseerd of sluit je aan bij bestaande initiatieven. Vervul daarbij de rol als deelnemer in plaats van de initiatiefnemer.

- 6 Laat na afloop van elk burgerparticipatietraject expliciet vastleggen welke inhoudelijke afwegingen er zijn gemaakt bij het gebruik van de inbreng van participanten. Ook moet worden gerapporteerd over of, en zo ja hoe, de inbreng is meegenomen in bijvoorbeeld nieuw beleid, een visiedocument, een plan van aanpak, etc. Zorg ervoor dat deze rapportage met inhoudelijke afwegingen, argumenten en wijze van opvolging altijd en op een toegankelijke manier wordt teruggekoppeld aan de deelnemers van een burgerparticipatietraject.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Graag maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid om op de rapportage Burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel te reageren. Wij geven onderstaand ons commentaar gericht op de conclusies en aanbevelingen van de rapportage. Burgerparticipatie is een breed begrip. Op de participatieladder loopt dit uiteen van informeren tot zelf organiseren en alles wat daar tussen zit. De huidige complexe context, en soms ook turbulente omgeving, vraagt om een grote mate van interactief besturen in een netwerk-samenleving. Dat vraagt om maatwerk en creatieve oplossingen van politiek, bestuur en de ambtelijke organisatie op het gebied van burgerparticipatie. Wij staan voor actieve WijkOverlegPlatforms (WOP's), buurtgroepen en participatie op het gebied van groenonderhoud, stadslandbouw en op het gebied van de duurzaamheid. Tevens constateren wij op dossiers als veiligheid en leefbaarheid steeds meer verschillende vormen van bewonersparticipatie. Het faciliteren van deze vormen van burgerparticipatie wordt onder andere vormgegeven door middel van ons crowdfunding platform 'Maak Capelle'. Dit doet volgens ons recht aan het maatwerk wat wij voor ogen hebben.

Uw onderzoek biedt vele aanknopingspunten en suggesties om burgerparticipatie op een nog hoger plan te brengen. In uw oordeel bent u scherp en prikkelend. Dat geeft stof tot nadenken. Wel zijn wij van mening dat een aantal conclusies nuancerend behoeft.

Voor wat betreft de aanbevelingen danken wij de Rekenkamer voor de suggesties om de bestaande praktijk te verbeteren. In de diversiteit aan middelen is het goed een leidraad te creëren. Het hanteren van een beleidskader en daarbij behorende criteria om te komen tot de juiste inzet is een prima suggestie. Uw onderzoek toont aan dat wij ons op dit gebied verder kunnen verbeteren. Er is al veel aandacht voor communicatie en burgerparticipatie in onze organisatie, maar een formeel beleidskader ontbreekt nog. Wij zullen de aanbevelingen in het rapport dan ook graag benutten om de gewenste verbetering te realiseren.

Hoofdconclusies

- 1 *Het college hecht er belang aan om van burgers te horen wat zij vinden van het gemeentelijk beleid. Het college beschikt over een groot aantal instrumenten van burgerparticipatie.*

Wij herkennen ons in de conclusie. Het is in lijn met de ambitie die wij bij aantreden onszelf hebben opgelegd. Wij willen bereikbaar en beschikbaar zijn voor Capellenaren, open staan voor hun signalen en laten horen wat wij met signalen doen.

- 2 *Het ontbreekt echter aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burgerparticipatie, dat is voorzien van SMART geformuleerde*

doelstellingen met bijpassend instrumentarium en een afwegingskader. Daardoor is de inzet van burgerparticipatie binnen de gemeente ongericht en niet eenduidig. Bovendien kan maatwerk hierdoor niet worden geborgd.

Wij delen uw mening dat het belangrijk is dat er duidelijke kaders en afspraken zijn, die de organisatie houvast bieden om structureel, eenduidig en professioneel te communiceren met burgers en andere doelgroepen. Het hebben van een dergelijk kader kan een instrument zijn om de inzet te kanaliseren. De conclusie dat in de huidige praktijk uitvoering ongericht is delen wij niet. De diverse instrumenten beschikken namelijk wel over een eigen kader. Per thema wordt een afweging gemaakt en gekozen voor het participatie-instrument.

- 3 *Naast het ontbreken van een adequaat beleidskader, worden ook de (eigen) criteria voor succesvolle burgerparticipatie niet nageleefd. Zo zijn de rollen en verwachtingen niet altijd helder en worden de representativiteit en de informatievoorziening onvoldoende geborgd. Inwoners en andere participanten waarderen het overigens wel dat de gemeente oprechte interesse toont in datgene wat zij inbrengen.*

Het managen van verwachtingen en verantwoording afleggen over bereikte resultaten zijn belangrijke aandachtspunten in participatietrajecten. Uw onderzoek heeft dat eens te meer bevestigd.

- 4 *De doorwerking van de inbreng is zeer beperkt. Inbreng van burgers wordt wel meegewogen maar veelal niet expliciet meegenomen; besluitvorming over veel inbreng wordt zonder expliciete, inhoudelijke toezeggingen doorgeschoven naar een later moment. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk nauwelijks effectief is.*

Een deel van deze conclusie delen wij niet met de Rekenkamer en een nuancering is wat ons betreft op zijn plaats. Het klopt dat wij bij besluitvorming explicieter kunnen aangeven welke ideeën door bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven tijdens het interactieve proces zijn ingebracht en welke ideeën wij daadwerkelijk overnemen. Het feit dat wij deze afweging nu niet altijd inzichtelijk maken, wil echter niet zeggen dat wij geen ideeën overnemen en de burgerparticipatie dus nauwelijks effectief is. Wij durven te beweren dat het tegendeel waar is. Onze keuzes zijn al in heel veel gevallen gebaseerd op ideeën en initiatieven van Capellenaren. Uw conclusie dat de burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel nauwelijks effectief is, is in onze ogen dus onjuist.

Wij onderbouwen dat graag met enkele voorbeelden. Eén van de onderzochte casussen is de Burgerjury armoedebeleid. Op basis van de uitkomsten van de jury is een aantal vervolgacties voorgesteld. Met name op het belang dat al op jonge leeftijd ingespeeld wordt op het verstandig omgaan met geld. De noodzaak van en mogelijkheden voor (extra) financiële educatie via het onderwijs (bijvoorbeeld door deelname aan de jaarlijkse landelijke Week van het Geld) is besproken in het directeurenoverleg van de Capelse scholen en vervolgens in het Onderwijsplatform. De Burgerjury vond dat scholen minder dure schoolreizen moeten aanbieden, omdat dit voor veel ouders niet te betalen is.

Ook dit signaal is besproken in het directeurenoverleg van de Capelse scholen en vervolgens in het Onderwijsplatform. Het idee van de Burgerjury om de individuele inkomenstoelage in natura te verstrekken is niet overgenomen. In de Participatiewet is

onder meer bepaald dat de hoogte van de individuele inkomenstoeslag (een geldbedrag) door de gemeenteraad in een verordening moet worden vastgelegd. Bovendien is de toeslag niet gerelateerd aan bepaalde kosten en is deze vrij te besteden. Er is geen wettelijke mogelijkheid om de toeslag in natura te verstrekken. Deze casus maakt duidelijk dat doorwerking ook een relatie heeft met onze partners en met wettelijke mogelijkheden. Een andere van de vier onderzochte casussen is de gebiedsvisie Centraal Capelle. De gebiedsvisie is tot stand gekomen in intensief overleg met bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven en wij hebben zeer veel van de ingebrachte ideeën overgenomen. Zo krijgt het Stadsplein op voorspraak van Capellenaren een groene afronding, creëren wij in het centrum meer en ruimere parkeervakken en maken we op nadrukkelijk verzoek van Capellenaren de parken in het gebied beter toegankelijk en beleefbaar. Ook hebben wij onlangs bij de selectie van een marktpartij voor de ontwikkeling van woningen aan de Fazantstraat het unanieme advies van de selectiecommissie overgenomen. In de selectiecommissie hadden ook bewoners zitting. Wij hopen dat dit aantoont dat de burgerparticipatie effectief is en dat het leerpunt vooral ligt bij het explicieter inzichtelijk maken welke ideeën wij wel en niet overnemen. Op dit punt delen wij de opvatting van de Rekenkamer.

Aanbevelingen

Gezien de conclusies van het onderzoek naar burgerparticipatie doet de Rekenkamer ons de navolgende aanbevelingen.

- 1 *Stel concrete doelstellingen voor burgerparticipatie vast, passend bij de huidige ambities van het college. Draag er zorg voor dat ambtelijk medewerkers deze doelstellingen kennen en toepassen. Doe dit op een luchtige, aansprekende manier, bijvoorbeeld met behulp van buttons, flyers, infographics, etc.*

Naar aanleiding van de aanbevelingen is het voornemen op het intranet van de gemeente een toolbox te ontwikkelen waarin 'burgerparticipatie' op de gebieden beleid, afwegingskader en communicatiemiddelen wordt gepresenteerd. De bestaande instrumenten, het bijbehorende instrumentarium en de opgedane ervaring in de diverse trajecten ligt hier wat ons betreft aan ten grondslag.

- 2 *Ontwikkel en gebruik instrumenten of aanpakken voor burgerparticipatie die aansluiten bij de ambities van het college om burgers en bedrijven meer eigen regie en eigen verantwoordelijkheid te geven. Zorg dat de beïnvloedingsmogelijkheden van deze (nieuw te ontwikkelen) instrumenten op het niveau van 'meebeslissen' en 'zelf organiseren' worden ingericht. Andere gemeenten hebben ook pogingen ondernomen om dergelijke instrumenten en aanpakken te ontwikkelen. Maak gebruik van deze goede voorbeelden, die onder meer te vinden zijn op de website van de VNG.*

Wij nemen de aanbeveling ter harte en zijn gericht op en bereid te leren van best-practices in den lande. Dit is overigens ook in lijn met de, mede door de raad ingegeven, doorontwikkeling van het wijkgericht werken waarin de opgaven op buurniveau centraal staan via zogeheten opgavengestuurd werken. Met het digitale platform 'maakcapelle' hebben wij reeds een innovatief instrument ontwikkeld op het niveau van meebeslissen en zelf organiseren. Feitelijk wordt reeds uitvoering gegeven aan deze aanbeveling.

- 3 Stel een afwegingskader voor burgerparticipatie vast waarmee kan worden bepaald welk instrument voor burgerparticipatie het meest effectief is, bijvoorbeeld binnen de context van een specifiek beleidsdomein of doelgroep. Neem in het afwegingskader ook de doelstellingen en een duidelijke, vastomlijnde definitie van burgerparticipatie op, zodat een gerichte inzet en aanpak van burgerparticipatie binnen de gemeente is geborgd. Veel gemeenten maken al gebruik van een dergelijk afwegingskader. Maak slim gebruik van de voorbeelden die al beschikbaar zijn.

Zorg er wel voor dat het afwegingskader past bij de specifieke omstandigheden, ambities en uitdagingen in Capelle aan den IJssel.

Maak het afwegingskader visueel aantrekkelijk voor medewerkers om te gebruiken en zorg voor een eenvoudig en toegankelijk gebruik, bijvoorbeeld door het afwegingskader digitaal aan te bieden.

Wij vinden het belangrijk dat er duidelijke kaders en afspraken zijn, die de organisatie houvast bieden om structureel, eenduidig en professioneel te communiceren met burgers en andere doelgroepen. Te meer omdat in onze optiek communicatie en burgerparticipatie een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van de hele organisatie. Door middel van de eerder genoemde toolbox zal dit worden aangeboden. Wij willen hierbij overigens wel de kanttekening plaatsen dat burgerparticipatie anno 2016 ook een meer en meer 'organisch proces' is dat is ingebed in de moderne praktijk van beleidsontwikkeling. Wij willen waken voor een bureaucratisch ingerichte praktijk van burgerparticipatie en investeren in maatwerk in de samenwerking.

- 4 Pas de criteria (spelregels) van de Nationale ombudsman consequent toe bij de voorbereiding, uitvoering en afronding van een burgerparticipatietraject. Met name de fase van voorbereiding, de representativiteit en de afronding verdienen bijzondere aandacht. Maak altijd een concreet plan voorafgaand aan een traject, waarin wordt aangegeven hoe de tien spelregels worden toegepast. Bij twijfel over het kunnen volgen van een spelregel is het zaak dat de ambtelijk medewerker hierover afstemming zoekt met de portefeuillehouder.

Wij nemen deze aanbeveling mee in lijn met de overige aanbevelingen die gericht zijn op het ontwikkelen van een beleidskader voor burgerparticipatie.

- 5 Denk na over goede aanpakken waarmee ook moeilijk bereikbare groepen toch hun input over beleidsonderwerpen kunnen leveren. Haak bijvoorbeeld als overheid aan bij meetings, bijeenkomsten, verenigingsavonden etc. die al door de betreffende doelgroepen zelf worden georganiseerd of sluit je aan bij bestaande initiatieven. Vervul daarbij de rol als deelnemer in plaats van de initiatiefnemer.

In relatie tot de verdere ontwikkeling een belangrijk thema. In sommige trajecten is het ook voor onze gemeente een uitdaging het democratische gehalte van de participatie op een zo hoog mogelijk peil te krijgen. Wij experimenteren steeds vaker met nieuwe interactieve werkvormen en instrumenten om moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken en laten ons graag inspireren door goede voorbeelden in het land. Wij zullen hier actief mee bezig blijven.

- 6 Laat na afloop van elk burgerparticipatietraject expliciet vastleggen welke inhoudelijke afwegingen er zijn gemaakt bij het gebruik van de inbreng van participanten. Ook moet worden gerapporteerd over of, en zo ja hoe, de inbreng is meegenomen in bijvoorbeeld nieuw beleid, een visiedocument, een plan van aanpak, etc. Zorg ervoor dat deze rapportage met

inhoudelijke afwegingen, argumenten en wijze van opvolging altijd en op een toegankelijke manier wordt teruggekoppeld aan de deelnemers van een burgerparticipatietraject.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Het managen van verwachtingen en verantwoording afleggen over bereikte resultaten zijn belangrijke aandachtspunten in participatietrajecten. Op een aantal burgerparticipatie instrumenten vindt dit ook al plaats. Om aan te sluiten bij de verwachting van de deelnemers zullen wij dit onderdeel verwerken in het beleidskader en in ons eerstvolgende Burgerpanel expliciet aandacht geven aan dit thema en de deelnemers bevragen over de door hen gewenste wijze van terugkoppeling.

3-2 nawoord

De rekenkamer is verheugd dat het college de conclusies en de aanbevelingen grotendeels onderschrijft. Volgens het college biedt het onderzoek vele aanknopingspunten en suggesties om burgerparticipatie op een nog hoger plan te brengen.

Het college maakt in zijn reactie een nuancering ten aanzien van de conclusie over de doorwerking van burgerparticipatie, namelijk dat het college wel ideeën overneemt. Volgens het college zou burgerparticipatie daardoor wel effectief zijn. De rekenkamer deelt deze opvatting niet. Het college schetst het voorbeeld van de burgerjury. De rekenkamer heeft geconstateerd dat, zoals het college aangeeft, de ideeën vanuit de burgerjury zijn gedeeld met ketenpartners. Echter, de rekenkamer heeft ook vastgesteld dat de ideeën van de burgerjury nergens concreet zijn gemaakt in (nieuw) beleid of een (nieuwe) aanpak. Voor de voorbeelden die het college schetst over de gebiedsvisie geldt dat niet alle inbreng van burgers door het college is meegewogen. In eerste instantie hebben ambtenaren een selectie van de inbreng van de burgers gemaakt. Slechts een selectie van deze inbreng is in de gebiedsvisie verwerkt. Daarna is de gebiedsvisie aan het college voorgelegd. Omdat de gebiedsvisie nog veelal om ambities voor de toekomst gaat, worden veel adviezen of ideeën van belanghebbenden doorgeschoven naar de ontwikkelfase. Het is onduidelijk of en zo ja, hoe de inbreng van de burgers in de toekomst zal worden gebruikt. Daar zijn geen inhoudelijke toezeggingen over gedaan. Zoals het college zelf ook al aangeeft in zijn reactie is het vooral noodzakelijk om explicieter te maken welke ideeën nu wel of niet worden overgenomen.

De conclusie dat de uitvoering van burgerparticipatie ongericht is, deelt het college niet. Het college stelt dat de verschillende instrumenten over een eigen kader beschikken: per thema wordt een instrument gekozen. De rekenkamer verschilt hierin van mening met het college en blijft bij haar conclusie dat de inzet ongericht is. Voor slechts vier van de vijftien instrumenten is expliciet vastgelegd wanneer deze instrumenten kunnen worden ingezet. Voor de overige instrumenten zijn deze kaders niet beschikbaar. Ook is er geen afwegingskader per thema beschikbaar op basis waarvan een instrument wordt gekozen. Daarnaast bieden de bestaande kaders nog onvoldoende zicht op hoe de instrumenten zich tot elkaar verhouden en het beste ingezet kunnen worden. Dit houdt ook verband met de conclusie van de rekenkamer dat in Capelle aan den IJssel een goed afwegingskader ontbreekt. Door het ontbreken van een afwegingskader kan niet weloverwogen worden bepaald wat een goed instrumentarium is, passend bij de specifieke situatie van het project of

beleidsdomein. Daardoor is maatwerk niet mogelijk en wordt de uitvoering van burgerparticipatie ongericht.

Het college geeft aan alle aanbevelingen over te nemen. Het college heeft op enkele punten echter niet duidelijk gemaakt op welke manier het opvolging wil geven aan de aanbevelingen. Zo wordt aangegeven dat met het ontwikkelen van 'maakcapelle' al uitvoering zou zijn gegeven aan aanbeveling 2. Andere stappen worden niet beschreven. Volgens de rekenkamer is 'maakcapelle' een goede stap in het ontwikkelen van instrumenten die meer eigen regie en verantwoordelijkheid aan burgers en bedrijven geven. Alleen 'maakcapelle' acht de rekenkamer echter niet toereikend om de ambitie van het college daadwerkelijk te kunnen realiseren.

In zijn reactie op aanbeveling 3 schrijft het college dat het college het belangrijk vindt dat er duidelijke kaders en afspraken zijn, maar dat het wil waken voor een bureaucratisch proces. De rekenkamer onderschrijft dit. Een afwegingskader hoeft geen bureaucratisch instrument te zijn. Het afwegingskader moet laten zien welke instrumenten beschikbaar zijn én moet inzicht bieden in de verhouding tussen de beschikbare instrumenten en de wijze waarop deze instrumenten het beste kunnen worden ingezet. Als het college ervoor zorg draagt dat de beoogde toolbox ook inzicht geeft in de verhouding tussen de instrumenten en de beste wijze waarop ze kunnen worden ingezet, volstaat de toolbox.

Tot slot schrijft het college bij aanbeveling 5 dat het experimenteert met nieuwe interactieve werkvormen en instrumenten om moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken. Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer dit niet waargenomen. Het voornemen om zich meer actief in te zetten voor het betrekken van moeilijk bereikbare doelgroepen juicht de rekenkamer wel toe. Initieer daarvoor niet alleen nieuwe interactieve methoden, maar sluit ook aan bij bestaande initiatieven van deze doelgroepen zelf.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 7 oktober 2015 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een zogenoemde stemkastsessie georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten van deze sessie en een overleg met de begeleidingscommissie, is bepaald dat de rekenkamer in 2016 een onderzoek gaat uitvoeren naar het onderwerp burgerparticipatie.

De gemeente spant zich in om burgers te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Sinds 2004 past de gemeente meerdere instrumenten van burgerparticipatie toe. Voorbeelden zijn de inzet van adviesraden, het ad hoc bevragen van burgers om mee te denken over (nieuw)bouwprojecten, Wijkoverlegplatforms (WOP's) en de mogelijkheid om in te spreken tijdens raadsvergaderingen. Daarnaast heeft de gemeente in 2009 een aanpak ontwikkeld voor wijkgericht werken, waardoor burgerbetrokkenheid bij het beleid zou moeten worden vergroot.

In het 'Collegewerkprogramma 2010-2014' heeft het college van de gemeente burgerparticipatie expliciet als doel benoemd. Het college beoogde de burgerparticipatie te versterken door nieuwe instrumenten van burgerparticipatie. Dit betroffen een burgerpanel, een burgerjury, het Expertise Team Capelle (inmiddels genaamd: het Capels Expertise Netwerk) en een digitale ideeënbus. Een nadere uitwerking van deze instrumenten en de doelstellingen van burgerparticipatie zijn vastgelegd in de nota 'Wat vindt u?'¹ en de nota 'Verder met burgerparticipatie'.²

In 2010 en 2013 heeft de toenmalige Rekenkamer Capelle aan den IJssel onderzoeken uitgevoerd naar het wijkgericht werken³ en het functioneren van de WOP's.⁴ Beide onderzoeken gingen in op hoe deze instrumenten zijn vormgegeven en in de praktijk zijn toegepast. In hoeverre de doelstellingen van het college werden gerealiseerd en in welke mate de inbreng vanuit de burgers doorwerking had in beleid, is toen niet onderzocht. Ook in de evaluatie⁵ die het college in 2012 heeft laten uitvoeren naar de instrumenten van burgerparticipatie, kwam de effectiviteit van burgerparticipatie niet aan bod. Wel werd geconcludeerd dat alle onderdelen van het burgerparticipatiebeleid goed van de grond zijn gekomen.

Ook het huidige college hecht een groot belang aan burgerparticipatie. In het Coalitieakkoord 2014-2018 schrijft het college: "Naast bestaande instrumenten

¹ Capelle aan den IJssel, 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

² Capelle aan den IJssel, 'Verder met burgerparticipatie; het plan van aanpak 'Wat vindt u? in de praktijk', 29 april 2011.

³ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Samen de wijk in; een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel', 19 augustus 2010.

⁴ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'WOP's: Signalement Wijkoverlegplatforms in Capelle aan den IJssel', september 2013.

⁵ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', datum onbekend.

als de burgerjury, het burgerpanel, het Expertise Team Capelle (ETC), de sprokkeltoer, het wijkwethouderschap en het spreekuur van wethouders in de wijken, et cetera worden nieuwe initiatieven ontwikkeld. Het wijkgericht werken wordt versterkt.”

In aanvulling op het Coalitieakkoord 2014-2018 worden in de programmabegrotingen en jaarverslagen doelstellingen en prestatie-indicatoren op het gebied van burgerparticipatie geformuleerd. Onder meer staat aangegeven hoe vaak het burgerpanel en de burgerjury per jaar bij elkaar moeten komen. De programmabegroting voor 2016 benoemt als expliciete doelstelling voor burgerparticipatie het volgende: “het bevorderen van burgerparticipatie en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie.”⁶

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te geven in de manier waarop de gemeente burgerparticipatie inzet bij de totstandkoming of uitvoering van beleid;
- te beoordelen in hoeverre de inzet van de instrumenten voor burgerparticipatie effectief⁷ is.

1-2-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze zet de gemeente burgerparticipatie in bij de totstandkoming of uitvoering van beleid en in hoeverre is deze inzet effectief?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke beleidsdoelstellingen en welke instrumenten van burgerparticipatie kent de gemeente?
- 2 Wordt een adequate afweging gemaakt tussen de verschillende instrumenten van burgerparticipatie?
- 3 Worden de verschillende instrumenten van burgerparticipatie adequaat toegepast?
- 4 Heeft de inbreng van de participanten voldoende doorwerking gekregen in het (door de gemeente) vastgestelde (project)resultaat?

1-3 afbakening

Dit onderzoek richt zich op de periode vanaf 2014.

Deelvragen 3 en 4 beantwoordt de rekenkamer op basis van vier casussen van burgerparticipatie. De rekenkamer heeft daartoe een selectie van casussen gemaakt die vier soorten of ook wel categorieën van burgerparticipatie vertegenwoordigen.⁸ De rekenkamer heeft voor elk van deze vier soorten één casus uit 2015 bestudeerd. Het gaat om de volgende vier soorten en bijbehorende casussen:

- burgerinitiatieven of -ideeën: spreekuur Participatiewet door wethouder Faassen;

⁶ Capelle aan den IJssel, programmabegroting 2016, p. 8.

⁷ Onder effectief verstaat de rekenkamer een adequate inzet van de instrumenten van burgerparticipatie (zie deelvraag 1) en een aantoonbare doorwerking van de inbreng van participanten.

⁸ In hoofdstuk 2 worden deze soorten (of ook wel categorieën) nader toegelicht.

- georganiseerde burgerconsultatie: burgerjury over armoedebeleid;
- georganiseerde doelgroepenconsultatie: Capels Expertise Netwerk (CEN) over innovatie en duurzaamheid;
- burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling: gebiedsvisie Centraal Capelle.

