

Wanneer Werkt Participatie?

Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar
de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak

In opdracht van
Het Stedelijk Innovatieprogramma

Het Stedelijk Innovatieprogramma is een samenwerking van het Kenniscentrum Grote Steden en
NWO en is ondergebracht bij NICIS

Auteurs
dr. Igno Pröpper
drs. Bart Litjens
drs. Ester Weststeijn

Vught, juli 2006

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting	3
1 Inleiding	9
2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksmodel	11
2.1 Doelstelling	11
2.2 Onderzoeksmodel	11
2.3 Vraagstelling	12
2.4 Participatie, waar hebben we het over?	13
3 Inventarisatie van participatie in Dordrecht en Leiden	21
3.1 Kenmerken van participatie	21
3.2 Wanneer vindt participatie plaats?	23
4 Diagnose aan de hand van de participatieve infrastructuur	35
4.1 Participatieve infrastructuur op concern- of systeemniveau	35
4.2 Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen	40
4.3 Persoonlijke houding en vaardigheden	46
4.4 Voldoende participatiegraad van de samenleving	48
4.5 Resultaten uit het verleden als sociaal kapitaal voor de toekomst	52
4.6 Samenvattend: wat is bereikt, wat is er nog te doen?	60
5 Aanbevelingen	63
5.1 Specifieke aanbevelingen voor Leiden en Dordrecht	63
5.2 Algemene aanbevelingen: versterking van de participatieve infrastructuur	65
Bijlage 1: Literatuurlijst	71
Bijlage 2: Overzicht respondenten	73
Bijlage 3: Onderzoeksofzet en dataverzameling	74
Bijlage 4: Suggesties van participanten en non-participanten	76
Bijlage 5: Enquêteformulier participanten	80
Bijlage 6: Enquêteformulier non-participanten	86
Bijlage 7: Begripsbepaling	90
Bijlage 8: Overzicht stellingen enquête participanten	93
Bijlage 9: Overzicht stellingen enquête non-participanten	95

Voorwoord

De gemeenten Dordrecht en Leiden zetten de deuren open. Zij nemen de praktijk rond burgerparticipatie onder de loep. Dordrecht en Leiden bieden ook andere gemeenten de mogelijkheid over hun schouders naar de eigen bestuurspraktijk te kijken. Een opstelling die respect verdient. De conclusies in dit onderzoek zijn namelijk kritisch, maar steeds met de bedoeling daarvan te leren. We weten uit onze onderzoeks- en adviespraktijk dat vele gemeenten, zo niet alle, worstelen met de inzet van burgerparticipatie.

Recentelijk wordt gesproken over een nieuwe fase burgerparticipatie, ofwel de zogenaamde 'derde generatie burgerparticipatie'. De overheid zou daarbij vooral initiatieven 'van onderaf' moeten steunen en faciliteren. Een vorm van burgerparticipatie waarbij niet alleen het beleid van het gemeentebestuur centraal staat, maar waarbij de overheid particulier initiatief faciliteert. Volgens de pleiters voor deze visie op burgerparticipatie strandt de overheid tot nu toe veelal in vormen van eerste en tweede generatie burgerparticipatie: de klassieke (juridisch/ formele) vormen van inspraak en vormen van interactie waarbij de overheid de burger uitnodigt om te adviseren, te participeren of mee te beslissen.¹ Wij onderstrepen dat overheden nog heel wat stappen kunnen zetten. We verwachten vooral winst uit verdere professionalisering van burgerparticipatie in al haar verschijningsvormen. Voorzover je dan nog over 'generaties' kunt spreken, denken wij dat het éérs zaak is fundamentele voorwaarden voor alle mogelijke vormen van participatie te creëren. Deze voorwaarden krijgen in dit onderzoek vorm aan de hand van een normenkader voor een participatieve infrastructuur.

Dit onderzoek illustreert valkuilen van burgerparticipatie, maar geeft ook vele voorbeelden van de kansen die zich voordoen wanneer gemeente en burger sámen optrekken bij het oplossen van problemen in de lokale samenleving. Ongeacht wie daartoe het initiatief neemt. Het ambitieniveau in het normenkader in dit onderzoek is hoog. De verwachtingen die gemeentebesturen wekken ten aanzien van de mogelijke invloed en betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven bij bestuur en beleid zijn echter eveneens hoog. Dit rapport resulteert in aanbevelingen met een brede werking en zijn gericht op de responsiviteit van de overheid. De aanbevelingen maken inzichtelijk wat nodig is om de hoge verwachtingen van participatie mogelijk te maken.

Een groot aantal enthousiaste betrokkenen binnen en buiten de twee stadhuisen hebben open met ons van gedachten gewisseld over hun eigen ervaringen met participatie. De vele voorbeelden die zij aandroegen hebben ons geïnspireerd en gaven ons voeding voor dit rapport. Zonder hun bijdragen zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Igno Pröpper
Bart Litjens
Ester Weststeijn

¹ Bijvoorbeeld InAxis is een 'leergang derde generatie burgerparticipatie' gestart. Zie www.InAxis.nl. In de participatieladder die in het kader van dit onderzoek gehanteerd wordt, wordt dit aangeduid met de 'faciliterend stijl', zie bijlage 7.

Samenvatting

Een onderzoek naar het effect van participatie

Gemeenten zetten hoog in op burgerparticipatie. Gesproken wordt over het verkleinen van de kloof tussen bestuur en burgers, het versterken van de lokale democratie, beter luisteren naar burgers en 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt'. Gemeentebesturen wekken hoge verwachtingen ten aanzien van de mogelijke invloed en betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven. Dit vraagt het nodige van een gemeente – in organisatie, communicatie, procesbegeleiding en persoonlijke vaardigheden. Het gaat niet vanzelf en niet