Spreekuur wethouder Faassen over de Participatiewet

In 2015 heeft wethouder Faassen spreekuren georganiseerd over de Participatiewet. Dit vanwege de veranderingen op het gebied van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening (WSW).⁹ Deze onderwerpen komen in zijn portefeuille voor. De spreekuren zijn aan de ene kant om te horen wat er leeft bij inwoners en aan de andere kant om vragen te beantwoorden.¹⁰

Burgerjury over armoedebeleid

In de vijfde bijeenkomst van de burgerjury op 24 juni 2015 is het armoedebeleid van de gemeente besproken. Van de honderd leden waren 43 burgers aanwezig. Daarnaast waren wethouder Josien van Cappelle en wethouder Eric Faassen namens de gemeente bij de bijeenkomst aanwezig.¹¹ Doel van de bijeenkomst was om te horen hoe Capellenaren vinden dat het armoedebeleid in de afgelopen jaren is uitgevoerd.

Capels Expertise Netwerk (CEN) over innovatie en duurzaamheid

Op 31 augustus 2015 is het CEN bijeengekomen om te spreken over innovatie in relatie tot duurzaamheid. In de Duurzaamheidsagenda 2015-2018 zijn vijf samenwerkingsprojecten opgenomen. Voor de invulling van het innovatiebudget is het CEN gevraagd hoe dit ingevuld zou kunnen worden.

Gebiedsvisie Centraal Capelle

In het project Centraal Capelle wordt het centrumgebied van de gemeente vernieuwd. Hierbij zijn de ideeën van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties gebruikt om de zogeheten "gebiedspaspoorten" op te stellen voor negen locaties in het centrum. In de gebiedspaspoorten staan de ideeën en spelregels voor de partijen die uiteindelijk voor de vernieuwing zullen zorgen. Samen vormen zij de gebiedsvisie Centraal Capelle.¹²

Onder burgerparticipatie kunnen ook vormen van inspraak vallen. Inspraak beschouwt de rekenkamer in dit onderzoek als de mogelijkheid van gemeentelijke 'formele' adviesorganen om hun reactie te geven op (toekomstig) beleid van de gemeente. Voor dit onderzoek is daarom aan de WOP's, de Wmo-adviesraad, de Cliëntenraad Sociale Zaken en de Capelse Jeugdraad gevraagd hoe zij de mogelijkheden voor inspraak en burgerparticipatie in de gemeente ervaren. Alle andere soorten inspraak zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.¹³

⁹ http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/stel-uw-vraag-aan-wethouder-eric-faassen_23966.html

¹⁰ http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/persbericht-stel-uw-vragen-over-werk-op-spreekuur-wethouder-faassen_23480.html

¹¹ http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/krachtig-capelle_41551/item/burgerjury-armoedebeleid_24131.html

¹² http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/centraal-capelle_41874/

¹³ Hierbij gaat het om bijvoorbeeld inspraakprocedures die de Algemene wet bestuursrecht onderscheidt, zoals het ter inzage leggen van een bestemmingsplan.

1-4 leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de beleidsdoelstellingen en instrumenten voor burgerparticipatie (deelvraag 1) aan bod. Daarbij wordt ingegaan op de definitie van burgerparticipatie, het Capelse beleid en beleidsdoelstellingen en de verschillende instrumenten voor burgerparticipatie waarover de gemeente beschikt. Hoofdstuk 3 gaat in op een afwegingskader voor de inzet van burgerparticipatie (deelvraag 2). Aan de orde komen de voorwaarden voor het toepassen van burgerparticipatie en de mate waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 nader in op de wijze waarop de instrumenten voor burgerparticipatie in de praktijk worden ingezet (deelvraag 3). Aan de hand van de vier onderzochte casussen wordt beschreven of het gekozen instrument adequaat (volgens de criteria) is ingezet. Ook is voor de casussen nagegaan of de inzet heeft geleid tot een bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van burgerparticipatie. Tot slot komt in hoofdstuk 5 de doorwerking van de inbreng van de burgers aan bod (deelvraag vier). In de vier casussen is nagegaan of de inbreng van de burgers is meegewogen bij het projectresultaat. Tevens wordt beschreven in welke mate de inbreng van de burgers expliciet in het beleid is terug te vinden.

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de betreffende onderzoeksvraag en het bijbehorende normenkader is weergegeven. Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie, voorbeelden of uitleg direct gerelateerd aan burgerparticipatie in de gemeente. De geelgekleurde tekstblokken bevatten nadere uitleg over wetgeving, aanverwante zaken en algemene informatie.

2 beleidsdoelstellingen en instrumenten voor burgerparticipatie

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt deelvraag 1 aan bod:

Welke beleidsdoelstellingen en welke instrumenten van burgerparticipatie kent de gemeente?

De normen voor het beantwoorden van deze vraag zijn als volgt:

- Het college heeft doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie vastgesteld (paragraaf 2-4).
- De doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie zijn SMART geformuleerd¹⁴ (paragraaf 2-4).
- Bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen kennen de doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie (paragraaf 2-4).
- De instrumenten kunnen logischerwijze bijdragen aan de doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie (paragraaf 2-6).
- Het college heeft vastgesteld op welke wijze de instrumenten kunnen bijdragen aan welke doelstellingen (paragraaf 2-6).

Paragrafen 2-2 en 2-3 zijn beschrijvend van aard. In paragraaf 2-2 wordt beschreven wat burgerparticipatie is. Daartoe wordt een definitie van burgerparticipatie weergegeven en wordt ingegaan op de mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen door te participeren. Ook wordt de specifieke situatie in de gemeente geduid door aan te geven welke definitie de gemeente hanteert. Paragraaf 2-3 beschrijft vervolgens hoe het beleid rondom burgerparticipatie zich heeft ontwikkeld in de gemeente. Vervolgens komt in paragraaf 2-4 aan de orde of het college doelstellingen voor burgerparticipatie heeft vastgesteld. Daarbij wordt getoetst in hoeverre de doelstellingen SMART zijn geformuleerd en in hoeverre de betrokkenen op de hoogte zijn van deze doelstellingen. Daarna wordt in paragraaf 2-5 beschreven welke soorten van burgerparticipatie er onderscheiden kunnen worden en welke instrumenten de gemeente gebruikt.¹⁵ Tot slot wordt in paragraaf 2-6 vastgesteld in hoeverre deze instrumenten logischerwijze kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

2-2 definitie en participatieladder

Burgerparticipatie kan worden gedefinieerd als het betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming en uitvoering van (gemeentelijk) beleid. Er zijn veel verschillende vormen van burgerparticipatie. De mate waarin burgers kunnen worden betrokken verschilt van informeren tot meebeslissen. De gemeente hanteert geen vastomlijnde

¹⁴ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

¹⁵ Op basis van inzichten uit de literatuur, Capelse beleidsstukken en interviews met betrokkenen.

definitie. Zij omschrijft burgerparticipatie als het betrekken van burgers bij beleidsvorming en het versterken van hun betrokkenheid.

2-2-1 definitie experts

Burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Zo stelt de Nationale ombudsman dat burgerparticipatie slaat op “het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid”.¹⁶ Dit kan betrekking hebben op beleidsvorming en op beleidsuitvoering. In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak verwezen naar de definitie van Edelenbos, die burgerparticipatie definieert als het “vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”.¹⁷

Burgerparticipatie kan worden onderscheiden naar de mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen op de beleidsvorming of uitvoering. De meest gebruikte ‘participatieladder’ is die van Edelenbos en Monnikhof, waarbij zij vijf treden hanteren: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren/samenwerken, en meebeslissen.¹⁸ Een grafische weergave van deze participatieladder is te zien in figuur 2-1.

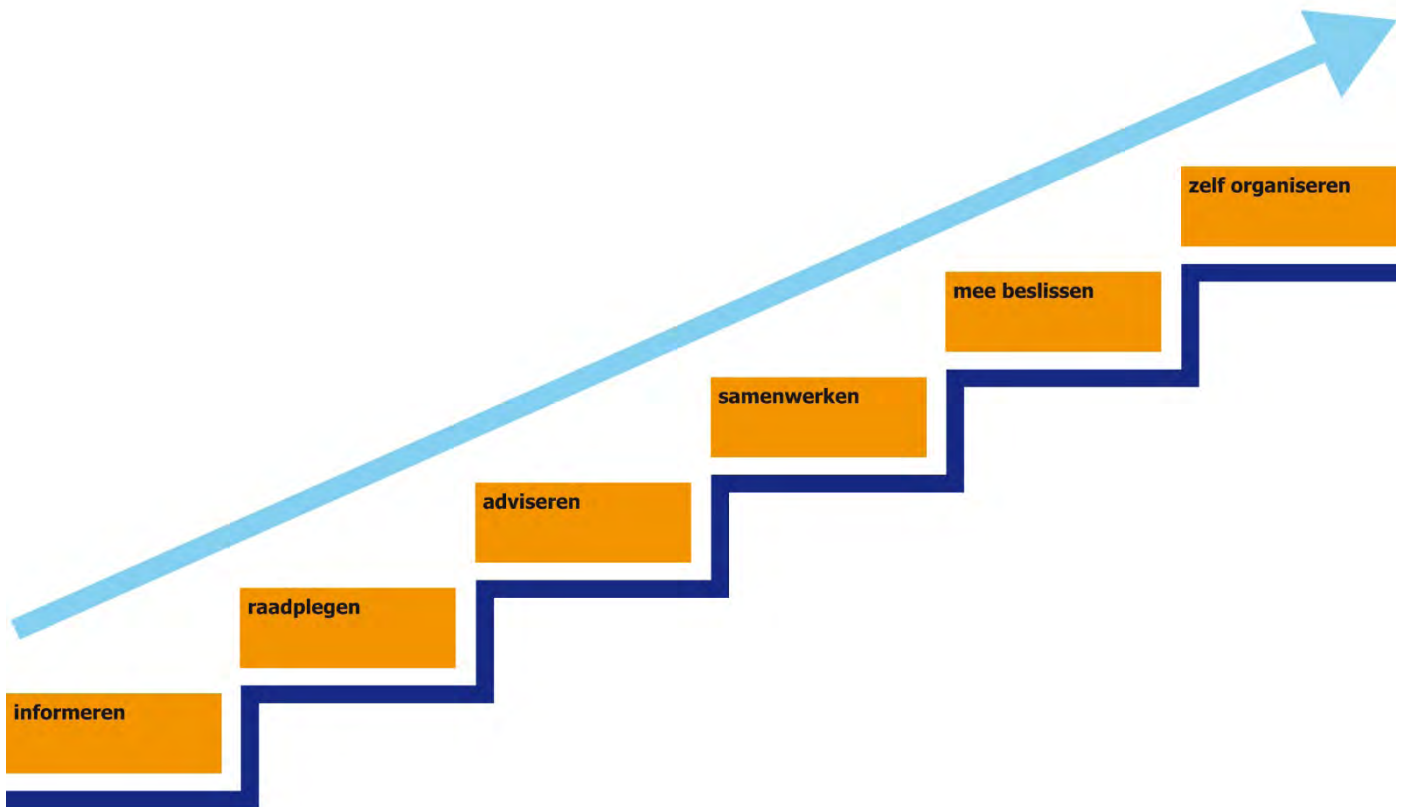


¹⁶ Nationale ombudsman, 'We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie', 2009.

¹⁷ Edelenbos, 'Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten', 2000.

¹⁸ Edelenbos & Monnikhof, 'Interactieve beleidsvorming', 2001.

Figuur 2-1 participatieladder



De laagste trede betreft informeren. Met informeren wordt bedoeld dat een overheidsinstantie de burger informeert over nieuw beleid of een nieuwe aanpak. Bij de volgende trede, het raadplegen, mag de burger mee beoordelen en wordt de burger dus om zijn mening gevraagd. Het is echter aan de overheidsinstantie om iets met de mening van burgers te doen. Bij adviseren (derde trede) kunnen burgers hun oordeel geven of wordt hierom gevraagd. Van een overheid wordt verwacht dat het dit advies serieus neemt en hier in ieder geval een reactie op geeft. De vierde trede betreft samenwerken. Samenwerken slaat op het meedoen van de burger met een overheidsinstantie, waarbij er sprake is van gelijkwaardigheid. De vijfde trede is meebeslissen. Bij meebeslissen hebben burgers meer ruimte dan het bestuur en kunnen zij zelf taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdelen.¹⁹ Soms wordt er nog een zesde trede onderscheiden, namelijk zelf organiseren. Dit houdt in dat een burger zelf het initiatief neemt tot een activiteit en dat de overheid slechts als deelnemer of sponsor aansluit bij het initiatief. Naarmate de trede zich hoger op de participatieladder bevindt, kan de burger meer invloed uitoefenen.

2-2-2 definitie gemeente

De gemeente wil “Capellenaren beter betrekken bij beleid” en betrokkenheid versterken, zo is op de gemeentelijke website en in beleidsdocumenten te lezen.²⁰ Ook

¹⁹ De Graaf, ‘Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht’, 2007.

²⁰ Capelle aan den IJssel, ‘Evaluatie burgerparticipatie’, 2012.

wordt geschreven: “Hoe gaan we om met onze Capellenaren en hoe betrekken we hen bij belangrijke beleidskeuzes?”²¹ Het college doelt met burgerparticipatie dus op het betrekken van burgers bij beleidsvorming en eventueel belangrijke beleidskeuzes en op het versterken van hun betrokkenheid. Hoe dit precies moet gebeuren, wordt niet beschreven. Wel worden de vijf soorten van invloed van de participatieladder benoemd in ‘Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie’. Het college geeft echter niet aan welke mate van betrokkenheid de voorkeur geniet. In de nota staat aangegeven: “In Capelle is het zo dat het uiteindelijke besluit over de burgerparticipatiegraad wordt genomen door het college of de gemeenteraad.”²² In de nota wordt niet beschreven in welke situaties het college het besluit neemt of in welke situaties de raad die verantwoordelijkheid heeft. De rekenkamer constateert op basis van deze beschrijvingen dat het college geen vastomlijnde definitie van burgerparticipatie hanteert en dat per situatie wordt beoordeeld welke soort van invloed gepast is. Het ontbreken van een vastomlijnde definitie geeft veel ruimte om burgerparticipatie naar eigen inzicht in te vullen. De inzet en aanpak kunnen daardoor echter minder gericht zijn.

2-3 beleidsontwikkeling burgerparticipatie

Sinds eind jaren ‘90 zet de gemeente in op wijkgericht werken en sinds 2004 op burgerparticipatie. In de periode 2010-2014 werd burgerparticipatie een expliciete doelstelling van het college. Nieuwe instrumenten voor burgerparticipatie werden ontwikkeld. Ook in het huidige coalitieakkoord is burgerparticipatie een doelstelling, waarover expliciete prestatieafspraken zijn gemaakt. In de begroting 2016 is aangegeven dat de focus moet komen te liggen op participatieve communicatie (regievoering en eigen verantwoordelijkheid van burgers).

De gemeente zet zich al enige tijd in om burgers te betrekken bij het maken van beleid en heeft de laatste jaren veel verschillende instrumenten voor burgerparticipatie ontwikkeld. Eind jaren ‘90 werd een aanpak ontwikkeld met betrekking tot het wijkgericht werken en de WOP’s. In 2004 werd een verdere aanzet tot burgerparticipatie gegeven met de nota Interactief Beleid ‘Anders Besturen? Zo doen wij dat!’. In 2007 kreeg burgerparticipatie een grotere rol door de Inspraakverordening,²³ waarin werd bepaald dat bestuursorganen inspraak moeten verlenen aan ingezetenen en belanghebbenden.

In aansluiting op het creëren van een grotere rol voor burgers is in 2009 een aanpak voor het wijkgericht werken ontwikkeld. Hierin spelen onder meer de WOP’s²⁴, wijkwethouders, het team Wijkzaken en de bewonersenquête en –onderzoeken een rol.²⁵ Het wijkgericht werken had als doel dat de gemeente een “meer vraaggerichte,

²¹ Capelle aan den IJssel, ‘Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie’, 2010.

²² Capelle aan den IJssel, ‘Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie’, 2010.

²³ Capelle aan den IJssel, nota ‘Inspraakverordening’, 9 juli 2007.

²⁴ In een wijkoverleg platform (WOP) werken bewoners, ambtenaren, wijkwethouder en vertegenwoordigers van instanties in de wijk zoals Buurtkracht, Havensteder en de politie samen aan een wijk. Hierbij wordt een wijkgerichte aanpak gevolgd. Dit betekent dat het dagelijks bestuur van het WOP met de input van bewoners en ondernemers een Toekomstagenda opstellen. Deze bieden zij aan de gemeente aan, die in samenwerking met maatschappelijke partners reageert met een Wijkuitvoeringsplan. Ieder WOP krijgt jaarlijks een budget voor activiteiten die de sociale cohesie en leefbaarheid van de wijk versterken. Bron: http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/wijkoverlegplatform-wop_3615/

²⁵ Capelle aan den IJssel, nota ‘Effectief wijkgericht werken – plan van aanpak’, 2 september 2009.

transparante en op (interactieve) samenwerking gerichte organisatie” werd.²⁶ Het college wilde beter in kunnen spelen op de kenmerken en de behoeften op wijkniveau. Om dit resultaat te kunnen bereiken moest ook de participatiegraad van inwoners hoger worden. Burgers moesten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen buurt. De WOP's functioneerden hierbij als een vertegenwoordigend orgaan tussen de gemeente en de Capellenaar.

rekenkameronderzoeken naar de WOP's en wijkgericht werken (2010 en 2013)

De toenmalige Rekenkamer Capelle aan den IJssel heeft in respectievelijk 2010 en 2013 het wijkgericht werken en het functioneren van de WOP's onderzocht. Er is toen niet onderzocht of de inbreng van burgers doorwerking had op beleid, maar er zijn wel meerdere conclusies en aanbevelingen gedaan met betrekking tot burgerparticipatie. Zo stelde de rekenkamer dat “het succes van het wijkgericht werken vooral afhangt van de mate waarin de gemeente een brug weet te slaan naar bewoners, en de mate waarin de samenwerking met wijkpartners in het teken staat van het realiseren van concrete resultaten vóór deze bewoners”.²⁷ Ook werd er geadviseerd om te werken met 'scharrelruimte': de raad moet ruimte geven aan de wethouders, deze moeten ruimte geven aan de uitvoerders en professionals en deze moeten ruimte geven aan bewoners, zodat zij wensen, ideeën en initiatieven kunnen aanreiken en activiteiten kunnen organiseren.²⁸ Over het functioneren van de WOP's en burgerparticipatie werd o.a. het volgende aanbevolen: het vergroten van participatie en maatschappelijke energie bij burgers om bij te dragen in buurten en wijken; het herijken van werkwijzen om groepen die nu niet of nauwelijks participeren erbij te betrekken; het bieden van ruimte voor eigen initiatieven van burgers; en het verminderen van energie die van bewoners wordt gevraagd om aandacht te besteden aan documenten ten gunste van concrete activiteiten en initiatieven.²⁹ Naar aanleiding van onder meer deze rekenkameronderzoeken is in het voorjaar van 2016 de notitie 'De doorontwikkeling van wijkgericht werken' opgesteld. De notitie beschrijft de wens om het wijkgericht werken door te ontwikkelen naar opgavegericht werken.³⁰ Het college heeft op 12 april 2016 ingestemd met deze notitie.

In de periode 2010-2014 werd burgerparticipatie een expliciete doelstelling van het college. In de nota 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie' werd een aanpak opgesteld om burgerparticipatie een zichtbare plaats te geven binnen de gemeente. Zo werden er nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals het burgerpanel, de burgerjury, het Expertise Team Capelle (nu Capels Expertise Netwerk, ook wel CEN) en een digitale ideeënbus.³¹

evaluatie instrumenten burgerparticipatie 2012

In 2012 liet de gemeente evalueren hoe vaak de nieuwe instrumenten voor burgerparticipatie waren ingezet en met welk resultaat. Uit het onderzoek bleek dat er in 2012 vier peilingen van het

²⁶ Capelle aan den IJssel, nota 'Effectief wijkgericht werken – plan van aanpak', 2 september 2009.

²⁷ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Eindrapportage Samen de Wijk in. Een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel', 2010.

²⁸ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Eindrapportage Samen de Wijk in. Een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel', 2010.

²⁹ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'WOP's: Signalement Wijkoverlegplatforms in Capelle aan den IJssel', september 2013.

³⁰ Capelle aan den IJssel, 'De doorontwikkeling van wijkgericht werken', datum onbekend.

³¹ Capelle aan den IJssel, 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

burgerpanel waren geweest, de burgerjury twee keer bijeen was gekomen en het Capels Expertise Netwerk over twee onderwerpen had geadviseerd. Ook waren er ideeën ingestuurd via de digitale ideeënbus. In het algemeen werd geconcludeerd dat burgerparticipatie bijdraagt aan de kwaliteit van beleid. Zo kwam naar voren dat 62% van het burgerpanel en 68% van de burgerjury het waarschijnlijk achtte dat de kwaliteit van beleid toeneemt door de uitkomsten van burgerparticipatie. Ook leden van het CEN zagen hun adviezen als een “aanvulling met toegevoegde waarde”.³² Als voornaamste leerpunten werden in de evaluatie genoemd dat communicatiemogelijkheden beter benut moeten worden, dat het inzichtelijker moet worden gemaakt wat er met de uitkomsten gebeurt en dat er extra inzet moet zijn voor het bereiken van lastige doelgroepen, zoals jongeren.³³ De leden van het burgerpanel en de burgerjury hebben ook aanbevelingen gedaan. Zo stelden leden van het burgerpanel dat “er meer aandacht moet worden gegeven aan het gebruik van de uitkomsten door dit te betrekken in de communicatie naar de leden toe en extern”.³⁴ Leden van de burgerjury gaven hetzelfde aan: “De wethouders moeten duidelijk aangeven wat zij met het juryoordeel zullen doen (of aangeven waarom dat misschien niet kan)” en “Er moet worden teruggeblikt op de uitkomsten van de eerdere Burgerjuryavonden om aan te geven hoe de uitkomsten een vervolg hebben gekregen (of waarom niet)”.³⁵

Naar aanleiding van de evaluatie zijn er twee maatregelen genomen: met de leden van de burgerjury is de afspraak gemaakt dat in elke bijeenkomst wordt teruggeblikt op voorgaande thema's. Het Expertise Netwerk Capelle is omgezet naar een Capels Expertise Netwerk, dat een vaste kern en een flexibele schil van leden heeft.

In het Coalitieakkoord 2014-2018 genaamd ‘Voor Capelle’ is de ambitie uitgesproken dat “nog meer initiatieven en innovaties vanuit Capelle gestimuleerd en ondersteund zouden moeten worden”. Daarnaast is vastgelegd dat het college “bereikbaar en beschikbaar wil zijn voor Capellenaren, open staan voor hun signalen en laten horen wat zij met signalen doen”.³⁶ Als motto wordt ook wel “denken durven doen en dialoog” genoemd, waarbij met name dialoog betrekking heeft op burgerparticipatie. Bij dialoog is het namelijk de bedoeling dat het college in gesprek gaat met de Capellenaar.³⁷ De begroting 2016 bouwt hier verder op voort door te stellen dat de focus meer moet komen te liggen op participatieve communicatie. Dit houdt in dat er niet meer naar doelgroepen wordt gecommuniceerd, maar mét doelgroepen. Het college heeft dus de ambitie om burgerparticipatie nog verder te bevorderen.³⁸

2-4 beleidsdoelstellingen burgerparticipatie

Het college heeft vijf doelstellingen voor burgerparticipatie vastgesteld. Deze zijn: het verhogen van de kwaliteit van beleid, het versterken van draagvlak, het betrekken van burgers bij grotere beleidsbesluiten, het geven van ruimte om invloed uit te oefenen op beleid en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie. Geen van de doelstellingen is SMART geformuleerd of geoperationaliseerd. De meeste medewerkers kennen deze doelstellingen

³² Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', 2012.

³³ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', 2012.

³⁴ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', 2012.

³⁵ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', 2012.

³⁶ Capelle aan den IJssel, 'Coalitieakkoord 2014-2018', 2014.

³⁷ Capelle aan den IJssel, 'Coalitieakkoord 2014-2018', 2014.

³⁸ Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2015', november 2015.

bovendien niet. Degene die de doelstellingen wel kennen, vinden deze te abstract en daardoor niet goed bruikbaar. Veelal hanteren de medewerkers andere doelen, specifiek op hun project gericht.

Burgerparticipatie werd expliciet als doel benoemd in het Collegewerkprogramma 2010-2014. Met het inzetten van burgerparticipatie wilde het vorige college bereiken dat:

- de kwaliteit van het Capelse beleid wordt verhoogd;
- het draagvlak voor beleid wordt versterkt;
- de Capellenaar beter is betrokken bij de grotere beleidsbesluiten in zijn stad;
- de Capellenaar ruimte krijgt om invloed uit te oefenen op het Capelse beleid.

Dit zou volgens het werkprogramma bereikt moeten worden door o.a. het inzetten van het burgerpanel, de burgerjury, het CEN en de digitale ideeënbus.³⁹

Het huidige college onderschrijft deze ambities. Ook heeft het college nieuwe ambities op het gebied van participatieve communicatie, die zijn vastgelegd in de programmabegroting 2016. In de programmabegroting is de expliciete doelstelling: “het bevorderen van burgerparticipatie en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie” opgenomen. Daartoe wil het college in 2016:

- het kader interactief beleid ‘Anders besturen? zo doen wij dat!’ herzien;
- Capellenaren actief benaderen;
- initiatieven en innovaties vanuit Capelle stimuleren en ondersteunen.⁴⁰

Het ontbreekt aan een overkoepelend beleidskader, waarin de doelstellingen van het college nader worden uitgewerkt en in samenhang worden gebracht. In het collegewerkprogramma en de begroting 2016 zijn de (beleids)doelstellingen niet in samenhang gebracht en niet SMART geformuleerd. De doelstellingen zijn niet specifiek, niet eenduidig en niet tijdsgebonden. Zij beschrijven slechts heel abstract wat de ambities voor burgerparticipatie zijn en worden niet verder uitgewerkt. Ook is het onduidelijk wanneer of onder welke voorwaarden de (beleids)doelstellingen zijn bereikt. Geïnterviewden geven aan dat zij het lastig vinden om algemene doelstellingen en een overkoepelende visie op te stellen voor burgerparticipatie, omdat burgerparticipatie erg veelomvattend is en er al veel wordt gedaan in Capelle.⁴¹ Het idee is vooral om zo dicht mogelijk bij de burger te staan.⁴² De rekenkamer merkt op dat diverse andere gemeenten wel beschikken over een overkoepelende visie met bijbehorende doelstellingen op het gebied van burgerparticipatie.⁴³

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente is gebleken dat de meeste medewerkers de ‘gemeentebrede’ beleidsdoelstellingen, zoals het versterken van draagvlak voor beleid, niet concreet kennen.⁴⁴ Medewerkers die de algemene doelstellingen kennen, vinden deze abstract, niet goed toepasbaar en soms minder relevant.

³⁹ Capelle aan den IJssel, nota ‘Wat vindt u?, Plan van aanpak burgerparticipatie’, 2010.

⁴⁰ Capelle aan den IJssel, programmabegroting 2016.

⁴¹ Interview ambtenaar, 3 maart 2016 en interview wethouder, 15 maart 2016.

⁴² Interview wethouder, 15 maart 2016.

⁴³ <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx>

⁴⁴ Interviews ambtenaren, 15 februari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 23 februari 2016.

voorbeelden van uitspraken van medewerkers over waarom zij de doelstellingen moeilijk toepasbaar vinden

"De doelstellingen zijn redelijk abstract, waardoor het lastig is om concreet met deze doelen aan de slag te gaan."⁴⁵

"Doelstellingen van burgerparticipatie op zichzelf zijn niet bekend op de afdeling. Burgerparticipatie op de afdeling dient bij te dragen aan het realiseren van inhoudelijk beleid en inhoudelijke beleidsdoelstellingen."⁴⁶

Geïnterviewden geven aan dat het per project verschilt wat voor doelstellingen er voor burgerparticipatie zijn en dat deze specifiek worden opgesteld voor een project.⁴⁷ Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling is het bijvoorbeeld belangrijk dat burgers mee kunnen denken.⁴⁸ Op andere gebieden kunnen juist het informeren van burgers, het verhogen van de kwaliteit van beleid of het creëren van draagvlak relevant zijn.⁴⁹

2-5 soorten en instrumenten burgerparticipatie

De gemeente kent veel verschillende instrumenten van burgerparticipatie. De verschillende instrumenten kunnen worden onderverdeeld in vier soorten: burgerinitiatieven of ideeën, georganiseerde burgerconsultatie, georganiseerde doelgroepenconsultatie en burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling.

2-5-1 soorten burgerparticipatie

Uit de interviews blijkt dat de gemeente gebruik maakt van veel verschillende instrumenten voor burgerparticipatie. Onder de naam 'Denk mee over Capelle!' worden op de website van de gemeente enkele instrumenten genoemd die als burgerparticipatie kunnen worden gezien: referendum, website 'Maak Capelle', burgerpanel, bewonersenquête, burgerjury, burgerinitiatief, CEN; en de ideeënbus.⁵⁰ De meeste van deze instrumenten zijn relatief nieuw (opgestart in 2010) en zijn niet thema-, gebieds-, of doelgroepgericht maar algemeen gericht.⁵¹ Uit de interviews blijkt dat bij projecten onder meer ook gebruik wordt gemaakt van WOP's, spreekuren, adviesraden, bewonersavonden en websites.

Om beter zicht te krijgen op de verschillende instrumenten die Capelle gebruikt, kunnen deze gecategoriseerd worden in vier soorten:

- burgerinitiatieven of -ideeën: burgers dragen zelf ideeën aan;
- georganiseerde burgerconsultatie: de overheid bevraagt individuele burgers over een specifiek onderwerp;

⁴⁵ Interview ambtenaar, 3 maart 2016.

⁴⁶ Interview ambtenaar, 14 maart 2016.

⁴⁷ Interviews ambtenaren, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 23 februari 2016.

⁴⁸ Interviews ambtenaren, 22 februari 2016, 23 februari 2016 en 3 maart 2016.

⁴⁹ Interviews ambtenaren, 14 maart 2016, 22 februari 2016.

⁵⁰ http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/denk-mee-over-capelle_41077/

⁵¹ Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie Burgerparticipatie 2012', 2012.

- georganiseerde doelgroepenconsultatie: de overheid be vraagt groepen van burgers over een specifiek onderwerp;
- burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling: burgers denken en doen mee met de ontwikkeling of uitvoering van activiteiten binnen hun wijk.

De onderstaande paragrafen geven per soort een overzicht van de instrumenten die de gemeente gebruikt.

2-5-2 burgerinitiatieven of ideeën

In de gemeente kunnen burgers op meerdere manieren hun ideeën kenbaar maken of initiatieven indienen. Zo kunnen burgers een verzoek voor een raadgevend referendum indienen. Hun idee moet dan wel door minimaal 1.600 kiesgerechtigden gesteund worden en er moet een opkomst van 33% zijn. Het referendum is niet bindend voor het college.⁵² Tot op heden heeft er geen referendum plaatsgevonden.⁵³

Via de zogeheten ideeënbus kunnen burgers digitaal ideeën opsturen. Als voorbeelden worden genoemd hoe de gemeente kosten kan besparen en groener kan werken. De gemeente “bekijkt alle ingezonden ideeën zorgvuldig” en laat binnen vier weken horen wat er met een idee wordt gedaan.⁵⁴ In 2015 zijn er 27 ideeën via de ideeënbus aangedragen. Hiervan waren circa twaalf ideeën inhoudelijke suggesties voor bijvoorbeeld de buitenruimte of verkeer. De overige ideeën zijn te beschouwen als klachten of acquisitie.⁵⁵

Burgers kunnen ook een burgerinitiatief indienen. Dit houdt in dat zij met een onderwerp komen waarvan zij graag willen dat de raad deze bespreekt. Om een burgerinitiatief door te laten gaan, moeten minstens vijftig personen het voorstel steunen.⁵⁶ Burgers kunnen tevens hun ideeën kwijt door mee te spreken bij commissie- en raadsvergaderingen. Volgens de site van de gemeente “nemen de raadsleden uw mening mee bij het vormen van een oordeel.”⁵⁷

Als laatste kunnen burgers terecht bij hun wijkwethouder. Zowel de burgemeester als de wethouder hebben één of meerdere wijken in de gemeente als aandachtsgebied in hun portefeuille.⁵⁸ Dit betekent dat zij deel uitmaken van het dagelijks bestuur van de WOP's en dat zij benaderd kunnen worden door burgers die ideeën hebben voor hun wijk. Ook organiseren de wijkwethouders sprokkeltoers en houden zij spreekuren.

2-5-3 georganiseerde burgerconsultatie

Het burgerpanel bestaat uit inwoners van Capelle, die via online vragenlijsten kunnen laten weten hoe zij over bepaalde onderwerpen denken. Burgers kunnen zichzelf opgeven voor dit panel en kunnen bij elk nieuw onderzoek bepalen of zij meedoen. De leden krijgen minimaal vier keer per jaar een uitnodiging toegestuurd voor het invullen van een vragenlijst, die tien dagen online staat. Onderzoeksbureau I&O

⁵² http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/ik-en-de-politiek_1361.html

⁵³ E-mail ambtenaar, 12 april 2016.

⁵⁴ http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/ideeenbus_41117/

⁵⁵ E-mail ambtenaar, 12 april 2016.

⁵⁶ http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/ik-en-de-politiek_1361.html

⁵⁷ http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/ik-en-de-politiek_1361.html

⁵⁸ Capelle aan den IJssel, 'Effectief wijkgericht werken – plan van aanpak', 2 september 2009.

Research voert de peilingen uit.⁵⁹ De uitkomsten van het panel worden teruggekoppeld naar het college, zodat het betrokken wordt bij beleidsvorming.⁶⁰ In 2015 zijn er vijf burgerpeilingen geweest, namelijk op het gebied van duurzaamheid, burgemeestersprofiel, gebiedsvisie, luisteronderzoek radio Capelle en de koopzondag.

De burgerjury bestaat uit honderd leden die aan de hand van stellingen het beleid van de gemeente beoordelen. De samenstelling van de burgerjury is gebaseerd op wijk, geslacht en leeftijd, zodat de juryleden een zo goed mogelijke afspiegeling van de Capelse samenleving vormen. De burgerjury is samengesteld uit de groep deelnemers van het burgerpanel. Uitkomsten worden door het college gebruikt om de “uitvoering van beleid bij te stellen”.⁶¹ In 2015 is de burgerjury tweemaal bijeen gekomen, namelijk om over het armoedebeleid en kunst- en cultuurbeleid te spreken.

De gemeente maakt ook eens in de twee jaar gebruik van een bewonersenquête. Deze wordt verspreid onder 8.000 Capellenaren van 16 jaar en ouder. Hierin kan over tal van zaken de mening van burgers worden gevraagd.⁶²

2-5-4 georganiseerde doelgroepenconsultatie

Het CEN is een adviesraad bestaande uit Capelse experts en ervaringsdeskundigen die adviseren over onderwerpen die zoveel inhoudelijke deskundigheid vereisen, dat deze onderwerpen zich minder goed lenen voor het burgerpanel of de burgerjury. Leden zijn vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, de zorg- en medische sector en culturele instellingen. Zij adviseren het college vanuit het algemeen belang voor de Capelse samenleving. Het doel van het CEN is om het college te voorzien van “hoogwaardig extern advies”, waarmee een bijdrage aan de kwaliteit van Capels beleid kan worden geleverd.⁶³ Het college is niet verplicht om iets met dit advies te doen.⁶⁴ In 2015 is de samenstelling van het CEN veranderd, waardoor experts nu per thema bijeenkomen.⁶⁵ In 2015 zijn er bijeenkomsten geweest over citymarketing, het profiel van een nieuw burgemeester, en innovatie in relatie tot duurzaamheid.

Er zijn ook verscheidene adviesraden actief in de gemeente. Zo adviseert de Wmo-adviesraad het college over beleid op het gebied van de Wmo. Inwoners kunnen niet direct met vragen of klachten bij deze raad terecht.⁶⁶ De raad komt tien keer per jaar bijeen.⁶⁷ De gemeente benoemt de twaalf leden en let hierbij op dat zij een representatieve afspiegeling vormen van de Capelse samenleving.⁶⁸ De Cliëntenraad Sociale Zaken vertegenwoordigt de belangen van Capellenaren die te maken hebben met de afdeling Sociale Zaken en/of de WSW. De raad vergadert zo’n twaalf keer per jaar en heeft maximaal negentien leden. Deze leden zijn cliënten van Sociale Zaken of

⁵⁹ http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/burgerpanel_41101/

⁶⁰ Capelle aan den IJssel, 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

⁶¹ Capelle aan den IJssel, 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

⁶² http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/bewonersenquête_689.html

⁶³ http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/capels-expertise-netwerk-cen_41081/

⁶⁴ Capelle aan den IJssel, 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

⁶⁵ Capelle aan den IJssel, 'Jaarverslag 2014', 2015.

⁶⁶ http://www.capelleaandenijssel.nl/zorg-en-welzijn/wmo-adviesraad_3479/

⁶⁷ http://www.capelleaandenijssel.nl/zorg-en-welzijn/vergaderschema_3483/

⁶⁸ Capelle aan den IJssel, 'Regeling Wmo-adviesraad 2015', september 2015.

vertegenwoordigers van vakbonden, kerken, hulpverleningsinstanties en verenigingen.⁶⁹ Als laatste is er de Capelse Jeugdraad, waarin jongeren tussen de 12 en 24 jaar zitten om de stem van jongeren te laten horen bij de gemeente.⁷⁰

2-5-5 burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling

Burgers kunnen de WOP's gebruiken voor inspraak in hun wijk. De zeven wijken in de gemeente hebben alle een WOP, waarin bewoners, ambtenaren, de wijkwethouder en vertegenwoordigers van instanties zoals de politie samenwerken. Het doel is dat de sociale cohesie en de leefbaarheid van de wijk zo worden versterkt. Ook kunnen de WOP's gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de gemeente en peilen ze de beleving van wijkbewoners, bijvoorbeeld door middel van enquêtes.⁷¹ Iedere WOP vergadert vier keer per jaar openbaar, waarbij alle wijkbewoners welkom zijn.⁷² De WOP's worden ondersteund door Buurtkracht, een organisatie die wijkteams inzet om te werken "aan de leefbaarheid in de buurt en het welzijn van burgers". In deze teams zitten een buurtcoach, een jongerencoach, een maatschappelijk werker en een ouderencoach.⁷³

Burgers worden ook op andere manieren betrokken bij hun wijk, bijvoorbeeld op het gebied van groenonderhoud of veiligheid. Tevens kunnen zij proberen zelf initiatieven op te starten om daarmee hun omgeving te verbeteren. Hierbij kunnen zij gebruik maken van de website 'Maak Capelle'. Op deze website kunnen zij zelf initiatieven starten en hier geldt voor inzamelen volgens het principe van crowdfunding. Sinds Maak Capelle actief is, zijn er 53 initiatieven gestart, waarvan er achttien zijn geslaagd. In totaal is er € 13.068 gedoneerd.⁷⁴

Er zijn daarnaast ook tal van projecten om wijken of stadsdelen te verbeteren, zoals de gebiedsvisie Centraal Capelle. Tevens zijn er participatietrajecten op het gebied van veiligheid, zoals Buurt Bestuurt, Burgernet, Buurtpreventie en Stuurgroep Veilig in de wijk.⁷⁵ Ook het wijkwethouderschap speelt in op burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling.

2-6 aansluiting instrumenten op doelstellingen

Veel instrumenten waarover het college beschikt, geven burgers gelegenheid tot informeren, raadplegen en adviseren. Op basis van deze instrumenten kunnen burgers relatief weinig invloed uitoefenen op de vorming en uitvoering van het beleid. De beschikbare instrumenten kunnen daardoor logischerwijs geen bijdrage leveren aan de realisatie van de nieuwe doelstelling inzake de eigen verantwoordelijkheid en regievoering door burgers, met uitzondering van de WOP's en de website 'Maak Capelle'. Ook de andere doelstellingen zoals het verhogen van de kwaliteit van beleid en het vergroten van draagvlak kunnen niet direct logischerwijs door de beschikbare instrumenten worden gerealiseerd.

⁶⁹ http://www.capelleaandenijssel.nl/onderwijs-en-werk/clientenraad-sociale-zaken_3769/

⁷⁰ <http://www.capelsejeugdraad.nl/>

⁷¹ Capelle aan den IJssel, 'Definitieve afspraken WOP', 2 november 2007.

⁷² http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/wijkoverlegplatform-wop_3615/

⁷³ http://www.buurtkracht.nu/over_buurtkracht

⁷⁴ <http://www.maakcapelle.nl/information.php>

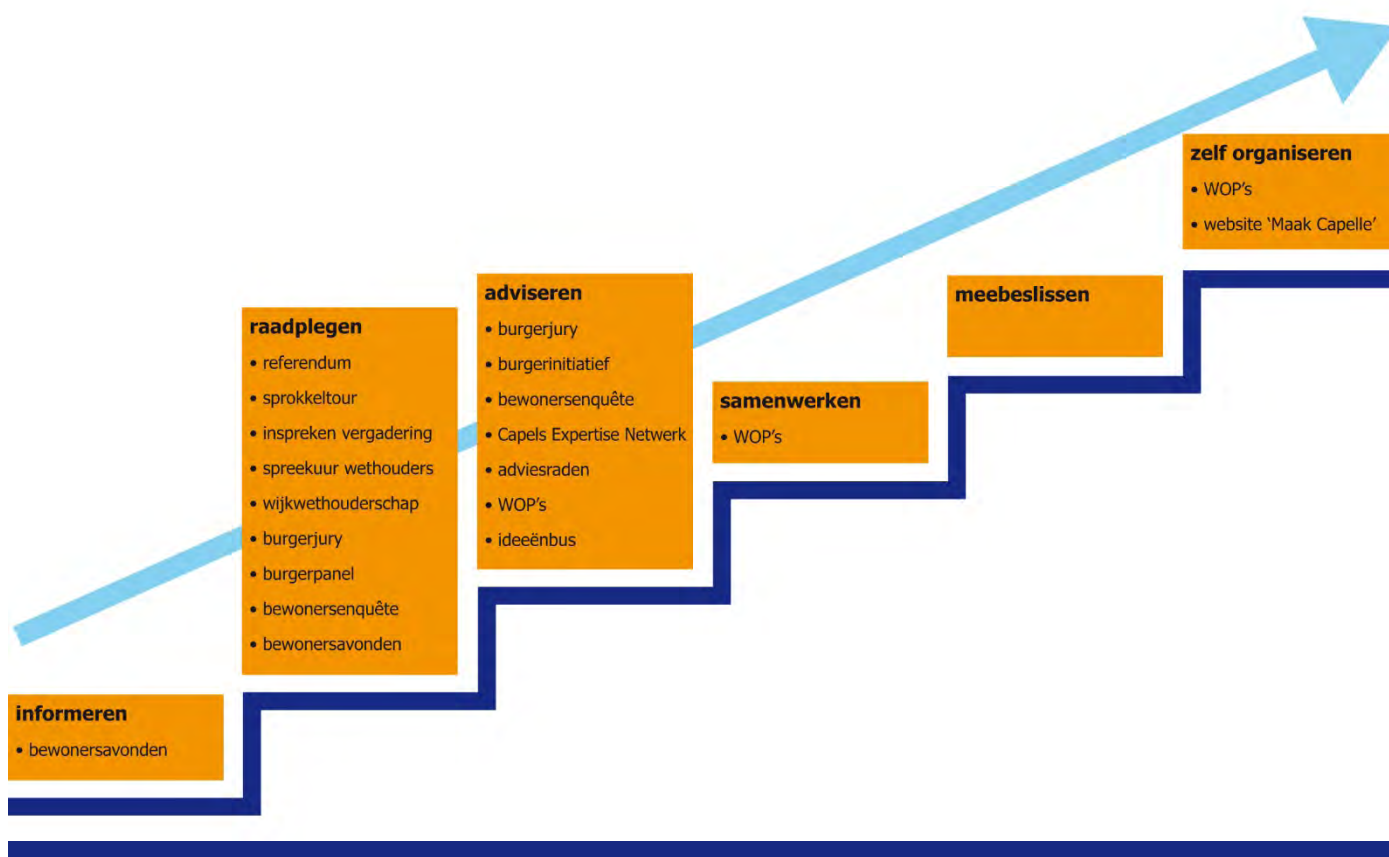
⁷⁵ Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2015', november 2015.

Voor een aantal instrumenten (burgerpanel, burgerjury, het CEN en de ideeënbus) heeft het college aparte ambities geformuleerd. Daarnaast zijn in de begrotingen prestatie-indicatoren voor het CEN, het burgerpanel en de burgerjury opgesteld, die aangeven hoe vaak het instrument per jaar moet worden ingezet. De doelstellingen van de instrumenten dragen met name bij aan de algemene doelstelling om ruimte te creëren om invloed uit te oefenen op het beleid. De andere algemene doelstellingen kunnen door deze instrumenten minder concreet worden gerealiseerd. De prestatie-indicatoren dragen niet bij aan de realisatie van de doelstellingen zoals het verhogen van de kwaliteit van beleid en het invloed uitoefenen op beleid. Het geeft slechts weer in welke mate het college zich wil inspannen.

2-6-1 instrumenten op participatieladder

Wanneer alle instrumenten voor burgerparticipatie die de gemeente gebruikt op de participatieladder worden gezet, geeft dat het volgende beeld. Er is hierbij de indeling van de gemeente gehanteerd, dus zoals zij zelf de mate van invloed beoordeelt.

Figuur 2-2 instrumenten op participatieladder



Uit dit figuur wordt duidelijk dat veel instrumenten relatief 'laag' op de ladder liggen en zich richten op informeren, raadplegen en adviseren. Deze beïnvloedingsmogelijkheden sluiten aan op de doelstellingen van het vorige college, maar niet op de recente doelstelling van het huidige college, dat de eigen

verantwoordelijkheid van burgers wil stimuleren en de regie aan burgers wil geven.⁷⁶ Het is op basis van deze doelstelling de verwachting dat burgers meer ruimte krijgen om samen te werken, mee te beslissen en zelf te organiseren.⁷⁷ Er zou dus gezocht moeten worden naar instrumenten die zich hoger op de ladder bevinden en meer aansluiten op de ambities van het huidige college.

Tevens valt op dat het college niet voor elke trede op de participatieladder over (voldoende) instrumenten beschikt. Het inrichten en faciliteren van de WOP's is feitelijk het enige instrument waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk is en dat burgers meer invloed geeft dan adviseren. Voor meebeslissen ontbreekt het aan instrumenten. Zelf organiseren, de nieuwe doelstelling van het college, kan alleen worden vormgegeven door de WOP's en de website 'Maak Capelle'. Deze website is echter niet een instrument van het college, maar wordt door de gemeente wel gebruikt om te komen tot cofinanciering. Door het beschikbaar stellen van middelen door het college, kunnen WOP's via de website initiatieven in de eigen wijk faciliteren. Het komen tot zelf organiseren is in die zin beperkt tot het doneren van (een deel van) de benodigde middelen.

2-6-2 specifieke ambities voor specifieke instrumenten

De gemeente heeft voor een aantal van de hierboven genoemde instrumenten aparte ambities geformuleerd. In het 'Plan van aanpak burgerparticipatie' en het plan 'Verder met burgerparticipatie' worden de ambities van het burgerpanel, de burgerjury, het CEN en de ideeënbus concreet uitgewerkt. Zo beoogt het college met het burgerpanel structureel de mening van Capellenaren te kunnen peilen. Capellenaren worden hierbij geraadpleegd. Het doel van de burgerjury is om de uitvoering van het collegebeleid te beoordelen en suggesties te doen voor aanpassing van beleid. Het Capels Expertise Netwerk is een adviesorgaan dat als doel heeft om mee te praten over complexe onderwerpen en het college zo te voorzien van hoogwaardig extern advies. Als laatste wordt de digitale ideeënbus genoemd. Door ideeën in te sturen kunnen Capellenaren adviseren hun idee over te nemen. De resultaten van deze vier instrumenten worden gebruikt door het college bij de vorming en bijstelling van beleid. Het college heeft voor het CEN, de burgerjury, het burgerpanel, de ideeënbus en de WOP's ambities geformuleerd. Voor de andere instrumenten die de gemeente gebruikt, heeft het college geen concrete ambities geformuleerd. Het is dus onduidelijk wat het college concreet met deze instrumenten wil bereiken.

Het CEN, de burgerjury, het burgerpanel en de ideeënbus dragen volgens de rekenkamer het meest concreet bij aan één van de in het collegewerkprogramma en de begroting vastgestelde doelstellingen voor burgerparticipatie: namelijk het doel om ruimte te creëren voor de Capellenaar om invloed uit te oefenen op het Capelse beleid. Ook kunnen de vier instrumenten logischerwijs bijdragen aan de (beleids)doelstellingen draagvlak en betere kwaliteit. De vier instrumenten dragen niet concreet bij aan betere betrokkenheid en meer eigen verantwoordelijkheid en regie voor de burgers.

⁷⁶ Capelle aan den IJssel, programmabegroting 2016.

⁷⁷ Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

De gemeente heeft in haar begrotingen prestatie-indicatoren opgesteld voor het CEN, het burgerpanel en de burgerjury. De indicatoren geven aan hoeveel keer per jaar deze instrumenten ingezet moeten worden. Een overzicht hiervan is te vinden in tabel 2-1.

tabel 2-1: Prestatie-indicatoren burgerparticipatie

inzet	meting 2012	meting 2013	streven 2014	meting 2014	streven 2015	meting 2015
CEN	4 x	4 x	4 x	2 x	4 x	3 x
burgerpanel	3 x	3 x	4 x	3 x	4 -6 x	5 x
burgerjury	2 x	2 x	2 x	0 x	2 x	2 x

De meeste geïnterviewden kennen de prestatie-indicatoren: zij krijgen wel eens het verzoek om een burgerparticipatieinstrument als het CEN in te zetten, omdat hier nog een geschikt onderwerp voor wordt gezocht.⁷⁸ Soms valt deze wens goed samen met ideeën waar medewerkers van de vakafdeling nog naar op zoek zijn.⁷⁹ Er wordt echter ook wel eens een burgerparticipatieinstrument ingezet op een niet logisch moment in de beleidscyclus, waardoor het lastiger is om met de inbreng van burgers aan de slag te gaan.⁸⁰ De rekenkamer merkt op dat het aantal keren dat deze instrumenten ingezet moeten worden, niets zegt over in hoeverre de doelstellingen voor burgerparticipatie worden behaald. Het zegt alleen iets over de inspanningen die de gemeente wil plegen. In een interview is aangegeven dat bewust voor prestatie-indicatoren is gekozen om burgerparticipatie “levend” te houden onder burgers en ambtenaren. Voorheen ontbrak het aan prestatie-indicatoren, waarna initiatieven voor burgerparticipatie doodbloeden.⁸¹ De prestatie-indicatoren zijn dan ook niet opgesteld om inzicht te geven in de beleidsrealisatie, maar om burgerparticipatie actief te kunnen blijven inzetten.

⁷⁸ Interviews ambtenaren, 15 februari 2015, 18 februari 2016 en 22 februari 2016.

⁷⁹ Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

⁸⁰ Interview ambtenaar, 18 februari 2016.

⁸¹ Interview ambtenaar, 21 maart 2016.

3 afwegingskader inzet burgerparticipatie

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan de orde:

Wordt een adequate afweging gemaakt tussen de verschillende instrumenten van burgerparticipatie?

De normen voor het beantwoorden van deze vraag zijn als volgt:

- Er is een actueel en vastgesteld afwegingskader voor de inzet van burgerparticipatie (paragraaf 3-2).
- Het afwegingskader leidt tot de afweging om burgerparticipatie al dan niet toe te passen, en zo ja tot een selectie van één of meer instrumenten die geschikt zouden zijn om in die specifieke situatie toe te passen. Daartoe gaat het afwegingskader in ieder geval in op:
 - de vraag of burgerparticipatie voor deze casus nuttig of relevant is;
 - de noodzakelijke randvoorwaarden;
 - het doel, het stadium van het beleidsproces, de doelgroep, de trede op de participatieladder en de werkwijze (paragraaf 3-2).
- Het is aantoonbaar dat het afwegingskader is gebruikt bij de overweging om burgerparticipatie al dan niet in te zetten (paragraaf 3-3).
- Er is overeenkomstig het afwegingskader besloten over het al dan niet inzetten van burgerparticipatie (paragraaf 3-3).

De normen voor het afwegingskader zijn afgeleid van de normen van ProDemos.⁸² Een voorbeeld van hoe een afwegingskader volgens ProDemos er uit kan zien, is opgenomen in bijlage 4. Veel gemeenten gebruiken dit afwegingskader of een afgeleide ervan om een weloverwogen keuze te maken voor een burgerparticipatieinstrument. Hiermee kan maatwerk op het gebied van burgerparticipatie worden geborgd.

slechte uitvoering burgerparticipatie is contraproductief

Burgerparticipatie is geen zaak van 'baat-het niet-dan-schaadt-het-niet'. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief. Burgerparticipatie kan dan ook tot ongewenste effecten leiden: burgers kunnen gefrustreerd raken omdat ze te weinig resultaat zien van hun inbreng. Of ze worden 'participatiemoe' wanneer ze regelmatig – en niet alleen door overheden – worden opgeroepen om actief te zijn en mee te praten. Wantrouwen ten opzichte van 'de overheid' of 'de gemeente' kan worden gevoed, belangentegenstellingen kunnen worden aangescherpt. Selectiviteit en zorgvuldigheid bij het inzetten van burgerparticipatie bij beleid is dus geboden. Daarbij moet de argumentatie om inwoners wel of niet te betrekken goed in elkaar zitten.⁸³

⁸² ProDemos is een voorlichtingscentrum op het gebied van burgerschap, rechtsstaat en democratie, gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁸³ <https://www.prodemos.nl/Nieuws/Afwegingskader-burgerparticipatie-vernieuwd>

In paragraaf 3-2 komt het bestaan van een afwegingskader aan bod. Beschreven wordt in hoeverre de gemeente over een afwegingskader beschikt en welke uitgangspunten een rol spelen. In paragraaf 3-3 wordt beschreven in hoeverre het afwegingskader en de uitgangspunten worden gebruikt bij de overweging om burgerparticipatie al dan niet in te zetten.

3-2 afwegingskader

De gemeente beschikt niet over een actueel en vastgesteld afwegingskader voor de inzet van burgerparticipatie. Wel kent de gemeente enkele uitgangspunten voor wanneer burgerparticipatie kan worden ingezet. Het is echter aan medewerkers zelf om de afweging te maken om burgerparticipatie wel of niet in te zetten en zo ja, welk instrument.

Medewerkers geven aan dat een afwegingskader hen te veel zou beperken, doordat het alles te expliciet zou voorschrijven. Een deel van de medewerkers heeft wel behoefte aan inzicht in de beschikbare instrumenten, in verhouding tot elkaar geplaatst, waarbij duidelijk wordt welke instrumenten het meest effectief kunnen worden ingezet in bepaalde situaties.

De gemeente heeft geen afwegingskader op- of vastgesteld waarmee kan worden bepaald welk instrument het meest effectief is, bijvoorbeeld binnen de context van een specifiek beleidsdomein of doelgroep. Het college heeft dus geen afwegingskader om te kunnen bepalen wat een goed instrumentarium is, passend bij de specifieke situatie.

In de nota 'Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie' is wel in een aantal uitgangspunten beschreven wanneer burgerparticipatie ingezet kan worden. Onderwerpen die zich lenen voor burgerparticipatie voldoen volgens deze nota aan de volgende voorwaarden:

- Er moet nog ruimte zijn voor inbreng.
- Het onderwerp moet geschikt zijn; participanten moeten het onderwerp kunnen begrijpen en beschikken over voldoende kennis, zodat zij een mening kunnen vormen.
- Er is voldoende tijd voor een burgerparticipatietraject.
- Het college is bereid een actieve bijdrage te leveren.
- Er is voldoende geld en ambtelijke capaciteit beschikbaar.

In de nota wordt tevens een toelichting gegeven op het onderscheid in de instrumenten van burgerparticipatie die onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Bestuur en Concernondersteuning (BCO) vallen (dus de burgerjury, het CEN, het burgerpanel en de ideeënbus). Zo leent een thema dat technisch en abstract van onderwerp is, zich beter voor het CEN. Bij het CEN worden namelijk naast de 'vaste kern' mensen uitgenodigd met kennis over dit thema. Als het college op zoek is naar de mening van inwoners over een breed onderwerp, kan gebruik worden gemaakt van het burgerpanel. Hierin zitten circa 1.700 leden, die bijvoorbeeld goed bevraagd kunnen worden over onderwerpen als de profielschets van een nieuwe burgemeester. De burgerjury wordt vooral gebruikt voor de evaluatie van beleid en toetst of bestaand beleid 'werkt'. Dit is ook als zodanig beschreven in de nota 'Wat vindt u?, Plan van aanpak burgerparticipatie'. De uitgangspunten en korte toelichtingen geven echter geen gewogen antwoord op de vraag welke soort of meer specifiek welk instrument in welke situatie het beste ingezet kan worden door (medewerkers van) de gemeente.

“Er is er binnen de gemeente geen richtlijn of kader wat je als medewerker kunt gebruiken om af te wegen welke instrument je wanneer het beste kunt inzetten.”⁸⁴

“De gemeente beschikt niet over een afwegingskader/gereedschapskist, waaruit duidelijk wordt welk instrument je kunt inzetten. Ook is er geen beleidskader voor interactieve beleidsontwikkeling beschikbaar dat de keuze voor een vorm van burgerparticipatie kan ondersteunen. De keuze welk instrument voor burgerparticipatie wordt ingezet, is meer afhankelijk van de ervaring van de ambtenaar.”⁸⁵

Uit interviews blijkt dat veel medewerkers de noodzaak van een afwegingskader niet onderschrijven. Zij veronderstellen dat een afwegingskader tot in detailniveau voorschrijft welk instrument moet worden ingezet en op welke wijze. Dit zou in hun ogen leiden tot een standaardaanpak, waarbij maatwerk voor burgerparticipatie niet mogelijk zal zijn.⁸⁶ De rekenkamer constateert dat de medewerkers van de gemeente het nut van een afwegingskader in deze vorm niet onderschrijven. Een afwegingskader draagt juist bij aan het maken van een weloverwogen keuze voor een passend instrumentarium.

Als verklaring voor het niet willen hanteren van een afwegingskader wordt door ambtenaren aangegeven dat men meer behoefte heeft aan maatwerk voor participatietrajecten. Echter, uit interviews met ambtenaren blijkt dat ook het maatwerk niet altijd wordt toegepast.

“De vakinhoudelijke afdelingen hebben behoefte aan maatwerkproducten, passend bij hun specifieke domein of hun specifieke doelgroep. En toch passen ze dat maatwerk eigenlijk ook niet echt intensief toe. De vakinhoudelijke afdelingen maken weinig gebruik van burgerparticipatie.”⁸⁷

Door medewerkers wordt ook aangegeven dat alles vastleggen over alle elementen en de beschikbare instrumenten ondoenlijk is en veel te technisch wordt. Een afwegingskader zou bovendien nooit helemaal compleet kunnen zijn: er spelen altijd situatiespecifieke elementen die vooraf niet in een kader te vatten zijn.⁸⁸ Volgens een geïnterviewde beschikken de medewerkers over voldoende kennis en ervaring met hun vakgebied om zelf een goede afweging te kunnen maken in welke soort burgerparticipatie het meest effectief is.⁸⁹ Ook hierover merkt de rekenkamer op dat een afwegingskader niet in detail voorschrijvend hoeft te zijn, maar juist een praktisch hulpmiddel is om te komen tot maatwerk.

⁸⁴ Interview ambtenaar, 4 maart 2016.

⁸⁵ Interview ambtenaar, 14 maart 2016.

⁸⁶ Interviews ambtenaren, 15 februari 2016, 23 februari 2016 en 3 maart 2016.

⁸⁷ Interview ambtenaar, 4 maart 2016.

⁸⁸ Interviews ambtenaren, 15 februari 2016 en 3 maart 2016.

⁸⁹ Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

Over de mate waarin medewerkers bekend zijn met alle beschikbare instrumenten van burgerparticipatie verschillen de geïnterviewden van mening. Enkelen zeggen dat het voor medewerkers van de gemeente wel duidelijk is welke instrumenten er zijn en hoe deze worden toegepast. De beleidsadviseurs zouden volgens hen moeten weten welke instrumenten er zijn en welk instrument in een bepaalde casus het meest effectief is. Andere respondenten daarentegen geven aan dat zij juist wel behoefte hebben aan meer duidelijkheid over de beschikbare instrumenten, hun verhouding tot elkaar en de casussen waarop zij het meest effectief kunnen worden ingezet. Intern vindt weinig communicatie plaats over welke instrumenten worden ingezet voor welke onderwerpen.⁹⁰ Nu worstelen beleidsadviseurs vaak met de vraag wie wanneer en hoe te betrekken in het beleidsproces, zo wordt door een geïnterviewde aangegeven.⁹¹ De beschikbaarheid van een overzicht met welke instrumenten in welk geval het meest effectief kunnen worden ingezet zou volgens deze medewerkers van toegevoegde waarde zijn.

3-3 toepassing afwegingskader

Er wordt niet aantoonbaar een afwegingskader gebruikt bij de overweging om burgerparticipatie in te zetten. Evenmin wordt er expliciet getoetst aan de voorwaarden die het college heeft gesteld. Impliciet geven medewerkers aan wel enkele voorwaarden in hun overweging te betrekken.

Doordat de gemeente niet beschikt over een afwegingskader, kan dit ook niet worden toegepast. De vraag is vervolgens of bij de besluitvorming over de inzet van burgerparticipatie wel expliciet aan de voorwaarden van burgerparticipatie wordt getoetst. Uit interviews met medewerkers blijkt dat medewerkers veel vrijheid hebben om zelf burgerparticipatie vorm te geven. Afdelingen zijn hier zelf verantwoordelijk voor en de beleidsadviseurs worden deskundig geacht om zelf te bepalen welk instrument in welke casus het meest effectief is.⁹² In de projecten binnen de gemeente, bijvoorbeeld bij de afdelingen Stadsontwikkeling of Stadsbeheer, is de keuze voor een specifiek instrument aan de individuele projectleiders. De keuze voor een instrument (of een combinatie van instrumenten) wordt afgestemd met de portefeuillehouder en met BCO⁹³, maar de projectleider bepaalt veelal zelf welke instrumenten hij of zij wil gebruiken om met bewoners of andere betrokkenen in gesprek te komen. In die gevallen is er nadrukkelijk sprake van ‘maatwerk’ voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie: afhankelijk van de specifieke doelstellingen voor een project wordt voor een vorm of soort van burgerparticipatie gekozen die het beste bij deze doelstellingen aansluit.⁹⁴ Volgens enkele medewerkers zou deze keuze worden vastgelegd in een communicatieplan, waarin de vraag wordt gesteld of er sprake is van burgerparticipatie.⁹⁵ De rekenkamer

⁹⁰ Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

⁹¹ Interview ambtenaar, 14 maart 2016.

⁹² Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

⁹³ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de keuze voor de instrumenten wordt beschreven in een projectplan en/of communicatieplan dat door het college wordt vastgesteld. BCO denkt mee over welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet. In de vier onderzochte casussen heeft de rekenkamer alleen voor de gebiedsvisie een communicatieplan aangetroffen, waarin de keuze voor instrumenten is vastgelegd. Voor de overige drie casussen heeft de rekenkamer geen projectplan of communicatieplan aangetroffen dan wel een advies van BCO.

⁹⁴ Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

⁹⁵ Interviews ambtenaren, 23 februari 2016 en 15 maart 2016.

heeft dit niet voor alle onderzochte casussen kunnen terugvinden, met uitzondering van de gebiedsvisie Centraal Capelle.

De geïnterviewden geven aan dat zij een afweging maken op onder meer de doelgroep, de beleidsfase en de beleidsdoelstellingen van het inhoudelijke beleidsthema.⁹⁶ In geen van de gesprekken worden de voorwaarden voor burgerparticipatie als expliciete overweging genoemd. Sommige voorwaarden worden impliciet in de overweging van ambtenaren meegenomen. Zo geven ambtenaren aan na te denken over de beleidsfase en de ruimte om input van burgers te verwerken. Andere voorwaarden voor burgerparticipatie worden door ambtenaren niet besproken. Zo wordt de beschikbaarheid van geld en capaciteit niet genoemd. Over de actieve bijdrage van het college wordt evenmin nauwelijks iets gezegd. Eén geïnterviewde geeft hierover aan dat het college geen sturende rol heeft bij de inrichting van het traject en dat collegeleden in de praktijk lang niet altijd aanwezig zijn bij de inspraakmomenten. Alleen wanneer het college negatieve signalen van burgers krijgt bemoeit zij zich met een project.⁹⁷

Door de verantwoordelijke wethouder voor participatie is aangegeven dat er in het overleg tussen ambtenaren en de wethouder regelmatig wordt gesproken over burgerparticipatie. Het gaat dan over welke vragen spelen vanuit de gemeente. Ook wordt in de collegevergaderingen gesproken over hoe mensen kunnen worden betrokken, zo geeft de wethouder aan.⁹⁸ Doordat er geen notulen worden gemaakt van collegevergaderingen, heeft de rekenkamer dit niet kunnen verifiëren.

Voor wat betreft de inzet van de vier burgerparticipatieinstrumenten van BCO bepalen de leden van het college de onderwerpen; eventueel op basis van advies van BCO. In de praktijk blijkt echter vaak dat het college op voorhand niet alle onderwerpen voor een kalenderjaar vastlegt, maar gedurende het jaar de ambtelijk medewerkers laat meedenken over goede onderwerpen.⁹⁹ Daarbij wordt met name gekeken of met de inzet van het instrument de prestatiedoelstellingen (uit de programmabegrotingen) kunnen worden gerealiseerd. De afweging voor een bepaald onderwerp wordt gemaakt in de collegevergaderingen. Doordat er geen notulen worden gemaakt van collegevergaderingen, heeft de rekenkamer geen inzicht kunnen verkrijgen in de mate waarin daar expliciet een afweging wordt gemaakt over het te kiezen onderwerp in relatie tot de voorwaarden.

Naast de interviews blijkt ook uit de documentenanalyse dat de voorwaarden voor burgerparticipatie vaak niet expliciet worden meegenomen in de overweging om een traject te starten. Uit het casuonderzoek van de rekenkamer is nauwelijks documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat een expliciete afweging heeft plaatsgevonden om burgerparticipatie in te zetten en welke vorm daarvoor het meest geschikt zou zijn. Alleen voor het opstellen van de gebiedsvisie is een expliciete afweging gemaakt (zie hoofdstuk 4).

⁹⁶ Interviews ambtenaren, 15 februari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016, 23 februari 2016 en 3 maart 2016.

⁹⁷ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

⁹⁸ Interview wethouder, 15 maart 2016.

⁹⁹ Interviews ambtenaren; interview wethouder, 15 maart 2016.



4 toepassing instrumenten

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan de orde:

Worden de verschillende instrumenten van burgerparticipatie adequaat toegepast?

De normen voor deze deelvraag zijn als volgt:

- De gehanteerde instrumenten van burgerparticipatie voldoen aan criteria die aan een succesvolle inrichting van de gekozen instrumenten worden (paragraaf 4-3).
- De gehanteerde instrumenten van burgerparticipatie sluiten logischerwijs aan bij de (beleids)doelstellingen voor burgerparticipatie (paragraaf 4-3).

Paragraaf 4-2 geeft aan welke criteria voor het borgen van een succesvolle inrichting van een burgerparticipatietraject zijn vereist. In de daarop volgende paragraaf, 4-3, wordt per onderzochte casus aangegeven in hoeverre ze voldoen aan de criteria voor een succesvolle inrichting. Tevens wordt aangegeven in hoeverre de casus logischerwijs aansluit bij de doelstellingen van burgerparticipatie. Tot slot volgt in paragraaf 4-3-5 een overall beeld van de mate waarin burgerparticipatietrajecten voldoen aan de criteria.

4-2 criteria succesvolle burgerparticipatie

De gemeente kent enkele criteria waaraan de inzet voor burgerparticipatie moet voldoen. Dit is onvoldoende om een succesvolle inzet van burgerparticipatie te kunnen borgen. De rekenkamer maakt derhalve gebruik van de spelregels van de Nationale ombudsman om de geselecteerde casussen aan te toetsen.

Aan de inrichting van (een traject met) burgerparticipatie kan een aantal criteria worden gesteld die het succes van burgerparticipatie bepalen. In de nota 'Wat vindt u?' noemt de gemeente zelf enkele van dit soort criteria:

- Managen van verwachtingen: "Het is bij burgerparticipatie van belang de verwachtingen van participanten zorgvuldig te managen. Wat is hun mate van invloed en waar mogen zij wel of niet iets van vinden? Wat gebeurt er met hun mening? En wanneer krijgen zij terugkoppeling? Hierover transparant communiceren voorkomt verkeerde verwachtingen en teleurstelling achteraf."
- Tijdigheid: "Onderwerpen waarbij burgerparticipatie gewenst is, dienen tijdig aangegeven te worden. Participanten moeten immers de tijd hebben te reageren en zich eventueel in kunnen lezen in de materie. Dit verhoogt de kwaliteit van de participatie en vergroot de kwantiteit."¹⁰⁰

Deze criteria zijn echter vrij beperkt: het zijn slechts twee criteria, die zich alleen richten op een deel van het proces voorafgaand aan de participatie. Het ontbreekt aan

¹⁰⁰ Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

criteria die gericht zijn op de doelstelling van het traject, de inrichting van het traject, en de doorwerking van het traject. Alleen criteria gericht op het managen van verwachtingen en tijdigheid kunnen volgens de rekenkamer geen succesvolle inzet borgen. De rekenkamer maakt daarom gebruik van criteria die de Nationale ombudsman in 2009 heeft opgesteld voor een succesvolle inzet van burgerparticipatie, de zogenoemde spelregels.¹⁰¹ De criteria van gemeente komen hierin terug, maar die van de Nationale ombudsman zijn veelomvattender. In tabel 4-1 zijn de criteria van de Nationale ombudsman weergegeven.

¹⁰¹ Nationale ombudsman, Onderzoek 'We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie', 2009.

tabel 4-1: spelregels voor inrichting traject burgerparticipatie

heldere keuzes vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek.

constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

In de onderstaande paragrafen wordt per onderzochte casus beschreven hoe het traject is ingericht, welke instrumenten het college heeft gebruikt en in hoeverre het

college hierbij volgens de genoemde criteria heeft gewerkt. Hierbij worden de spelregels van de Nationale ombudsman gebruikt, in het bijzonder de spelregels 4 tot en met 10. Ook wordt beschreven in hoeverre de inrichting en de gehanteerde instrumenten van burgerparticipatie logischerwijs aansluiten bij de doelstellingen voor burgerparticipatie.

4-3 casussen

4-3-1 casus spreekuur Participatiewet

Niet alle criteria voor een succesvol participatietraject zijn nageleefd. De keuzes vooraf over het inzetten van dit instrument waren niet allemaal helder. Er zijn doelen afgesproken, maar deze zijn niet expliciet vastgelegd. Ook werd er geen duidelijke keuze gemaakt over de inrichting van het spreekuur. Dit is bewust gedaan door de gemeente: het college en de betrokken ambtenaren wilden het spreekuur helemaal open laten. De geïnterviewde deelnemers ervoeren een constructieve houding. Zij vonden de wethouder constructief en oprecht betrokken. Het spreekuur zelf ervoeren zij als nuttig. De informatieverstrekking was onvoldoende. Zo was de communicatie over het spreekuur tijdig, maar niet volledig. De doelstelling van het spreekuur was niet voor iedereen duidelijk. Hoewel de gemeente daar zelf heel bewust voor heeft gekozen, hebben de burgers geen verslag ontvangen van hun inbreng. Ook zijn zij gedurende het traject niet geïnformeerd over wat er met hun inbreng is gebeurd.

Het is niet aannemelijk dat het spreekuur heeft bijgedragen aan het verhogen van de kwaliteit van beleid.

criteria: heldere keuzes vooraf

In 2015 heeft wethouder Faassen een spreekuur georganiseerd in het kader van de decentralisatie van de Participatiewet. Volgens de geïnterviewden voor dit onderzoek had het spreekuur Participatiewet tot doel om te horen of de gemeente goed doet wat het moet doen op het gebied van de Participatiewet. Ook was het bedoeld om in gesprek te komen met gebruikers van de Participatiewet en van hen te vernemen hoe zij de veranderingen in de Participatiewet als gebruikers ervaren.¹⁰² Deze doelstellingen zijn niet expliciet vastgelegd.

In afstemming met ambtelijk betrokkenen en de wethouders is besloten om het spreekuur zonder spelregels in te gaan. Wel was de voorwaarde dat er altijd een inhoudelijk deskundige ambtenaar bij het gesprek aanwezig zou zijn, zodat aangekaarte onderwerpen gelijk konden worden opgepakt dan wel dat de benodigde informatie gelijk kon worden verstrekt.¹⁰³

Representativiteit van de deelnemers is niet over gesproken. Het spreekuur was open voor een ieder die een mening had over de uitvoering van de Participatiewet. Uit het neven doel om in gesprek te komen met gebruikers van de Participatiewet leidt de rekenkamer af dat in dit opzicht met name de representativiteit van deelnemers die bekend zijn met de Participatiewet zou moeten worden geborgd. Hier is echter niets over afgesproken of specifiek op ingezet.

¹⁰² Interview wethouder, 15 maart 2016.

¹⁰³ Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

Op welke wijze de burger het beste kon worden benaderd is niet voorafgaand aan het traject vastgelegd.¹⁰⁴

De keuzes over de inrichting van het spreekuur, het benaderen van de burger en het onderwerp van het spreekuur zijn, met bijbehorende overwegingen, niet expliciet in een document vastgelegd.

criteria: constructieve houding

Het spreekuur werd met een reguliere frequentie gehouden in het gebouw van de Voedselbank. Iedereen was welkom om te komen. In totaal hebben zestien mensen gebruik gemaakt van het spreekuur. Er kwamen vooral mensen naar het spreekuur die problemen hadden met hun uitkering, of vragen over hun specifieke casus. Het resultaat hiervan was dat de gemeente informerende, oplossingsgerichte gesprekken heeft gevoerd. Door de bezoekers werd geen fundamentele kritiek geleverd op de wijze waarop de nieuwe Participatiewet in de gemeente werd uitgevoerd.¹⁰⁵

De wethouder wilde bewust de gesprekken op locatie voeren; daarbij is de keuze gevallen op de locatie van de Voedselbank. De wethouder was op deze locatie in staat om de deelnemers aan het spreekuur persoonlijk te verwelkomen en te ontvangen. Dat zette volgens de wethouder een positieve toon en werkte uitnodigend om aan het spreekuur deel te nemen.¹⁰⁶ Geïnterviewde deelnemers van het spreekuur hebben aangegeven het gesprek op locatie positief te ervaren. Het idee dat de wethouder naar hen is toegekomen in plaats van dat ze uitgenodigd werden op een kantoortje vonden zij prettig.

"Ik vond het netjes dat de wethouder zich onder de mensen begaf in plaats van dat hij op zijn kantoor in het gemeentehuis op bezoekers wachtte. De wethouder ging echt naar de mensen toe. Dat was fijn."¹⁰⁷

Het spreekuur is door geïnterviewde deelnemers ervaren als een open, en prettig gesprek. Volgens de geïnterviewde deelnemers hebben zij de kans gekregen om hun verhaal te doen en vragen te stellen. De wethouder werd ervaren als geïnteresseerd, meedenkend en helpend bij het oplossen van problemen.

"Mijn problematiek werd door hem begrepen en ik voelde mij serieus genomen."¹⁰⁸

"Wanneer ik de wethouder ergens op straat tegen komt, vraagt hij nog steeds hoe het met mij gaat. Dat vind ik heel plezierig. Ik verwacht verder niets concreets van hem."¹⁰⁹

¹⁰⁴ Documentenanalyse rekenkamer.

¹⁰⁵ Interview wethouder, 15 maart 2016, interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁰⁶ Interview wethouder, 15 maart 2016. Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁰⁷ Interview burger, 7 april 2016.

¹⁰⁸ Interview burger, 7 april 2016.

¹⁰⁹ Interview burger, 5 april 2016.

Burgers kwamen vooral met vragen of problemen naar het spreekuur toe. Zij hadden geen klachten of ideeën over de Participatiewet die door de gemeente meegewogen konden worden. Inbreng kon dus ook niet worden meegenomen in een beslissingstraject voor nieuw beleid.¹¹⁰

criteria: informatieverstrekking

Het spreekuur was gericht op mensen die te maken hebben met de uitvoering van de Participatiewet. Om bekendheid te geven aan het spreekuur heeft het college hierover gepubliceerd in de lokale krant, op de eigen website, op social media en op het digitale bord bij de entree van het stadhuis.¹¹¹ Deze aankondigingen werden ruim voorafgaand aan de spreekuren gepubliceerd. Er is niet specifiek gecommuniceerd naar mensen die reeds gebruik maakten van de voorzieningen van de Participatiewet. De voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers geven aan dat zij zelf niet op de hoogte waren van het spreekuur. Zij zijn door anderen op het bestaan van dit spreekuur geattendeerd.¹¹²

“Via de coördinator van de Voedselbank werd ik gewezen op het spreekuur van wethouder Faassen.”¹¹³

Het doel van het spreekuur heeft het college in de aankondigingen beschreven. Toch blijkt dat de doelstelling niet helder is overgekomen bij burgers. Zij kennen een andere doelstelling van het spreekuur, zo blijkt onder andere uit onderstaand citaat.

“Het doel van het spreekuur is mij duidelijk. De wethouder kan mij helpen bij het vinden van werk. Ik hoop dat de wethouder een goed woordje voor mij kan doen bij het UWV en door het toewijzen van een jobcoach.”¹¹⁴

Over de rol van de burger en de manier waarop het participatieproces vorm zou krijgen is niet gecommuniceerd.¹¹⁵

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om geen verslagen te maken van de gesprekken. Ook heeft geen terugkoppeling naar de burgers plaatsgevonden over wat er met hun inbreng is gebeurd.¹¹⁶ Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde deelnemers.

¹¹⁰ Capelle aan den IJssel, overzicht met gesprekken en thematiek inhoud, email 11 maart 2016.

¹¹¹ Interview ambtenaren, 4 maart 2016, interview wethouder, 15 maart 2016.

¹¹² Interviews burgers, 5 april 2016 en 16 april 2016.

¹¹³ Interview burger, 5 april 2016.

¹¹⁴ Interview burger, 16 april 2016.

¹¹⁵ Documentenanalyse rekenkamer; interviews burgers, 5 april en 16 april 2016.

¹¹⁶ Interview wethouder, 15 maart 2016, interview ambtenaren, 4 maart 2016.

"Na het gesprek met wethouder Faassen heb ik een jobcoach toegewezen gekregen. Verder heb ik niets meer gehoord van de gemeente, ook niet in de vorm van een verslag."¹¹⁷

"Er zijn geen afspraken gemaakt over het vervolg of verdere terugkoppeling."¹¹⁸

doelstelling burgerparticipatie

Er is geen afweging gemaakt aan welke doelstellingen van burgerparticipatie het spreekuur zou moeten bijdragen. Op basis van de interviews concludeert de rekenkamer dat het spreekuur had moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het beleid. Doordat nauwelijks inbreng is verkregen over de algemene uitvoering van het beleid en het ook niet inzichtelijk is hoe de analyse over de intakeprocedure heeft bijgedragen aan een gewijzigd intakebeleid, is het niet aannemelijk dat het spreekuur grote impact heeft gehad op het beleid.

4-3-2 casus burgerjury armoedebeleid

Niet alle criteria zijn nageleefd in de casus van de burgerjury over armoedebeleid. De uitnodiging voor een bijeenkomst van de burgerjury en eventuele beleidsstukken zijn tijdig verstuurd. Voor deelnemers was alleen niet duidelijk wat het doel van de burgerjury was. De bijeenkomsten worden in het algemeen als prettig ervaren en deelnemers hebben het idee dat de gemeente open staat voor nieuwe ideeën en goed luistert. De criteria voor informatievoorziening worden minder goed nageleefd. Het is voor de deelnemers niet duidelijk hoe ideeën van de burgerjury worden meegewogen en meegenomen. Ook vindt terugkoppeling naar leden maar eenmalig plaats.

Doordat de burgerjury terugblijkt op de uitvoering van het beleid, kunnen eventuele leerpunten worden meegenomen in de ontwikkeling van nieuw beleid. Daarmee kan de burgerjury logischerwijs aansluiten op de doelstelling om de kwaliteit van beleid te verhogen. In de casus armoedebeleid moet echter het nieuwe beleid nog worden ontwikkeld. Daardoor is nog niet vast te stellen of de burgerjury in dit geval ook daadwerkelijk bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van het armoedebeleid.

criteria: heldere keuzes vooraf

Om aan de afspraak van twee tot drie bijeenkomsten van de burgerjury per jaar te kunnen voldoen, is in 2015 gezocht naar een onderwerp dat geschikt zou zijn om te evalueren. De uitvoering van het armoedebeleid wordt pas in 2016 geëvalueerd, maar het college heeft besloten om de burgerjury in 2015 zich hierover alvast uit te laten spreken.

De doelstelling van de burgerjury (het evalueren van beleid) is onder de deelnemers van de jury niet bekend. Leden van de burgerjury verschillen daardoor in mening wat het doel van de jury is. De meeste geïnterviewden menen dat de burgerjury bedoeld is

¹¹⁷ Interview burger, 16 april 2016.

¹¹⁸ Interview burger, 5 april 2016.

om burgers te laten meedenken en oordelen over beleid en hen zo invloed te laten uitoefenen.¹¹⁹

“Het doel van de burgerjury staat nergens expliciet omschreven, maar dit is voor mij wel duidelijk: burgers iets over een onderwerp laten vertellen en hen mee laten denken over huidig en toekomstig beleid en daar mogelijk invloed op laten uitoefenen.”¹²⁰

“Ik denk dat de burgerjury bedoeld is voor de gemeente om ideeën op te doen en aan de hand hiervan het beleid bij te stellen.”¹²¹

“Naar mijn idee is de burgerjury een poging om beleid vooraf te laten beoordelen door een groep burgers.”¹²²

De meeste deelnemers hebben het dus niet zozeer over de evaluatie van beleid, wat wel het formele doel is van de burgerjury. Eén geïnterviewde geeft aan dat het jammer is dat de burgerjury nu alleen wordt gebruikt om terug te kijken op beleid. “Er kan dan niet meer veel worden veranderd aan beleid, waardoor de burgerjury feitelijk geen invloed kan uitoefenen.”¹²³

voorbereiding van de burgerjury over armoedebeleid

Het idee om de burgerjury in te zetten op het gebied van armoedebeleid kwam vanuit het college. Dit is vervolgens verder besproken met de afdeling BCO. BCO heeft vervolgens contact opgenomen met de verantwoordelijke beleidsafdeling. De unit ‘Maatschappelijke zorg, werk en inkomen’ was hierbij de verantwoordelijke beleidsafdeling. Samen met BCO heeft deze unit de bijeenkomst voorbereid door gezamenlijk vragen, vragenlijsten en stellingen te ontwikkelen en de gesprekken met de portefeuillehouders voor te bereiden. BCO was verantwoordelijk voor het sturen van de uitnodiging naar de deelnemers en heeft bijgehouden wie zich voor deze bijeenkomst heeft aangemeld. Ook zorgde zij voor de verdere communicatie, zoals het versturen van het verslag na de bijeenkomst.

Deelnemers aan de burgerjury ontvangen per bijeenkomst een uitnodiging, waarna ze zich vrijwillig kunnen aanmelden. Na de eerste uitnodiging wordt er nog een reminder gestuurd. Naar aangemelde leden wordt ook nog een tweede mail gestuurd met daarin meer informatie over het programma van een bijeenkomst. In het geval van de bijeenkomst over het armoedebeleid was er een link naar de site van de gemeente opgenomen met daarop meer informatie over het armoedebeleid. Soms worden er bij zo’n tweede mail ook beleidsstukken meegestuurd over het te bespreken onderwerp. Een geïnterviewde deelnemer geeft aan dat in de toekomst liever altijd beleidsstukken meegestuurd mogen worden, zodat burgerjuryleden de kans hebben om zich van tevoren in te lezen.¹²⁴ Na afloop van een bijeenkomst ontvangen deelnemers een VVV-bon als dank voor hun deelname. Een deelnemer geeft hierover aan dat de waarde van deze cadeaubon best hoog is. Het moet om het

¹¹⁹ Interview burgers, 9 maart 2016, 10 maart 2016 en 16 maart 2016.

¹²⁰ Interview burger, 9 maart 2016.

¹²¹ Interview burger, 10 maart 2016.

¹²² Interview burger, 16 maart 2016.

¹²³ Interview burger, 23 maart 2016.

¹²⁴ Interview burger, 9 maart 2016.

gebaar gaan en dit mag dan ook een kleiner bedankje zijn.¹²⁵

Vanuit de gemeente waren wethouder Van Cappelle (verantwoordelijk voor burgerparticipatie), wethouder Faassen (verantwoordelijk voor armoedebeleid), medewerkers vanuit BCO en medewerkers van de unit Maatschappelijke zorg, werk en inkomen aanwezig. Van de honderd leden van de burgerjury hadden 43 zich aangemeld voor de bijeenkomst. Deze deelnemers waren niet representatief, zeker niet ten opzichte van het onderwerp armoedebeleid.¹²⁶ Het merendeel van de deelnemers was man, senior en blank met een bovenmodaal inkomen.¹²⁷ Een geïnterviewde deelnemer geeft aan dat de gemeente haar best zou kunnen doen om de representativiteit te verhogen. Hierbij zou dan gekeken moeten worden naar achtergrond wat betreft leeftijd, geslacht, wijk en culturele groep.¹²⁸ Volgens een andere geïnterviewde zou er vooral naar leeftijdsspreiding gekeken moeten worden.¹²⁹ Een geïnterviewde medewerker van de gemeente geeft aan dat wel is geprobeerd om de burgerjury representatiever te maken, maar dat dit in de praktijk moeilijk lukt.¹³⁰

criteria: constructieve houding

De bijeenkomst over armoedebeleid vond plaats op 24 juni 2015. De bijeenkomst begon met een toelichting van wethouder Van Capelle op burgerparticipatie en het fenomeen burgerjury. Vervolgens vertelde wethouder Faassen kort over het armoedebeleid als inleiding op de vragen. Eerst werden enkele vragen gesteld over de achtergrond van de deelnemers, om een beeld te krijgen van de deelnemers. Vervolgens werd door middel van enkele vragen de kennis van deelnemers over het armoedebeleid getest, zodat zij feeling konden krijgen met het onderwerp. Daarna kwamen stellingen aan bod die betrekking hadden op het armoedebeleid. Zo werd onder meer gesproken over preventie en eigen kracht, vrijwilligers; budgettraining en inkomensondersteunende maatregelen. Ook konden deelnemers aangeven of zij van mening zijn dat de gemeente op goede wijze uitvoering geeft aan het armoedebeleid. Uit de discussie kwamen meerdere adviezen en actiepunten naar voren. De avond is afgesloten met een korte terugblik van wethouder Van Cappelle en wethouder Faassen.

Volgens geïnterviewde deelnemers zou er meer aandacht kunnen worden besteed aan het opstellen van de stellingen, vragen en antwoorden. De stellingen en vragen kloppen niet altijd. Daarnaast gaan zij nogal eens over zaken die vanuit de gemeente niet veranderd kunnen worden, bijvoorbeeld vanwege landelijke wetgeving.¹³¹ Hierdoor ontstaat er nogal eens discussie over de stellingen zelf in plaats van over de inhoud.¹³² Soms is er aan het einde van de bijeenkomst dan niet meer genoeg tijd om

¹²⁵ Interview burger, 21 maart 2016.

¹²⁶ Interview ambtenaar, 18 februari 2016.

¹²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Verslag Burgerjury 24 juni 2015 Armoedebeleid', 2015.

¹²⁸ Interview burger, 9 maart 2016.

¹²⁹ Interview burger, 16 maart 2016.

¹³⁰ Interview ambtenaar, 21 maart 2016.

¹³¹ Interview burgers, 21 maart 2016 en 23 maart 2016.

¹³² Interview burger, 9 maart 2016

inhoudelijk in te gaan op de laatste onderwerpen.¹³³ Geïnterviewde deelnemers vinden het in het algemeen wel goed hoe de gemeente de avond leidt.¹³⁴

“Bij sommige stellingen wordt gevraagd naar de mening van burgerjuryleden, terwijl hier landelijke wetgeving op van toepassing is. De gemeente kan dus zelf eigenlijk niets aanpassen. Ik vind het jammer dat er zulke vragen worden gesteld, omdat het dan eigenlijk geen zin heeft als de burgerjury haar visie geeft op deze zaken. Het zou goed zijn als de gemeente per vraag aangeeft wat er vanuit de gemeente wel en niet veranderd zou kunnen worden. Dan weten leden van de burgerjury waar ze een mening over 'mogen' hebben.”¹³⁵

“Het is soms best een uitdaging voor de gemeente om de avond in goede banen te leiden. Er zijn veel mensen aanwezig die allemaal een andere mening hebben. Soms loopt een bijeenkomst uit in een politieke discussie over hoe dingen zouden moeten gaan volgens de burgerjuryleden. Hierdoor ontaarden bijeenkomsten soms in een 'klaagzang’.”¹³⁶

De bijeenkomst over armoedebelid is door veel deelnemers als prettig ervaren. Geïnterviewde deelnemers hadden het gevoel dat de gemeente goed luisterde en dat zij echt serieus werden genomen.¹³⁷ Ook vinden zij het heel wat dat er in de gemeente een burgerjury is. Zij geven aan dat zij de burgerjury een goed of mooi initiatief vinden.¹³⁸

“Ik heb het gevoel dat leden van de burgerjury serieus worden genomen. Tijdens een bijeenkomst is altijd de betrokken wethouder aanwezig. Ik zie die regelmatig aantekeningen maken, waardoor ik het gevoel heb dat ideeën van burgerjuryleden worden meegenomen.”¹³⁹

“Het feit dat je als inwoner van Capelle mee kan doen in zoiets als de burgerjury is heel wat. De burgerjury is een goede poging om inwoners van de gemeente te betrekken bij beleid. Zo worden burgers ook buiten de verkiezingen om betrokken bij de gemeente.”¹⁴⁰

“Ik ben best trots als ik in een ander deel van het land vertel dat ik een lid ben van een burgerjury en zo invloed kan uitoefenen op beleid. Dat kan niet in elke gemeente op de manier zoals dat in Capelle kan.”¹⁴¹

“Ik vind het leuk dat er een burgerjury is in Capelle aan den IJssel en deze moet vooral zo doorgaan.”¹⁴²

¹³³ Interview burger, 9 maart 2016.

¹³⁴ Interviews burgers, 10 maart 2016 en 23 maart 2016.

¹³⁵ Interview burger, 23 maart 2016.

¹³⁶ Interview burger, 10 maart 2016.

¹³⁷ Interview burgers, 21 maart 2016 en 23 maart 2016.

¹³⁸ Interviews burgers, 21 maart 2016 en 23 maart 2016.

¹³⁹ Interview burger, 21 maart 2016.

¹⁴⁰ Interview burger, 23 maart 2016.

¹⁴¹ Interview burger, 21 maart 2016.

¹⁴² Interview burger, 9 maart 2016.

De meeste geïnterviewde deelnemers twijfelen wel over de invloed die de burgerjury heeft. Eén van de burgerjuryleden geeft aan dat vertegenwoordigers van de gemeente zich nauwelijks hebben uitgesproken over wat uiteindelijk verwezenlijkt zal worden in het beleid. Dit is misschien om achteraf niemand teleur te stellen.¹⁴³

Ondanks de grote twijfels over de invloed van de burgerjury vinden de geïnterviewde leden wel dat de burgerjury moet blijven.¹⁴⁴ Enige vorm van inspraak wordt meer gewaardeerd dan geheel geen inspraak. In een interview wordt dit mooi verwoord: "Het andere uiterste is dat er helemaal geen inspraakmogelijkheden zijn en dat de gemeente dan 'weet' en bepaalt wat goed is voor de burger. Dit zou ook niet goed zijn."¹⁴⁵

criteria: informatieverstrekking

Het college heeft een verslag gemaakt van de bijeenkomst. Deze is enkele maanden later verzonden naar de deelnemers van de burgerjury. In de begeleidende brief is ook besproken wat het college heeft gedaan met adviezen van de burgerjury. Tevens is er een bestuurlijk behandelvoorstel gemaakt. In de volgende burgerjury (de bijeenkomst van 8 oktober 2015) is vervolgens nog kort teruggeblikt op de bijeenkomst over armoedebeleid. Er werd toen ook aangegeven wat het college heeft gedaan met de uitkomsten en adviezen van de vorige bijeenkomst.

doelstelling burgerparticipatie

De burgerjury heeft als doel het evalueren van beleid. Op basis van de eventuele leerpunten die de burgerjury meegeeft, kan het college het nieuwe beleid aanpassen. Daarmee sluit het gebruik van de burgerjury logischerwijs aan op de doelstelling om invloed uit te oefenen op beleid. Daarnaast sluit de burgerjury indirect op twee andere beleidsdoelstellingen aan.¹⁴⁶ Zo kan door de burgerjury het draagvlak voor beleid worden versterkt. Ook kan de kwaliteit van beleid verhoogd worden, omdat de burgerjury aanbevelingen kan doen voor toekomstig beleid.

In de specifieke casus van de burgerjury over armoedebeleid kan nog niet worden vastgesteld of daadwerkelijk invloed wordt uitgeoefend op het beleid. Veel van de leerpunten waren niet gericht op de gemeente. Daarnaast wordt het armoedebeleid pas in 2016 geëvalueerd en mogelijkterwijs aangepast. Het is daardoor aannemelijk dat de burgerjury over armoedebeleid logischerwijs nog niet van invloed is geweest op het beleid en de kwaliteit van het beleid heeft verhoogd.

Zoals de burgerjury nu wordt ingezet (met discussies over stellingen en het beantwoorden van vragen), heeft de burgerjury meer een informerend en raadplegend karakter, dan het beoogde adviserende karakter (zie paragraaf 2-6).

¹⁴³ Interview burger, 16 maart 2016.

¹⁴⁴ Interview burgers, 9 maart 2016, 16 maart 2016 en 23 maart 2016.

¹⁴⁵ Interview burger, 16 maart 2016.

¹⁴⁶ Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

4-3-3 casus Capels Expertise Netwerk duurzaamheid

De meeste criteria voor een succesvolle participatie zijn in het geval van het CEN toegepast. Zo hebben de deelnemers ruim op tijd een uitnodiging gekregen met een toelichting en programma. Alle geïnterviewde deelnemers hebben aangegeven de bijeenkomst als prettig te hebben ervaren, met ruimte voor discussie en vragen. Na afloop is er een verslag opgesteld en hebben de deelnemers ook de collegereactie op het advies ontvangen. De deelnemers geven echter aan dat zij niet weten hoe er opvolging aan de adviezen van het CEN is of wordt gegeven. Dit is ook niet in de documentatie van de gemeente terug te vinden: er worden enkel voornemens genoemd. Daarnaast is duidelijk aan welke beleidsdoelstelling voor burgerparticipatie (het verhogen van de kwaliteit van het beleid) dit instrument moet bijdragen.

criteria: heldere keuzes vooraf

Na afloop van een bijeenkomst over duurzaamheid met allerlei maatschappelijke organisaties en burgers in maart 2015 en na vaststelling van vijf projecten voor de Duurzaamheidsagenda 2015-2018, concludeerde het college dat het aanvullend graag met het bedrijfsleven in gesprek wilde over het thema duurzaamheid. Op initiatief van de portefeuillehouder werd besloten dat het CEN het meest voor de hand liggende instrument zou zijn. Medio 2015 werd namelijk nog gezocht naar een nieuw onderwerp dat besproken kon worden met het CEN. Die zoektocht sloot aan bij de wens van het college om bij ondernemers en experts ideeën op te halen op het gebied van innovatie in duurzaamheid.¹⁴⁷

De gemeente heeft vervolgens in juli 2015 aan de vaste kern van het CEN en aan een aantal overige personen een uitnodiging verstuurd om deel te nemen aan een bijeenkomst over Duurzaamheid in augustus. Het CEN bestaat uit een vaste kern van mensen met daaromheen een 'schil' die wisselt per thema. Het college bepaalt welke partijen zij per thema uitnodigt. Een betrokken beleidsmedewerker en een medewerker van BCO hebben gezamenlijk een genodigdenlijst van met name ondernemers en experts op het gebied van duurzaamheid opgesteld. Ook is een vertegenwoordiger van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) uitgenodigd. In deze samenstelling dacht het college goede input over innovatie op het gebied van duurzaamheid te kunnen krijgen, te meer omdat in een aantal eerdere bijeenkomsten al andere doelgroepen waren gesproken over het onderwerp duurzaamheid.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

¹⁴⁸ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

voorbereiding van het CEN over duurzaamheid

Een inhoudelijk betrokken medewerker en de bij het CEN betrokken medewerker van BCO hebben samen de agenda voor de bijeenkomst voorbereid. Ook formuleerden ze samen enkele vragen. Tevens spraken ze af dat de wethouder Milieu aanwezig zou zijn bij de bijeenkomst, om zo direct van de leden van het CEN te horen wat hun ideeën en suggesties waren. De inhoudelijke vragen luiden als volgt:

- Innovatie en duurzaamheid zijn kernbegrippen in het gemeentelijk beleid. Wat verstaat u onder innovatie in termen van duurzaamheid?
- Wat is de toegevoegde waarde van duurzaamheid voor de gemeente in termen van werkgelegenheid, innovatie en profilering?
- Hoe kan Capelle (gemeente, ondernemers, maatschappelijke partijen etc.) aanhaken op nieuwe en innovatieve ontwikkelingen?
- Hoe kan de gemeente het budget voor innovatie (2015: € 20.000; 2016: € 30.000; 2017: € 30.000; 2018: € 30.000) het beste inzetten?

In de uitnodigingstekst voor de bijeenkomst van het CEN is aan de genodigden kort uitgelegd wat de aanleiding en het doel van de bijeenkomst is. Het doel van de bijeenkomst was om invulling te geven aan het budget voor innovatie en duurzaamheid tot 2018. Volgens een geïnterviewde wilde de gemeente hier graag met andere partijen invulling aan geven, in plaats van de invulling van het budget zelf te bepalen.¹⁴⁹ De beschrijving in de uitnodigingsbrief is erg summier, maar voor de genodigden is voldoende duidelijk wat er van hen wordt verwacht in de bijeenkomst.

"Vanwege de ervaringen met duurzaamheid binnen de organisatie waar ik voor werk werd ik benaderd om aan te sluiten bij het CEN. Daarmee zou ik een goede aanvulling zijn op de rest van de deelnemers, zo werd mij verteld door een gemeentelijk medewerker."¹⁵⁰

"Een gemeentelijk medewerker had mij vóór de uitnodigingsbrief eerst gebeld over het CEN en het doel van de bijeenkomst over duurzaamheid. Op basis daarvan had ik een goed beeld bij wat er kon worden verwacht van de avond en wat mijn specifieke rol zou zijn."¹⁵¹

Representativiteit is voor het CEN niet relevant. Er is bewust gekozen om een selectieve groep van experts uit te nodigen.

criteria: constructieve houding

Op één uitzondering na (en dat is vanwege persoonlijke omstandigheden), zijn alle genodigden aanwezig bij de bijeenkomst op 31 augustus. De bijeenkomst wordt (technisch) voorgezeten door een medewerker van de gemeente. Volgens de voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers van het CEN over duurzaamheid, verliepen de opening en de eerste helft van de bijeenkomst gestructureerd: de wethouder gaf een korte inleiding en vervolgens begeleidde een technisch voorzitter de discussie langs de vier vragen. Na de pauze verliep de bijeenkomst informeler en werden er vooral veel

¹⁴⁹ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

¹⁵⁰ Interview burger, 24 februari 2016.

¹⁵¹ Interview burger, 23 februari 2016.

(externe) voorbeelden van initiatieven op het gebied van duurzaamheid ingebracht.¹⁵² Een concreet antwoord op de vraag van de gemeente hoe het innovatiebudget ingezet kan worden, werd niet gegeven. Volgens een geïnterviewde van de gemeentelijke organisatie waren de vragen achteraf gezien te abstract en te algemeen om echt concrete suggesties voor de besteding van het innovatiebudget op te kunnen halen. De ambitie van de gemeente was juist om te zoeken naar concrete ideeën. Door concretere vragen te stellen waren er wellicht meer goede, uitvoerbare ideeën voorgesteld.¹⁵³

De bijeenkomst van het CEN is door de voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers ervaren als een open, prettige bijeenkomst met een grote diversiteit aan perspectieven.

“De wethouder was ook aanwezig, zij gaf een korte inleiding over wat de gemeente doet op het gebied van duurzaamheid. De gemeente gaf alle ruimte aan de deelnemers om hun ideeën op tafel te leggen en vragen te stellen. Voor de bijeenkomst was een agenda opgesteld, maar tijdens de avond zelf was er alle ruimte om zelf gespreksonderwerpen in te brengen. Heel prettig.”¹⁵⁴

criteria: informatieverstrekking

Bij de afsluiting van de bijeenkomst deden de gemeentelijke vertegenwoordigers de toezegging om een verslag te maken. Dat is ook gebeurd: kort na afloop heeft het college een verslag opgesteld en ter verificatie voorgelegd aan de deelnemers van het CEN. Hier zijn geen inhoudelijke wijzigingen op het verslag uit voortgekomen.

Kort daarna heeft de betrokken beleidsmedewerker een collegevoorstel voorbereid. Dit collegevoorstel bestaat uit het advies van het CEN en de inhoudelijke reactie daarop vanuit de ambtelijke organisatie. Het college heeft op 3 november ingestemd met het collegevoorstel. Naar aanleiding van het besluit van het college hebben de deelnemers van het CEN een brief ontvangen met per adviespunt een reactie van het college. Met het verslag en de brief over het collegebesluit heeft het college geprobeerd een zo goed mogelijke terugkoppeling te geven aan de deelnemers van het CEN.

Het college wil vanaf nu het Platform Duurzaam Capelle als instrument gebruiken om vervolg te geven aan de adviezen van het CEN. Op 22 maart 2016 heeft een bijeenkomst van het Platform Duurzaam Capelle plaatsgevonden. Volgens een geïnterviewde zijn de leden van het CEN uitgenodigd om bij deze bijeenkomst aanwezig te zijn. Communicatie over duurzaamheid zal in de toekomst ook via dit platform plaatsvinden.¹⁵⁵ De voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers van het CEN duurzaamheid kunnen dit niet bevestigen: de deelnemers geven aan dat zij geen beeld hebben bij hoe er opvolging aan de adviezen van het CEN is of wordt gegeven.¹⁵⁶ In hoofdstuk 5 gaat de rekenkamer hier nader op in.

¹⁵² Interview burger, 23 februari 2016.

¹⁵³ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

¹⁵⁴ Interviews burgers, 23 februari 2016 en 24 februari 2016.

¹⁵⁵ Interview ambtenaar, 22 februari 2016.

¹⁵⁶ Interview burger, 24 februari 2016.

doelstelling burgerparticipatie

De rekenkamer constateert dat de doelstelling van het Capels Expertise Netwerk over duurzaamheid aansluit bij één van de beleidsdoelstellingen van het vorige college.¹⁵⁷ In de uitnodiging voor het CEN over duurzaamheid is het volgende te lezen: “De doelstelling van het CEN is het college voorzien van hoogwaardig extern advies, waarmee een bijdrage aan de kwaliteit van Capels beleid wordt geleverd.”¹⁵⁸ Uit een interview blijkt dat het college destijds ook een neven doel had, namelijk het bevragen van het bedrijfsleven over een goede besteding van het budget voor innovatie. Dit sluit aan bij de collegedoelstelling om Capellenaren en Capelse ondernemers de ruimte te geven om invloed uit te oefenen op Capels beleid. De doelstellingen van het CEN over duurzaamheid sluiten niet concreet aan op één van de andere collegedoelstellingen (beter draagvlak, betere betrokkenheid of meer regie).

Gegeven de constatering dat de discussies onvoldoende concrete suggesties voor investeringen hebben opgeleverd en dat het voor de deelnemers niet duidelijk is wat er met hun inbreng is gebeurd, lijkt het niet aannemelijk dat het beleid op basis van deze adviezen kwalitatief is verbeterd.

4-3-4 casus gebiedsvisie Centraal Capelle

In de ontwikkeling van de gebiedsvisie Centraal Capelle zijn niet alle criteria goed toegepast. Door het college is bijvoorbeeld bewust gekozen voor het niet te veel willen inkaderen van de ideeën die inwoners voor het centrumgebied hebben, maar deelnemers hebben dat soms als onduidelijk ervaren. De geïnterviewde deelnemers vonden dat de informatiebijeenkomsten een heel prettige sfeer kenden, met ruimte om eigen ideeën aan te dragen. Ook voelden zij zich serieus genomen. Het grootste knelpunt blijkt de beperkte terugkoppeling te zijn. Weliswaar zijn er verslagen gemaakt van de bijeenkomsten en zijn er terugkombijeenkomsten georganiseerd, maar in de verslagen of andere documentatie wordt geen heldere toelichting gegeven over hoe de ideeën van de deelnemers concreet al dan niet zijn verwerkt in de definitieve plannen voor het centrumgebied van Capelle.

Het participatietraject sluit aan op de collegedoelstelling voor burgerparticipatie om meer ruimte te geven aan burgers om invloed uit te oefenen.

criteria: heldere keuzes vooraf

Bij de start van het ontwikkeltraject van de gebiedsvisie Centraal Capelle heeft de gemeentelijke organisatie (onder leiding van de afdeling Stadsontwikkeling) de ambitie uitgesproken om bij zo veel mogelijk inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen ideeën en wensen voor het centrumgebied op te halen, nog vóórdat er concrete (bouw)plannen zouden worden gemaakt.

Het college heeft twee doelstellingen geformuleerd voor het participatietraject. Zij staan beschreven in het communicatieplan voor de gebiedsvisie Centraal Capelle en luiden als volgt:¹⁵⁹

- Het opstellen van een gebiedsvisie (inclusief gebiedspaspoorten) waarin de ideeën en initiatieven van bewoners, ondernemers en professionals zo goed als mogelijk

¹⁵⁷ Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

¹⁵⁸ Capelle aan den IJssel, e-mail 'Uitnodiging Capels Expertise Netwerk: Innovatie in relatie tot Duurzaamheid', 10 juli 2015.

¹⁵⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Gebiedsvisie Centraal Capelle. Aanpak Participatie en Communicatie', februari 2015.

zijn opgenomen. De verschillende individuele belangen van participanten zijn goed afgewogen en de gebiedsvisie komt optimaal tegemoet aan het algemeen belang.

- Alle mensen en organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan de gebiedsvisie zijn van mening dat de gebiedsvisie en de afzonderlijke paspoorten tot stand zijn gekomen via een zorgvuldig interactief proces.

Geïnterviewde ambtenaren leggen uit dat één doel inhoudelijk was en het andere doel gericht op het proces. Inhoudelijk kregen bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties de ruimte om met ideeën te komen. Het doel gericht op het proces was voornamelijk het versterken van de relatie tussen de gemeente en haar partners in de stad.¹⁶⁰

uitgangspunten en 'niveaus' van meepraten gebiedsvisie Centraal Capelle

Voor het ontwikkeltraject voor de gebiedsvisie zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor het betrekken van belanghebbenden:¹⁶¹

- Zo veel mogelijk burgers bereiken: een zo breed mogelijke groep moest zich aangesproken voelen en in de gelegenheid worden gesteld om hun ideeën te laten horen.
- Zo min mogelijk bijeenkomsten in het gemeentehuis organiseren: de gemeente wilde de inwoners opzoeken en dus niet in het gemeentehuis uitnodigen.

Uit interviews blijkt dat in het meepraten over de gebiedsvisie twee niveaus zijn onderscheiden:¹⁶²

- Allereerst is aan belanghebbenden gevraagd wat zij in het algemeen van het centrumgebied vinden en wat er zou moeten gebeuren om dit te verbeteren. Op dit niveau waren volgens de gemeente alle suggesties welkom en waren er geen kaders waarbinnen meegedacht mocht worden.
- Daarnaast zijn binnen het centrumgebied enkele concrete locaties voor doorontwikkeling aangewezen, de 'ontwikkellocaties'. Bewoners van en ondernemers in die gebieden konden voor deze specifieke locaties laten weten wat hun wensen en ideeën waren. Voor deze ontwikkellocaties heeft de gemeente wel enkele kaders gegeven waarbinnen meegedacht mocht worden.

Uit interviews met deelnemers aan de informatieavonden over de ontwikkellocaties blijkt dat voor hen niet duidelijk was wat de kaders waren waarbinnen ze mee mochten praten. Eén van de geïnterviewde deelnemers geeft bijvoorbeeld aan dat de deelnemers over de invulling van een specifiek gebouw en park mochten meedenken, en dat zij alle vrijheid kregen om ideeën voor die invulling te geven. Volgens de geïnterviewde deelnemer leverde dat op de informatieavonden een bont pallet van ideeën op, variërend van een bowlingcentrum tot een buurtcentrum. Niet alle ideeën waren wellicht even realistisch, zo vertelt de geïnterviewde deelnemer, maar op de informatieavond werd nog geen enkel idee teruggefloten of bestempeld als niet haalbaar. Dit gaf de deelnemer het gevoel dat alles kon en mocht. Achteraf, bij de vaststelling van de gebiedsvisie, bleek echter dat het merendeel van de ideeën niet was overgenomen.¹⁶³ In hoofdstuk 5 gaat de rekenkamer hier nader op in.

¹⁶⁰ Interview ambtenaren, 23 februari 2016.

¹⁶¹ Interview ambtenaren, 23 februari 2016.

¹⁶² Interview ambtenaren, 23 februari 2016.

¹⁶³ Interview burger, 30 maart 2016.

mix van instrumenten om burgers te betrekken bij de gebiedsvisie Centraal Capelle

De afweging voor de inzet van specifieke burgerparticipatieinstrumenten is gemaakt door medewerkers van de afdelingen Stadsontwikkeling en BCO. Samen zijn zij tot een besluit gekomen over welke instrumenten het beste ingezet kon worden bij het opstellen van de gebiedsvisie. Er is voor meerdere instrumenten gekozen, om zoveel mogelijk doelgroepen te kunnen bereiken. Zo zijn er bewoners- en ondernemersbijeenkomsten georganiseerd, zijn ambtelijk medewerkers en wethouders 'de straat opgegaan' om inwoners te spreken, is er gebruik gemaakt van een burgerpanel, zijn er enkele gesprekken geweest met het WOP Middelwatering, heeft de gemeentelijke organisatie gesproken met (afgevaardigden namens) de Capelse Jeugdraad, zijn er themabijeenkomsten met de gemeenteraad georganiseerd en heeft de gemeente enkele online tools gebruikt, zoals Facebook en in de slotfase van het project de website 'Thuis in Capelle'. Dat is een online platform waar mensen hun ideeën kunnen achterlaten en met elkaar in gesprek kunnen gaan. Ook is er gebruik gemaakt van de 'Huiskamer' in winkelcentrum de Koperwiek. Hier konden inwoners naartoe om meer informatie te krijgen over de plannen van de gemeente en konden zij hun ideeën vertellen aan een vertegenwoordiger van de gemeente.

De rekenkamer stelt vast dat het toepassen van de mix van veel instrumenten aansluit bij de doelstelling om zoveel mogelijk mensen te betrekken. Door het toepassen van verschillende instrumenten en communicatiekanalen kan een zo breed divers mogelijk publiek worden bereikt.

Ambtenaren zijn van mening dat zij iedereen hebben kunnen spreken die zij graag hadden willen spreken. De verschillende burgers, ondernemers en organisaties waarvan de gemeente graag zag dat zij ideeën in zouden brengen, hebben dat volgens de geïnterviewden voor dit onderzoek ook gedaan.¹⁶⁴ Documentatie over het participatieproces laat zien dat zowel individuele inwoners, ondernemers, raadsleden, adviesraden en belangenverenigingen mee hebben kunnen denken over de gebiedsvisie Centraal Capelle.¹⁶⁵

Enkele geïnterviewde deelnemers van de informatieavonden over de gebiedsvisie Centraal Capelle geven aan dat de informatieavonden in hun ogen niet druk bezocht waren. Zij herkenden meestal nog één of twee andere personen uit hun straat of appartementencomplex, maar de andere deelnemers waren voor hen onbekend. Wel drukbezocht was volgens hen de 'Huiskamer' in winkelcentrum de Koperwiek, waar mensen ook hun ideeën konden laten horen en meer konden horen over de plannen die er waren voor het centrum.¹⁶⁶

criteria: constructieve houding

Het merendeel van de geïnterviewde deelnemers heeft de avonden als heel prettig ervaren. Zij gaven aan dat de wethouders en de ambtenaren goed luisterden en oprecht geïnteresseerd leken. Dat de gemeente daadwerkelijk goed heeft geluisterd concluderen de geïnterviewde deelnemers ook op basis van het toegestuurd verslag van de bijeenkomst. Daarin staat goed verwoord wat de deelnemers hebben ingebracht.

¹⁶⁴ Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

¹⁶⁵ Capelle aan den IJssel, Gebiedsvisie Centraal Capelle, verslagen van de bijeenkomsten, 2015.

¹⁶⁶ Interview burgers, 25 maart 2016 en 30 maart 2016.

"De betrokken ambtenaren namen echt een open houding aan: ze waren op detailniveau geïnteresseerd in de achtergrond van de wijk. Daardoor voelde ik mij serieus genomen."¹⁶⁷

"Er was een heel ontspannen en gemoedelijke sfeer. Ik kreeg het gevoel dat de gemeente daadwerkelijk geïnteresseerd was in de wensen en ideeën van omwonenden."¹⁶⁸

"Ik ben meerdere keren in de 'Huiskamer' in gesprek gegaan met medewerkers van de gemeente. Er werd meteen aangegeven dat sommige van mijn ideeën goed of nuttig waren. Daardoor had ik het gevoel dat ik serieus werd genomen."¹⁶⁹

criteria: informatieverstrekking

Van iedere (bewoners- of ondernemers)bijeenkomst voor een ontwikkellocatie is een verslag gemaakt, dat alle aanwezigen toegestuurd hebben gekregen. Ook heeft de gemeente er met het oog op 'hoor en wederhoor' voor gekozen steeds twee bijeenkomsten te organiseren voor een ontwikkellocatie. De eerste bijeenkomst was bedoeld om ideeën van burgers te krijgen; de tweede om te toetsen of de gemeente deze ideeën goed verwerkt of vertaald had in een 'Gebiedspaspoort' voor de betreffende ontwikkellocatie. Eén van de voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers kan achteraf niet meer goed terughalen wat het doel van de tweede avond was. Deze deelnemer weet wel dat er twee avonden zijn georganiseerd, maar naar diens idee was de inhoud vrijwel hetzelfde en had de tweede avond niet direct meerwaarde.¹⁷⁰ De voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers hebben aangegeven dat er van de informatieavonden een verslag is gemaakt dat zij per e-mail hebben ontvangen. In het verslag stond op hoofdlijnen weergegeven hoe de avond was verlopen en welke ideeën er zoal waren aangedragen. In het verslag stond volgens de geïnterviewde deelnemers geen informatie over wat er vervolgens met de ideeën zou worden gedaan.¹⁷¹

doelstelling burgerparticipatie

De doelstellingen van het participatietraject voor de gebiedsvisie Centraal Capelle zijn niet expliciet gekoppeld aan één van de collegedoelstellingen voor burgerparticipatie.¹⁷² In het communicatieplan voor de gebiedsvisie is te lezen dat het college de ideeën en initiatieven van burgers zo goed mogelijk wil opnemen in de gebiedsvisie.¹⁷³ Dit sluit aan bij de doelstelling om de Capellenaar de ruimte te geven om invloed uit te oefenen op Capels beleid. De doelstellingen van het participatietraject over de gebiedsvisie sluiten niet concreet aan op één van de andere collegedoelstellingen (draagvlak, betere kwaliteit, betere betrokkenheid of meer regie).

¹⁶⁷ Interview burger, 1 april 2016.

¹⁶⁸ Interview burgers, 25 maart 2016 en 5 april 2016.

¹⁶⁹ Interview burger, 6 april 2016.

¹⁷⁰ Interview burger, 30 maart 2016.

¹⁷¹ Interview burgers, 25 maart 2016, 30 maart 2016 en 5 april 2016.

¹⁷² Capelle aan den IJssel, nota 'Wat vindt u?', Plan van aanpak burgerparticipatie', 2010.

¹⁷³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Gebiedsvisie Centraal Capelle. Aanpak Participatie en Communicatie', februari 2015.

4-3-5 tot slot: analyse

Niet alle criteria voor een succesvolle inrichting worden (goed) toegepast. Heldere keuzes voorafgaand aan de participatie vinden veelal niet plaats. De meeste instrumenten kennen geen expliciete ambities of vaste opzet zoals de burgerjury en het CEN. Als die instrumenten worden ingezet, ontbreekt het veelal aan afspraken over de inrichting van het participatietraject. Ook de representativiteit en het benaderen van moeilijk bereikbare doelgroepen worden niet afdoende geborgd. Het college laat een constructieve houding zien. Burgers ervaren dat wethouders en ambtenaren hun inbreng serieus nemen en dat zij oprecht geïnteresseerd zijn. De informatievoorziening is in alle onderzochte casussen onvoldoende. Burgers ontvangen te weinig terugkoppeling over hun inbreng en het verdere verloop van het traject. Het college stuurt onvoldoende op de criteria die zij zelf heeft gesteld aan burgerparticipatie; het managen van verwachtingen vindt niet tot nauwelijks plaats en de tijdigheid van de informatieverstrekking is wisselend.

De instrumenten sluiten slechts in beperkte mate aan bij de beleidsdoelstellingen voor burgerparticipatie of worden daar niet expliciet aan gekoppeld. Het is niet mogelijk om vast te stellen of de participatie daadwerkelijk heeft geleid tot meer ruimte voor burgers of een betere kwaliteit van beleid. De nieuwe doelstelling (regievoering en zelf maken) van het huidige college wordt door de inzet van de onderzochte instrumenten niet gerealiseerd.

criteria: heldere keuzes vooraf

Niet in alle casussen worden voldoende en heldere keuzes vooraf gemaakt. De burgerjury en het CEN zijn instrumenten waarvoor vooraf een heldere, algemene doelstelling is geformuleerd en waarvoor ook enkele algemene uitgangspunten over bijvoorbeeld de inrichting zijn vastgesteld. Zo kent het verloop van het traject bij de burgerjury en het CEN een vast stramien. Het college heeft het spreekuur en de gebiedsvisie vooraf niet met spelregels of criteria willen inkaderen. In het bijzonder is bij het spreekuur niet vooraf expliciet vastgesteld welke rol de burger kreeg en in hoeverre de participatie aansluit bij de doelstellingen voor burgerparticipatie. Hierdoor blijkt in het loop van het traject dat de participatie onvoldoende gericht wordt ingezet.

"Capelle aan den IJssel kan de instrumenten voor burgerparticipatie nog veel effectiever inzetten. Mijn suggestie is om voor instrumenten te kiezen die echt passen bij de doelgroep en het doel van een beleidstraject. De instrumenten van BCO passen wellicht niet altijd goed bij die doelgroep of doelstelling, dus dan moet je op zoek gaan naar andere instrumenten."¹⁷⁴

"Er wordt gigantisch veel gedaan op het gebied van burgerparticipatie, veelal meer dan in andere gemeenten. Maar, het loopt soms een beetje langs elkaar heen. Het zou goed zijn om daar als gemeente kaders in te stellen en goed vast te leggen als gemeente wat je wilt."¹⁷⁵

representativiteit

Bij geen van de vier casussen is vooraf expliciet een afweging gemaakt over wanneer er sprake is van voldoende representativiteit van de deelnemers. Voor het CEN wordt nadrukkelijk niet gestreefd naar representativiteit, maar juist naar deskundigheid. De burgerjury wordt geacht een representatieve afspiegeling te zijn. Dit blijkt niet het geval. Bij de laatste werving voor nieuwe leden is niet specifiek ingezet om moeilijk

¹⁷⁴ Interview ambtenaar, 4 maart 2016.

¹⁷⁵ Interview ambtenaar, 3 maart 2016.

benaderbare doelgroepen te betrekken bij de burgerjury. Er is opnieuw onder het burgerpanel geworven (een representatieve afspiegeling), waarbij een ieder die zich aanmeldde voor de burgerjury aan de jury is toegevoegd. Er is niet specifiek geworven onder de minder vertegenwoordigde doelgroepen. Voor het spreekuur geldt dat een ieder mocht komen om zijn mening te geven over de uitvoering van de Participatiewet. Dat het spreekuur een algemeen beeld moest opleveren van de uitvoering van beleid bleek onvoldoende uit de advertentie. Veelal kwamen op het spreekuur mensen die ervaring hebben met de Participatiewet. In hoeverre deze groep representatief is voor het totaal aan gebruikers van de Participatiewet is niet bekend. Voor wat betreft de gebiedsvisie blijkt dat om zoveel mogelijk mensen te bereiken is gekozen voor een breed palet aan instrumenten en communicatietrajecten. Uit de overzichten van deelnemers kan de rekenkamer niet vaststellen of daarmee de representativiteit voldoende is geborgd. Wel zag de rekenkamer enkele deelnemers terug op de deelnemerslijsten van andere instrumenten.

Uit interviews met ambtenaren blijkt dat zij representativiteit moeilijk kunnen realiseren. Zo wordt aangegeven dat veel verschillende instrumenten worden ingezet om toch zoveel mogelijk doelgroepen te kunnen bereiken. Het blijkt echter dat vaak dezelfde mensen naar de verschillende participatietrajecten komen. De inzet om jongeren te bereiken vindt met name plaats via de Jeugdraad en het kindercollege. Er vinden geen specifieke wervingsacties plaats om jongeren ook voor andere instrumenten te werven. Aangegeven wordt dat jongeren met name moeten worden bereikt als het gaat om zaken die voor de jeugd belangrijk zijn, zoals de inrichting van een sport- of speelterrein. Burgers zelf geven aan dat zij wel een belang moeten zien in het project en dat ze daadwerkelijk invloed moeten kunnen uitoefenen willen ze bereid zijn om te participeren.

“Het borgen van representativiteit is moeilijk tot onmogelijk. Uiteraard wordt fors ingezet op het blijven benaderen van moeilijk benaderbare groepen. Desondanks merkt men dat altijd dezelfde mensen reageren, ongeacht hoe actief je als gemeente inzet. Overdag zijn er weinig werkende mensen beschikbaar om te participeren. Om voldoende afspiegeling te krijgen van de inwoners moeten dus verschillende instrumenten worden gebruikt en brede groepen worden benaderd. Het belangrijkste daarbij is dat alle burgers geïnformeerd worden over en de gelegenheid krijgen tot participeren.”¹⁷⁶

“Wel zijn tegenstanders sneller geneigd naar bijeenkomsten te komen. De stilzwijgende meerderheid is er vaak niet. De gemeente probeert, door aan te geven dat er nog geen plan ligt, deze mensen wel te prikkelen om naar een participatie bijeenkomst te komen om mee te denken.”¹⁷⁷

“Mensen die niet participeren, laten zich blijkbaar graag vertegenwoordigen. Het is belangrijker dat participatie toegankelijk is voor iedereen en dat iedere inwoner de kans krijgt om te participeren”¹⁷⁸

“Jeugd kan een moeilijk benaderbare groep zijn. In Capelle aan den IJssel is wel actief ingezet op het benaderen van de jeugd. Zo zijn er een jeugdraad en een kindercollege. Beiden worden actief benaderd.”¹⁷⁹

¹⁷⁶ Interview ambtenaar, 14 maart 2016.

¹⁷⁷ Interview ambtenaar, 3 maart 2016.

¹⁷⁸ Interview burger, 21 maart 2016.

“De Jeugdraad wordt niet in elk project betrokken, alleen wanneer ze als een belangrijke stakeholder worden aangemerkt.” ¹⁸⁰

“Ik hou mij alleen bezig met dingen die voor mij van belang zijn en dingen die mij aangaan. Als ik het idee heb dat ik invloed kan uitoefenen, ga ik naar een bijeenkomst of zoiets.” ¹⁸¹

managen van verwachtingen

Het maken van heldere keuzes vooraf is ook noodzakelijk om de verwachtingen van de burgers te kunnen managen. De burgers moeten voorafgaand aan de participatie weten hoeveel invloed zij kunnen hebben op het beleid, wanneer de participatie plaatsvindt en welke informatie zij van de gemeente kunnen verwachten. De rekenkamer constateert dat het college hier onvoldoende op stuurt. Vooraf ontbreekt het in veel gevallen aan duidelijke keuzes, waardoor de verwachtingen van burgers onvoldoende kunnen worden gemanaged. Dit vindt de rekenkamer opmerkelijk, daar het managen van verwachtingen één van de twee criteria is die het college heeft gesteld voor participatietrajecten.

criteria: constructieve houding

De burgers ervaren een constructieve houding van de wethouders en ambtenaren. De geïnterviewde deelnemers geven aan dat zij de wethouders echt betrokken vonden. In de interviews met de ambtenaren constateert de rekenkamer dat zij een positieve grondhouding hebben ten opzichte van burgerparticipatie. De medewerkers geven aan dat zij burgers willen betrekken.

Ten aanzien van het benaderen van moeilijk bereikbare groepen geldt dat hier geen zichtbare extra inspanningen op worden verricht (zie ook representativiteit).

informatieverstrekking

Bij alle vier de casussen komt naar voren dat het voor deelnemers of inwoners niet duidelijk is wat er met hun inbreng gebeurt. Zij weten niet hoe dit wordt meegewogen en meegenomen door het college. De terugkoppeling is redelijk beperkt: deze vindt vaak eenmalig plaats en daarnaast wordt er niet altijd een heldere toelichting gegeven op welke ideeën wel of niet worden meegenomen.

Deze bevindingen komen overeen met de enquête die is gehouden onder de WOP's en de drie adviesraden in de gemeente. Daar geven respondenten aan dat de terugkoppeling over een traject niet altijd even duidelijk is. Ook melden zij dat de informatievoorziening aan het begin van een participatietraject beter zou kunnen. ¹⁸²

De onduidelijkheid over de informatieverstrekking kan, volgens de rekenkamer, voortkomen uit het gebrek aan heldere keuzes vooraf. Echter ook hier geldt dat het duidelijk en tijdig informeren van deelnemers over wat er met hun inbreng gebeurt belangrijk is voor het managen van de verwachtingen van de deelnemers. Het college doet dit te beperkt.

¹⁷⁹ Interview ambtenaar, 14 maart 2016.

¹⁸⁰ Interview ambtenaar, 3 maart 2016.

¹⁸¹ Interview burger, 6 april 2016.

¹⁸² Enquête WOP's en adviesraden Capelle aan den IJssel, maart en april 2016.

tijdigheid

De uitnodiging voor deelname aan de burgerjury en het CEN is tijdig verstuurd. Ook voor het spreekuur is begin van het jaar al geadverteerd. Voor de gebiedsvisie geldt dat de participatiemomenten tijdig zijn aangekondigd. Wel geven geïnterviewde deelnemers van de burgerjury en de gebiedsvisie aan dat zij graag eerder informatie over het beleid of de plannen zouden willen ontvangen. Dit laatste geldt ook voor de WOP's en de adviesraden. Soms wordt informatie relatief laat verstrekt door het college, waardoor het voor hen lastig is om een kwalitatief goed advies op te stellen.¹⁸³

Tijdigheid is het tweede criterium waar het college de participatietrajecten op wil sturen. De mate waarin het college dit succesvol doet, verschilt per casus.

aansluiting bij doelstellingen burgerparticipatie

Uit de vier casussen komt naar voren dat deze instrumenten deels aansluiten bij de doelstellingen voor burgerparticipatie. De doelstellingen van de meeste casussen sluiten logischerwijs aan bij de doelstelling om meer ruimte te geven aan inwoners om invloed uit te oefenen op Capels beleid. Het is echter de vraag of deze doelstelling in de praktijk ook wordt behaald: dat is of wordt niet getoetst door het college. Doordat de doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd (zie paragraaf 2-6) is het voor de rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen of in de praktijk de participatietrajecten concreet hebben geleid tot betere kwaliteit van beleid en het bieden van ruimte aan inwoners om invloed uit te oefenen.

De wijze waarop de onderzochte instrumenten worden toegepast leidt ertoe dat de andere doelstellingen voor burgerparticipatie niet logischerwijs worden gerealiseerd. Met name de nieuwe doelstelling van het huidige college, het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie, krijgt in de praktijk nog nauwelijks invulling. Het is daardoor niet aannemelijk dat de participatietrajecten de doelstellingen voor burgerparticipatie zullen realiseren.

¹⁸³ Enquête WOP's en adviesraden Capelle aan den IJssel, maart en april 2016.

5 doorwerking inbreng van participanten

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan de orde:

Heeft de inbreng van de participanten voldoende doorwerking gekregen in het (door de gemeente) vastgestelde (project)resultaat?

De normen voor deze deelvraag zijn als volgt:

- In het vastgestelde (project)resultaat is terug te vinden dat burgerparticipatie heeft plaatsgevonden (paragrafen 5-2, 5-3).
- Het is aantoonbaar dat de inbreng van de participanten is meegewogen in het vastgestelde (project)resultaat of er is onderbouwd waarom de inbreng niet is meegewogen (paragrafen 5-2, 5-3).
- De inbreng van de participanten is herkenbaar terug te vinden in het vastgestelde (project)resultaat of er is onderbouwd waarom (een deel van) de inbreng niet in het (project)resultaat is terug te vinden (paragrafen 5-2, 5-3).

In paragraaf 5-2 wordt per casus ingegaan op inbreng van participanten en de doorwerking in het (project)resultaat. Er wordt beschreven in hoeverre kan worden teruggevonden dat de participatie heeft plaatsgevonden en wat er met de inbreng van de participanten is gedaan. Ook wordt beschreven in hoeverre de inbreng van de participanten herkenbaar is terug te vinden in het (project)resultaat. Paragraaf 5-3 sluit af met een analyse van het overallbeeld op deze normen.

5-2 inbreng van participanten en doorwerking

5-2-1 casus spreekuur Participatiewet

Duidelijk is dat het spreekuur heeft plaatsgevonden. Of de inbreng van de deelnemers is meegewogen of niet is niet inzichtelijk. Er zijn geen gespreksverslagen gemaakt en aan de burgers heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden.

Het spreekuur over de Participatiewet is achteraf gezien geen burgerparticipatie. Vanuit de burgers heeft geen reflectie op de uitvoering van de Participatiewet (het oorspronkelijke doel van het spreekuur) plaatsgevonden. Door het ontbreken van inbreng van burgers kan het college de uitvoering van haar beleid niet hierop aanpassen.

De gesprekken met de deelnemers hadden met name betrekking op de individuele situatie van de deelnemers. ¹⁸⁴ Van de gesprekken zelf zijn geen verslagen gemaakt. De deelnemers hebben dan ook geen gespreksverslagen ontvangen. Wel is aan medewerkers gevraagd om voor de 3-D voortgangsrapportage aan de raad het aantal gesprekken te registreren en per mail kort het thema van het gesprek weer te

¹⁸⁴ Interview wethouder, 15 maart 2016, interview ambtenaren, 4 maart 2016.

geven.¹⁸⁵ Op 11 maart 2016 heeft de rekenkamer van de afdeling Sociale Zaken een overzicht ontvangen, waarin de gesprekken en gespreksthema's zijn weergegeven. Uit dit overzicht blijkt dat in geen enkel gesprek het beleid van de Participatiewet ter sprake is gekomen. Gesprekken hebben betrekking op individuele problematiek. In één gesprek is wel de intakeprocedure van de gemeente aan de orde gekomen.¹⁸⁶ De desbetreffende burger had zelf een analyse gemaakt van de intake en heeft verbeterpunten benoemd.

Tijdens de gesprekken met burgers is aan de burgers de noodzakelijke informatie verstrekt. Indien nodig zijn voor de desbetreffende burger gelijk concrete afspraken ingepland. Ook is eventuele gevraagde informatie over bijvoorbeeld schuldhelpverlening of een jobcoach nagestuurd.¹⁸⁷ Het is niet bekend of de burger die verbeterpunten van de intakeprocedure heeft toegestuurd, is geïnformeerd over wat er met zijn analyse is gebeurd.¹⁸⁸

In het interview met de wethouder geeft de wethouder zelf aan dat het spreekuur niet onder de noemer van burgerparticipatie viel. Achteraf gezien was het volgens de wethouder niet het juiste instrument voor burgerparticipatie, maar was het wel uitermate geschikt om korte lijnen te onderhouden met de doelgroep. In die zin werd het spreekuur wel als waardevol ervaren.¹⁸⁹

Gegeven het karakter van de gesprekken in het spreekuur, kan feitelijk niet worden gesproken over burgerparticipatie. Het ontbrak aan input van burgers over de uitvoering van de Participatiewet, met uitzondering van de analyse van de intakeprocedure. Doorwerking in beleid kan derhalve op basis van de inbreng niet hebben plaatsgevonden. Voor wat betreft de inbreng over de intakeprocedure geven ambtenaren aan dat zij zelf al de intakeprocedure wilden wijzigen. De input van de burger hebben ze daarbij gebruikt. Dit is niet aantoonbaar vastgelegd.¹⁹⁰

5-2-2 casus burgerjury armoedebeluid

Duidelijk is dat burgerparticipatie heeft plaats gevonden door middel van de burgerjury en dat de inbreng van participanten is meegewogen. Dit is zichtbaar in het bestuurlijk behandelvoorstel. Hierin wordt ook onderbouwd waarom aan enkele adviezen opvolging wordt gegeven. Er wordt echter niet onderbouwd waarom er is gekozen om andere adviezen van de burgerjury niet op te volgen, zoals het bieden van een gratis budgettraining aan Capellenaren.

De inbreng van de burgerjury is deels meegenomen. Door het college zijn twee punten onder de aandacht van Capelse scholen gebracht. Dit valt in de verslagen van deze bijeenkomsten terug te lezen.¹⁹¹ Het is aan de scholen om echt iets te doen met de punten van financiële educatie en de kosten van schoolreizen. Dit komt verder niet terug in het beleid van de gemeente. Het college heeft dus opvolging gegeven aan de punten van de burgerjury door het te agenderen en

¹⁸⁵ Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁸⁶ Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁸⁷ Interview wethouder, 15 maart 2016; interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁸⁸ Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁸⁹ Interview wethouder, 15 maart 2016.

¹⁹⁰ Interview ambtenaren, 4 maart 2016.

¹⁹¹ Directeurenoverleg van de Capelse Scholen, 'Notulen DirCap dinsdag 29 september 2015'; Onderwijsplatform, 'Verslag bijeenkomst Onderwijsplatform PO Capelle aan den IJssel op 30 september 2015'.

scholen van het belang hiervan te overtuigen, maar heeft het niet meegenomen in eigen (nieuw) beleid.

Van elke bijeenkomst van de burgerjury wordt een bestuurlijk behandelvoorstel (BBV) gemaakt, met daarin een samenvatting van de bijeenkomst, conclusies, aanbevelingen en de bijbehorende beslispunten voor het college.¹⁹² De belangrijkste conclusies over de bijeenkomst over armoedebeleid zijn te vinden in het gele kader hieronder:

belangrijkste conclusies burgerjury over armoedebeleid

- Alle juryleden zijn zich ervan bewust dat er armoede is in Capelle.
- Het overgrote deel van de jury (95%) is het er (helemaal) mee eens dat het stimuleren van de eigen kracht belangrijk is om uit armoede te komen of erger te voorkomen.
- 88% van de leden vindt het een goede zaak dat de gemeente en andere organisaties vrijwilligers inzetten om mensen met financiële problemen te ondersteunen.
- Het merendeel van de jury (88%) vindt het belangrijk dat de gemeente alle Capellenaren de mogelijkheid biedt een gratis budgettraining te volgen.
- Kinderen in minimahuishoudens zijn een belangrijk speerpunt. Budgettraining zou een onderdeel moeten zijn in het onderwijsprogramma en scholen zouden minder dure schoolreizen moeten aanbieden.
- Of nu scholing het beste middel is tegen armoede of dat dit toch werk is, daar waren de meningen over verdeeld. Wel kwam in beide uitgangspunten naar voren dat houding en gedrag bepalend zijn in het voorkomen en bestrijden van armoede.
- Ruim driekwart van de burgerjuryleden vindt dat van de huidige inkomensondersteunende regelingen in Capelle de Bijzondere Bijstand, het Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds en de Regeling Schoolkosten (indirecte studiekosten) noodzakelijk zijn.
- De Bijzondere Bijstand en het Jeugdsport- en Cultuurfonds vinden de juryleden de belangrijkste regelingen als ze moesten kiezen welke het belangrijkste zijn.
- De individuele inkomensvoorslag moet gebruikt worden voor noodzakelijke voorzieningen en in natura/materialen uitgegeven worden en niet in geld.
- Iets meer dan driekwart van de juryleden was het oneens met de stelling dat de gemeente zich minder bezig moet houden met inkomensondersteuning van de lage inkomensgroepen en meer moet overlaten aan het particulier initiatief.
- 81% van de burgerjury vindt dat de huidige mix van inkomensondersteuning, preventie en versterken van eigen kracht moet worden voortgezet in het armoedebeleid.
- De gemeente is de belangrijkste plek waar de leden van de burgerjury naar toe gaan voor informatie en of vragen over ondersteuning bij (dreigende) financiële problemen.
- Digitaal zoeken op internet heeft de voorkeur, gevolgd door bellen naar organisaties en persoonlijk langsgaan.
- Het armoedebeleid wordt door de juryleden beoordeeld met gemiddeld een 7.¹⁹³

Op basis van deze conclusies heeft het college enkele vervolgacties voorgesteld.¹⁹⁴ Er zijn enkele punten die niet worden genoemd in de vervolgacties, zoals het bieden van een gratis budgettraining aan alle Capellenaren. Er wordt niet onderbouwd waarom

¹⁹² Interview wethouder, 15 maart 2016.

¹⁹³ Capelle aan den IJssel, besprekingsstuk 'Verslag Burgerjury Armoedebeleid', 31 augustus 2015.

¹⁹⁴ Capelle aan den IJssel, besprekingsstuk 'Verslag Burgerjury Armoedebeleid', 31 augustus 2015.

deze suggestie niet wordt opgevolgd. Het is op basis van de beschikbare documenten dus niet duidelijk waarom er soms voor vervolgacties is gekozen en soms niet.

Van de bijeenkomst over armoedebeleid is een verslag gemaakt, dat later is verstuurd naar de deelnemers. In de begeleidende brief werd omschreven welke vervolgacties het college zou gaan ondernemen. De terugkoppeling is 'eenmalig': na het sturen van het verslag en de begeleidende brief krijgen burgerjuryleden niets meer te horen over vervolgacties. De geïnterviewde deelnemers geven aan wel behoefte te hebben aan regelmatige terugkoppeling. Zij ervaren een gebrek aan informatie waardoor zij niet weten wat er uiteindelijk met hun suggesties gebeurt.

"Het is het een goede zaak dat de gemeente onderbouwt wat het wel en niet gaat doen Dit was namelijk niet altijd het geval: eerst werd er alleen een verslag van de desbetreffende bijeenkomst gestuurd." ¹⁹⁵

"Na de bijeenkomst over armoedebeleid heb ik niets meer heeft gehoord over deze avond. Dit was ook het geval bij andere bijeenkomsten." ¹⁹⁶

"Het is voor leden van de burgerjury dus afwachten wat er uiteindelijk gebeurt met hun suggesties" ¹⁹⁷

"Misschien is het een idee om eens in de twee of drie jaar onderwerpen te herhalen. Als onderdeel van een bijeenkomst zou dan besproken kunnen worden wat de vorderingen zijn van een bepaald onderwerp." ¹⁹⁸

"Niet elke wijziging in beleid hoeft groots verkondigd te worden, maar het zou fijn zijn om meer te horen over eventuele wijzigingen." ¹⁹⁹

Zoals eerder is beschreven, zijn er in het collegeadvies van 31 augustus 2015 enkele vervolgacties voorgesteld. Twee hiervan betroffen acties die meteen ondernomen konden worden, namelijk spreken over de financiële educatie van kinderen en over de kosten van schoolreizen binnen het Directeurenoverleg van Capelse Scholen (DirCap) en het Onderwijsplatform. De evaluatie van het armoedebeleid vindt pas in 2016 plaats, waardoor hier nog niet naar gekeken kan worden.

Financiële educatie en de kosten van schoolreizen zijn inderdaad besproken in het DirCap en het Onderwijsplatform, het bestuurlijk overleg tussen schoolbesturen en de gemeente. Zo werd er in de agenda van het DirCap genoemd dat "de portefeuillehouders Armoedebeleid en Onderwijs willen, mede op verzoek van de Burgerjury, het onderwerp 'verstandig omgaan met geld / budgettraining' met de Capelse scholen bespreken".²⁰⁰ Tijdens de bijeenkomsten van het DirCap en het

¹⁹⁵ Interview burger, 9 maart 2016.

¹⁹⁶ Interview burger, 10 maart 2016.

¹⁹⁷ Interview burger, 23 maart 2016.

¹⁹⁸ Interview burger, 16 maart 2016.

¹⁹⁹ Interview burger, 10 maart 2016.

²⁰⁰ Directeurenoverleg van de Capelse scholen, 'Agenda DIRCAP 29 september 2015', 2015.

Onderwijsplatform is er kort gesproken over andere punten van de burgerjury. Het college heeft de signalen van de burgerjury dus gegeven, maar heeft het aan de scholen overgelaten om hier eventueel iets mee te doen. De rol van de gemeente ligt hier vooral bij agenderen en overtuigen.²⁰¹

Het college was al voor de suggesties van de burgerjury bezig met het onderwerp financiële educatie. Zo is er een inventarisatie gemaakt van het aanbod van financiële educatie bij Capelse scholen.²⁰²

Het is niet bij alle deelnemers van de burgerjury bekend dat het college zou overleggen met het DirCap en het Onderwijsplatform. Zij hebben hierna niet gehoord wat hier is besproken of wat eruit is gekomen. Een deelnemer geeft aan dat hij dit jammer vindt en dat hij wel benieuwd is hoe het bijvoorbeeld na een half jaar gaat met actiepunten die de burgerjury heeft geformuleerd²⁰³. Tegelijkertijd snapt hij dat zulke terugkoppeling voor de gemeente lastig is en te 'veelomvattend'.

Geïnterviewde leden van de burgerjury verschillen in mening over hoeveel 'invloed' de burgerjury kan uitoefenen. Zo is een deelnemer ervan overtuigd dat het college iets met de inbreng van de burgerjury doet. Waar de doorwerking uit moet blijken weet de geïnterviewde echter niet.²⁰⁴ Een andere deelnemer geeft aan dat de invloed van de burgerjury altijd minimaal zal zijn.²⁰⁵ Doorwerking van hun inbreng kunnen de geïnterviewde deelnemers niet terugvinden. Zo stelt een geïnterviewde deelnemer dat tot nu toe geen wijziging heeft plaatsgevonden in het armoedebeleid. Deze deelnemer verwachtte dat er wel iets met de ideeën en suggesties van de burgerjury zou worden gedaan.²⁰⁶

"De bewegingsruimte van de gemeente is klein om opvolging te geven aan de ideeën van de burgerjury. Het blijft ook politiek. Burgers kunnen wel veel willen, maar niet alles kan. Er zijn bepaalde kaders waarbinnen de gemeente moet werken."²⁰⁷

"Ik kan mij voor kan stellen dat een wethouder vooral gebruik zal maken van suggesties van de burgerjury in het geval dat dat goed uitkomt."²⁰⁸

5-2-3 casus Capels Expertise Netwerk duurzaamheid

De burgerparticipatie heeft plaatsgevonden in de vorm van een bijeenkomst met de leden van het CEN. De inbreng van de participanten is meegewogen, zo valt op te maken uit de collegereactie op het advies van het CEN.

²⁰¹ Bron: interview medewerkers gemeente, 18 februari 2016.

²⁰² Door middel van de inventarisatie hoopte het college ook inzicht te krijgen of er draagvlak is voor deelname aan de landelijke Week van het Geld, die jaarlijks in maart plaatsvindt. Bron: Capelle aan den IJssel, 'Analyse inventarisatie aanpak schuldpreventie bij kinderen', 9 oktober 2015.

²⁰³ Interview burger, 9 maart 2016.

²⁰⁴ Interview burger, 21 maart 2016.

²⁰⁵ Interview burger, 23 maart 2016.

²⁰⁶ Interview burger, 10 maart 2016.

²⁰⁷ Interview burger, 23 maart 2016.

²⁰⁸ Interview burger, 16 maart 2016.

Het college heeft weliswaar toegezegd de inbreng te willen gebruiken, maar tot op heden kan niet aantoonbaar worden gemaakt hoe het een ander dan daadwerkelijk concreet is gebruikt.

De adviezen van het CEN over duurzaamheid, naar aanleiding van een bijeenkomst op 31 augustus 2015, zijn opgenomen in een collegebesluit van 3 november 2015. Het verslag van de bijeenkomst en ook het collegebesluit zijn aangeboden aan alle deelnemers van het CEN.²⁰⁹

In het collegebesluit zijn de adviezen van het CEN te lezen en geeft het college per adviespunt van het CEN een reactie en een toelichting op de acties die al dan niet worden opgepakt naar aanleiding van het advies van het CEN. De voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers van het CEN over duurzaamheid geven aan dat zij het collegebesluit een overzichtelijk beeld vinden geven van hoe de gemeente wil omgaan met de adviezen.²¹⁰:

De reacties zijn overzichtelijk en per adviespunt uitgewerkt, maar tegelijkertijd zijn de reacties soms vaag omschreven. Ook is de consequentie van een aantal reacties dat adviezen worden ‘doorgeschoven’ naar volgende bijeenkomsten of andere gremia. De voor dit onderzoek geïnterviewde deelnemers van het CEN over duurzaamheid bevestigen dit, zo blijkt uit onderstaande citaten:

“De reacties van het college zijn niet concreet en zelfs wat ‘wollig’ beschreven.”²¹¹

“Op basis van de reactie van het college heb ik weinig beeld gekregen bij hoe of wanneer het een ander specifiek opgepakt gaat worden. Ook weet ik niet of ik en de andere deelnemers van het CEN daar weer bij betrokken worden.”²¹²

Uit de voor dit onderzoek gehouden interviews met deelnemers van het CEN is duidelijk geworden dat zij niet weten of en wat er concreet met hun adviezen is gedaan. Ná de brief van het college begin november 2015 zijn de deelnemers niet op de hoogte gehouden over de verdere voortgang van de toezeggingen van het college. Zij geven aan niet te weten welke maatregelen er hoe zijn opgepakt na november 2015 en wat hiervan de resultaten zijn.²¹³ De geïnterviewde deelnemers zijn hier overigens niet uitgesproken negatief kritisch over. Een van de deelnemers geeft aan te snappen dat bepaalde maatregelen ‘kalendertijd’ nodig hebben om een beslissing over te nemen en uit te voeren. Een andere deelnemer stelt dat de invloed van de adviezen van het CEN in de praktijk heel beperkt is. Toch vindt deze persoon het CEN maatschappelijk gezien waardevol (genoeg) om bij de bijeenkomsten van het CEN aanwezig te zijn en blijft deze persoon graag terugkomen.²¹⁴

²⁰⁹ Interview burger, 24 februari 2016.

²¹⁰ Interview burgers, 23 februari 2016 en 24 februari 2016.

²¹¹ Interview burger, 24 februari 2016.

²¹² Interview burger, 24 februari 2016.

²¹³ Interview burgers, 23 februari 2016 en 24 februari 2016.

²¹⁴ Interview burger, 24 februari 2016.

5-2-4 casus gebiedsvisie Centraal Capelle

Burgerparticipatie voor de ontwikkeling van de gebiedsvisie Centraal Capelle heeft plaats gevonden in de vorm van onder meer diverse informatieavonden, themabijeenkomsten en gesprekken op straat. De inbreng van de participanten is meegewogen, zo is onder meer te lezen in het document 'The making of' en op de website www.centrumxpeditie.nl.

Het college beschouwt de ideeën van de inwoners als waardevol en heeft deze gebruikt in de definitieve gebiedsvisie en gebiedspaspoorten. Dit is echter niet expliciet gemaakt: nergens is concreet terug te vinden welke ideeën er precies zijn overgenomen en op welke manier of welke ideeën juist zijn afgewezen en niet zijn gebruikt. Het grootste deel van de ingebrachte ideeën zal pas worden meegewogen bij de nadere uitwerking van de gebiedsvisie. De rekenkamer kan uiteraard nog niet vaststellen in hoeverre dat inderdaad gebeurt.

In de ontwikkeling van de gebiedsvisie Centraal Capelle heeft het college naar eigen zeggen heel bewust gekozen voor het betrekken van een zo breed mogelijke groep van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Alle activiteiten met bewoners, ondernemers en instellingen die in het kader van de gebiedsvisie zijn ondernomen staan uitgebreid beschreven op de website www.centrumxpeditie.nl. Op deze website is ook een document te downloaden genaamd 'The making of'. Het document beschrijft hoe vanuit alle aangedragen ideeën de afwegingen hebben plaatsgevonden tijdens het bepalen van de ambities en projecten voor Centraal Capelle.²¹⁵

Uit interviews met deelnemers aan de ontwikkeling van de gebiedsvisie Centraal Capelle is duidelijk geworden dat omwonenden veelal met een brief zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een informatieavond over de plannen voor hun buurt. Daar zijn de (deel)plannen voor het stadscentrum uitgelegd, konden de deelnemers vragen stellen en vervolgens ideeën aandragen. Dit konden zij onder meer doen met behulp van stickers waar zij hun idee op konden schrijven. Op de informatieavonden werd er nog niet direct gereageerd op de ideeën: niet positief, maar ook niet negatief.²¹⁶ Wel werden alle ideeën door het college opgeschreven.

"Ik heb geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ideeën aan te dragen: ik wilde vooral luisteren naar de plannen van de gemeente. Ik was vooral heel nieuwsgierig wat de gemeente allemaal te vertellen had."²¹⁷

Naast informatiebijeenkomsten is er ook op de wekelijkse versmarkt aandacht gegeven aan de plannen voor het stadscentrum. Bezoekers van de weekmarkt kregen de kans om met wethouders en ambtenaren te spreken over de plannen. Voor deze bijeenkomst op de markt hebben de omwonenden geen aparte uitnodiging gekregen, zo blijkt uit interviews met de deelnemers. Van de samenkomst op de weekmarkt is een verslag gemaakt.²¹⁸

²¹⁵ Capelle aan den IJssel, "The making of" van Gebiedsvisie Centraal Capelle. Achtergronden en overwegingen van de keuzes, november 2015.

²¹⁶ Interview burger, 30 maart 2016.

²¹⁷ Interview burger, 25 maart 2016.

²¹⁸ Capelle aan den IJssel, Gebiedsvisie Centraal Capelle. Verslagen van de bijeenkomsten, 4 november 2015.

Van iedere (bewoners- of ondernemers)bijeenkomst voor een ontwikkellocatie is een verslag gemaakt, dat de aanwezigen toegestuurd hebben gekregen. Op de website www.centrumxpeditie.nl is een document te vinden met alle verslagen van de bijeenkomsten en gesprekken met bewoners, ondernemers, gemeenteraad en stakeholders. De verslagen zijn zowel in tekst als in beeld weergegeven.²¹⁹

Uit een interview met de gemeentelijke organisatie blijkt dat de gemeente in alle bijeenkomsten met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties of anderszins waardevolle ideeën en suggesties op heeft kunnen halen. De verslagen van de bijeenkomsten vormden een belangrijke basis voor de gebiedsvisie en de gebiedspaspoorten per ontwikkellocatie. De opstellers van de visie en de paspoorten hebben niet gerapporteerd over hoe specifieke ideeën van de belanghebbenden zijn geland in de plannen. Ook is er niet gerapporteerd welke ideeën niet zijn meegenomen in de uiteindelijke plannen en waarom niet. Behalve in het document ‘The making of’ zijn daar geen gegevens over vastgelegd.²²⁰ Wel heeft de gemeente gekozen voor een werkwijze waarbij er per ontwikkellocatie steeds twee bijeenkomsten werden georganiseerd. De eerste bijeenkomst was bedoeld om ideeën van burgers op te halen, de tweede om te toetsen of de gemeente deze ideeën goed verwerkt of vertaald had in een conceptversie van een gebiedspaspoort. Bij de tweede bijeenkomst werd aan burgers nadrukkelijk gevraagd of de gebiedspaspoorten een goede weergave vormden van de eerste bijeenkomst en de suggesties die via andere kanalen (zoals Facebook of op de weekmarkt) waren ontvangen.²²¹

Uit een interview met de gemeentelijke organisatie blijkt dat de opstellers van de gebiedsvisie en de gebiedspaspoorten over het algemeen de lijn hebben aangehouden dat als suggesties, ideeën of klachten meerdere malen werden gehoord of sterk leken te leven bij inwoners, deze werden opgenomen in de zogeheten ‘spelregels’ van een gebiedspaspoort. Deze spelregels geven aan wat er per locatie in de toekomst zal worden gerealiseerd en binnen welke kaders dat plaats zal vinden. Andere suggesties van betrokkenen die ‘mooi’ zouden kunnen zijn, maar niet per definitie uitgevoerd moeten worden, zijn opgenomen in de ‘ambities’ van een gebiedspaspoort.²²² De precieze afwegingen hierin zijn echter nergens vastgelegd. Volgens de betrokken ambtelijk medewerkers was dit praktisch onhaalbaar geweest.²²³

Het merendeel van de geïnterviewde deelnemers geeft aan dat het college nooit expliciet heeft gemaakt welke ideeën er precies zijn overgenomen. Ook heeft het college niet uitgelegd waarom bepaalde ideeën juist niet zijn overgenomen. Sommige deelnemers van de informatieavonden hebben eind 2015 wel een uitnodiging voor een bijeenkomst in de ‘huiskamer’ in winkelcentrum de Koperwiek gekregen, om meer te horen over de concrete uitwerking in de gebiedsvisie Centraal Capelle. Tijdens een bijeenkomst in de huiskamer bleek echter in één geval dat heel andere deelplannen waren opgesteld dan eerder op de informatieavonden met deelnemers waren besproken.²²⁴

²¹⁹ Capelle aan den IJssel, Gebiedsvisie Centraal Capelle. Verslagen van de bijeenkomsten, 4 november 2015.

²²⁰ Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

²²¹ Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

²²² Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

²²³ Deze opmerking is gemaakt in het ambtelijk wederhoor op de nota van bevindingen.

²²⁴ Interview burger, 25 maart 2016.

"Ik vind het heel jammer dat er door bewoners actief is meegedacht met de gemeente, maar dat het uiteindelijk andere plannen zijn geworden. Bovendien kan de gemeente niet goed uitleggen waarom de plannen zo drastisch zijn veranderd en waarom de eerdere ideeën niet zijn overgenomen."²²⁵

"Ik heb wel enkele van mijn ideeën teruggezien in de plannen van de gemeente. Na mijn bezoek aan de 'Huiskamer' is in een brief uitgelegd welke ideeën haalbaar waren. Ik weet nu dat twee van mijn ideeën gerealiseerd gaan worden."²²⁶

Inmiddels heeft op 14 maart jl. de raad ingestemd met de gebiedsvisie Centraal Capelle. Als eindproduct, of ook wel visuele vertaling van de gebiedsvisie en de gebiedspaspoorten per ontwikkellocatie, is de website www.centrumxpeditie.nl gemaakt. Door middel van een interactieve kaart kunnen burgers zien welke plekken van het centrum verbeterd zullen worden en wat hiervoor de ideeën zijn.

van 'Denk mee' naar 'Doe mee'

Nu de fase van 'Denk mee' is afgerond, start de tweede fase genaamd: 'Doe mee'. Het gaat in de tweede fase om de daadwerkelijke uitvoering van de gebiedsvisie en gebiedspaspoorten. Projectontwikkelaars of (groepen van) bewoners zullen nu uitgedaagd moeten worden om aan de slag te gaan met de visie en ideeën over de herontwikkeling. De gebiedsvisie en de 'spelregels' in de Gebiedspaspoorten vormen de kaders waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden. Over de daadwerkelijke aanpak en uitvoering binnen een ontwikkellocatie wil de gemeentelijke organisatie weer gestructureerd gaan terugkoppelen aan de wijkbewoners en andere belanghebbenden.²²⁷ Op het moment van schrijven is nog niet te zeggen of, hoe en wanneer dit plaats gaat vinden.

Uit interviews met de deelnemers van de informatieavonden blijkt dat het voor het merendeel onduidelijk is wat er nu precies wanneer met de ideeën voor het stadscentrum gaat gebeuren. Wel is er de mogelijkheid om naar de 'huiskamer' in het winkelcentrum te gaan, waar de gemeente op bepaalde tijden aanwezig is om te vertellen hoe het gaat met alle plannen en om vragen van omwonenden te beantwoorden. Dit wordt door enkele geïnterviewde deelnemers als prettig en toegankelijk ervaren.²²⁸ Andere geïnterviewde deelnemers maken geen gebruik van de huiskamer om de voortgang te volgen.

"Ik denk dat de realisatie van de plannen waarschijnlijk nog heel lang op zich zal laten wachten. Ik vraag mij af of de gebiedsvisie zoals nu is opgesteld, inderdaad ook als zodanig uitgevoerd gaat worden."²²⁹

"De gemeente heeft al vaker ideeën gehad voor het opknappen van het stadscentrum, maar die zijn

²²⁵ Interview burger, 30 maart 2016.

²²⁶ Interview burger, 6 april 2016.

²²⁷ Interview ambtenaar, 23 februari 2016.

²²⁸ Interview burger, 25 maart 2016.

²²⁹ Interview burger, 30 maart 2016.

nog niet uitgevoerd. Ook dit keer is het dus afwachten wat er precies van de grond zal komen.”²³⁰

5-3 analyse

Burgerparticipatie heeft in alle onderzochte casussen plaatsgevonden en de inbreng van burgers is meegewogen. De inbreng is echter niet altijd meegenomen. Over het wel of niet meenemen van de inbreng wordt niet expliciet gerapporteerd. De doorwerking lijkt zeer beperkt. In veel gevallen is voor deelnemers niet zichtbaar wat de doorwerking is. Op basis van documenten kan ook de rekenkamer geen duidelijke doorwerking vaststellen.

Uit een analyse van de vier casussen blijkt dat burgerparticipatie heeft plaatsgevonden en dat de inbreng is meegewogen. Dit is ook één van de resultaten van de enquête onder de WOP's en adviesraden: zij worden gevraagd om mee te denken en hun adviezen worden gewaardeerd. De inbreng wordt niet in alle casussen ook meegenomen. Over het algemeen hebben de respondenten wel het gevoel dat de gemeente goed naar hen luistert en dat hun bijdrage wordt gewaardeerd door de gemeente.²³¹

“Input wordt wel op prijs wordt gesteld en meegewogen, maar of het is meegenomen is niet altijd duidelijk bij de indieners van de informatie.”²³²

Uit de casussen komt eveneens naar voren dat inbreng van de participanten wel wordt meegewogen door het college, maar niet altijd wordt meegenomen. Het spreekuur van de wethouder wordt hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat dit feitelijk geen burgerparticipatie betreft. Het meewegen van ideeën is onder meer zichtbaar in de collegevoorstellen en verslagen van bijeenkomsten. Het is echter onduidelijk of en hoe de inbreng van de deelnemers uiteindelijk wel of niet wordt meegenomen in beleid of uitvoering van plannen, daarover wordt niet expliciet gerapporteerd. Veel adviezen of ideeën worden doorgeschoven, bijvoorbeeld doordat het nog niet het juiste moment is om een idee uit te voeren. Ook wordt de uitvoering van sommige ideeën overgelaten aan externe partijen.

Voor de deelnemers van de onderzochte trajecten is het onduidelijk wat er met hun inbreng gebeurt. Zij zien geen doorwerking van hun ideeën. De rekenkamer heeft ook geen doorwerking aangetroffen in relevante documenten. Voor het spreekuur was dit niet mogelijk. Voor de burgerjury heeft nog geen nieuwe beleidsontwikkeling plaatsgevonden en is de uitvoering niet op de adviezen aangepast. Ook zijn twee adviezen overgelaten aan externe partijen. Voor het CEN is alleen in het collegeadvies iets geschreven over het mogelijk overnemen van adviezen. Voor de gebiedsvisie geldt dat de adviezen van burgers gedeeltelijk in de documenten (gebiedspaspoorten) zijn terug te vinden. De meeste plannen moeten echter nog in de komende jaren worden uitgewerkt, waardoor nog niet definitief valt te stellen of de ideeën van bewoners in de praktijk zullen worden uitgevoerd.

²³⁰ Interview burger, 6 april 2016.

²³¹ Enquête WOP's en adviesraden Capelle aan den IJssel, maart en april 2016.

²³² Respondent enquête WOP's en adviesraden Capelle aan den IJssel.

Uit de enquête onder de WOP's en adviesraden van de gemeente komt een zelfde soort beeld naar voren. Daar geven respondenten aan dat zij het idee hebben dat hun inbreng niet tot weinig wordt meegewogen door het college. Zij hebben bovendien het idee dat hun inbreng slechts in heel weinig gevallen wordt meegenomen. De uitleg van het college is hier niet duidelijk over.



bijlagen

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gehanteerde onderzoeksmethodes

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een documentenstudie, gesprekken met betrokkenen, een enquête en een analyse van vier praktijkcasussen. De onderzoeksmethodes worden hieronder toegelicht.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer meerdere documenten geraadpleegd. Het betreft met name:

- jaarstukken gemeente,
- nota's omtrent burgerparticipatie en/of inspraak,
- projectdocumenten van de vier praktijkcasussen, denk aan: startnotities, brieven, verslagen etc.

Bijlage 2 bevat een compleet overzicht van de geraadpleegde documenten.

interviews

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek gesproken met in totaal 31 personen. Het betreft:

- één unithoofd,
- drie afdelingsmanagers,
- twee portefeuillehouders,
- zeven ambtelijk medewerkers betrokken bij één van de vier praktijkcasussen,
- vijf deelnemers aan het CEN over duurzaamheid (in totaal waren er 12 deelnemers),
- zes deelnemers aan de burgerjury over armoedebelid (in totaal waren er 43 deelnemers),
- twee deelnemers aan het spreekuur over de participatiewet (in totaal waren er 16 deelnemers),
- vijf deelnemers aan de ontwikkeling van de gebiedsvisie Centraal Capelle (totaal aantal deelnemers onbekend. Wel meer dan 100).

De geïnterviewde burgers hebben een beeld geschetst van hoe zij de burgerparticipatie hebben beleefd en wat er tijdens het participatietraject is gebeurd. Representativiteit in aantal burgers dat de rekenkamer hiervoor heeft geïnterviewd is hierbij niet het hoogste doel geweest. De rekenkamer heeft gestreefd naar inhoudelijke verzadiging. Als tijdens interviews hetzelfde beeld naar voren kwam (en dit beeld ook aansloot op de bevindingen uit bijvoorbeeld de documentenanalyse en interviews met ambtenaren), dan was dit een teken dat er genoeg interviews zijn gehouden. De resultaten zijn bedoeld om een beeld te schetsen van de ervaringen van burgers en zijn in aanvulling op de interviews met ambtenaren en de documentenstudie.

enquête

De rekenkamer heeft in aanvulling op interviews met betrokkenen bij de vier casussen gekozen voor een digitale enquête met vragen over de ervaringen met (de doorwerking van) burgerparticipatie. Deze enquête is verspreid onder bestuursleden van de zeven

WOP's, de Cliëntenraad Sociale Zaken, de Capelse Jeugdraad en de Wmo-adviesraad. De enquête is vergezeld met een brief van de directeur van de rekenkamer.

Het totaal aantal respondenten dat de enquête heeft ingevuld bedraagt acht (van de tien). Uiteindelijk zijn de antwoorden van zeven respondenten meegenomen in de analyse. Eén respondent heeft namelijk slechts enkele vragen beantwoord.

De resultaten van de enquête geven een indicatie van de manier waarop deze 'formele' (advies)organen de burgerparticipatie in de gemeente ervaren. De resultaten zijn nadrukkelijk aanvullend bedoeld op de uitkomsten van de interviews met de deelnemers aan één van de vier geselecteerde casussen.

selectie praktijkcasussen

Deelvragen 3 en 4 van dit onderzoek heeft de rekenkamer beantwoord op basis van vier casussen van burgerparticipatie. De rekenkamer heeft een selectie van casussen gemaakt die vier soorten of ook wel categorieën van burgerparticipatie vertegenwoordigen. Het gaat om de volgende soorten:

- burgerinitiatieven of -ideeën,
- georganiseerde burgerconsultatie,
- georganiseerde doelgroepenconsultatie,
- burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling.

De rekenkamer heeft per te onderscheiden soort burgerparticipatie één casus uit 2015 bestudeerd. Op basis van de beschikbaarheid van de voor het onderzoek benodigde documenten en respondenten zijn op basis van de genoemde categorisering de volgende vier casussen geselecteerd:

- 1 spreekuur Participatiewet door wethouder Faassen,
- 2 burgerjury over armoedebeleid,
- 3 CEN over innovatie en duurzaamheid,
- 4 Gebiedsvisie Centraal Capelle.

bijlage 2 gebruikte literatuur en documentatie

Gemeente Capelle aan den IJssel

- Afdeling BCO, nota Effectief wijkgericht werken – plan van aanpak, september 2009.
- Afdeling BCO, nota Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie, 2010.
- Afdeling BCO, nota Verder met burgerparticipatie: het plan van aanpak ‘Wat vindt u?’ in de praktijk, 2011.
- Afdeling BCO, nota Evaluatie burgerparticipatie 2012, datum onbekend.
- Afdeling BCO, Verslag Burgerjury 24 juni 2015 Armoedebeleid, 2015.
- Afdeling BCO, e-mail Uitnodiging Capels Expertise Netwerk: Innovatie in relatie tot Duurzaamheid, juli 2015.
- Afdeling BCO, Verslag Capels Expertise Netwerk 31 augustus 2015, 2015.
- Afdeling BCO, notitie De doorontwikkeling van wijkgericht werken, datum onbekend.
- Afdeling Financiën, Najaarsnota 2015, november 2015.
- Afdeling Financiën, Programmabegroting 2016, 2016.
- Afdeling Stadsontwikkeling, Gebiedsvisie Centraal Capelle. Aanpak Participatie en Communicatie, februari 2015.
- Afdeling Stadsontwikkeling, Gebiedsvisie Centraal Capelle, verslagen van de bijeenkomsten, november 2015.
- Afdeling Stadsontwikkeling, ‘The making of’ van Gebiedsvisie Centraal Capelle. Achtergronden en overwegingen van de keuze, november 2015.
- Afdeling Welzijn en Educatie, Analyse inventarisatie schuldpreventie bij kinderen, oktober 2015.
- College van B&W, Definitieve afspraken WOP, november 2007.
- College van B&W, Coalitieakkoord 2014-2018, 2014.
- College van B&W, Jaarverslag 2014, 2015.
- College van B&W, besprekstuk Verslag Burgerjury Armoedebeleid, augustus 2015.
- College van B&W, Regeling Wmo-adviesraad 2015, september 2015.
- Gemeenteraad, Inspraakverordening, 2007.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, Samen de wijk in: een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel, augustus 2010.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, WOP's: signalement Wijkoverlegplatforms in Capelle aan den IJssel, september 2013.

Literatuur over burgerparticipatie

- Juriaan Edelenbos, Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten, 2000.
- Juriaan Edelenbos en René Monnikhof, Interactieve beleidsvorming, 2001.
- Laurens de Graaf, Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, 2007.
- Nationale ombudsman, onderzoek We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie, 2009.

Overig

- Directeurenoverleg van de Capelse scholen, Agenda DIRCAP 29 september 2015, september 2015.
- Directeurenoverleg van de Capelse scholen, Notulen DIRCAP dinsdag 29 september 2015, september 2015.
- Onderwijsplatform, Agenda Onderwijsplatform 30 september 2015, september 2015.
- Onderwijsplatform, Verslag bijeenkomst Onderwijsplatform PO Capelle aan den IJssel op 30 september 2015, september 2015.

Websites

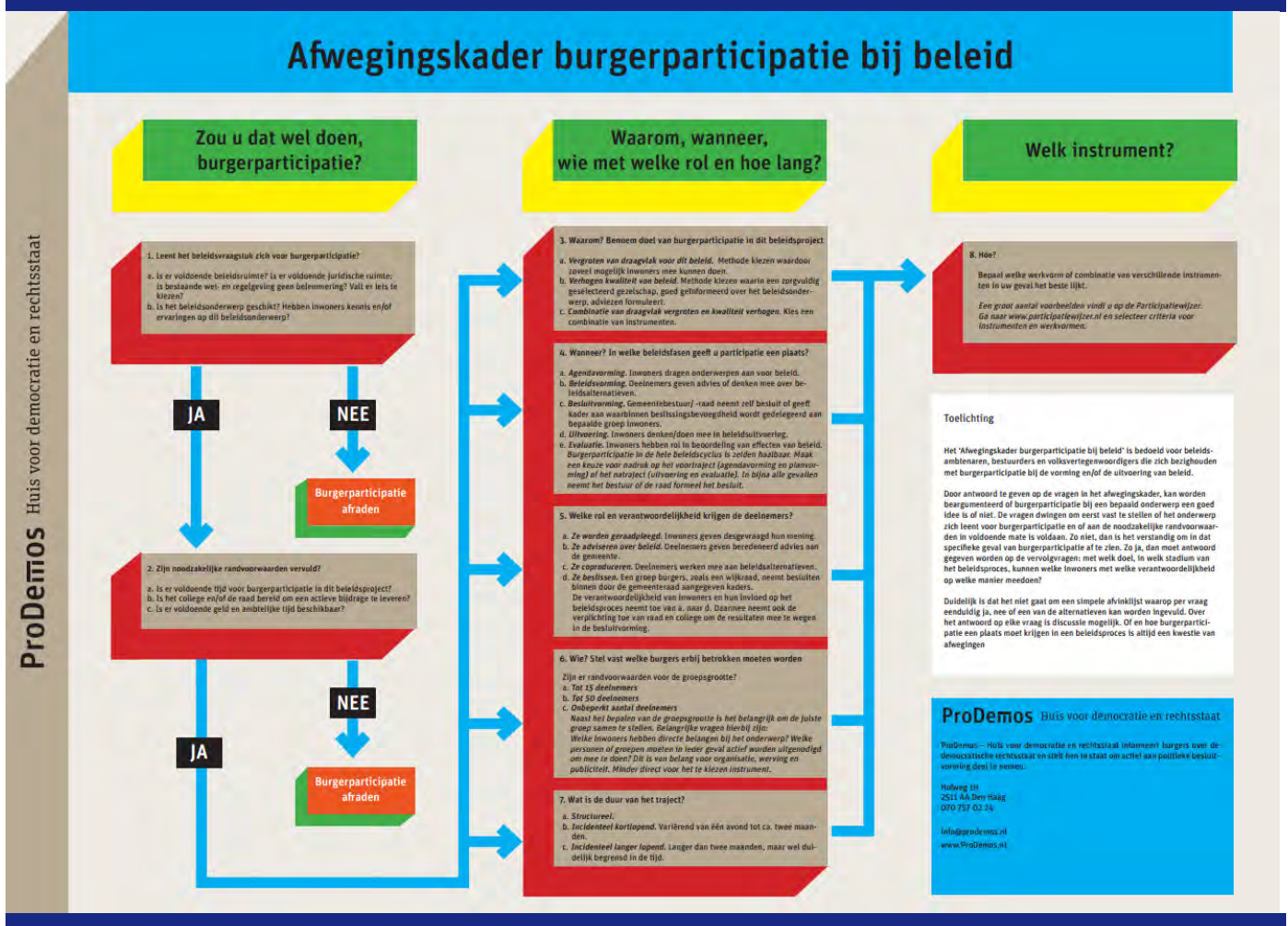
- http://www.buurtkracht.nu/over_buurtkracht
- <https://www.prodemos.nl/Voor-provincies/Burgerparticipatie2/Afwegingskader-burgerparticipatie>
- <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer>
- http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/stel-uw-vraag-aan-wethouder-eric-faassen_23966.html
- http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/persbericht-stel-uw-vragen-over-werk-op-spreekuur-wethouder-faassen_23480.html
- http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/krachtig-capelle_41551/item/burgerjury-armoedebeleid_24131.html
- http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/centraal-capelle_41874/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/denk-mee-over-capelle_41077/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/ik-en-de-politiek_1361.html
- http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/ideeenbus_41117/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/burgerpanel_41101/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/bewonersenquête_689.html
- http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/capels-expertise-netwerk-cen_41081/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/zorg-en-welzijn/wmo-adviesraad_3479/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/zorg-en-welzijn/vergaderschema_3483/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/onderwijs-en-werk/clientenraad-sociale-zaken_3769/
- http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/wijkoverlegplatform-wop_3615/
- <http://www.capelsejeugdraad.nl/>
- <http://www.centrumxpeditie.nl/inspreken>
- <https://www.facebook.com/centraalcapelle>
- <http://www.maakcapelle.nl/information.php>
- <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx>

bijlage 3 afkortingen

B&W	burgemeester en wethouders
BCO	Bestuurs- en Concernondersteuning
CEN	Capels Expertise Netwerk
DirCap	Directeurenoverleg Capelle aan den IJssel
ETC	Expertise Team Capelle aan den IJssel
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
SB	Afdeling Stadsbeheer
SO	Afdeling Stadsontwikkeling
W&E	Afdeling Welzijn & Educatie
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOP	Wijkoverlegplatform
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

bijlage 4 afwegingskader en participatiewijzer

Figuur 5-1 afwegingskader Prodemos



Figuur 5-2 participatiewijzer



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Capelle aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
gemeente Capelle aan den IJssel

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
juli 2016

ISBN/EAN
978-90-824067-2-6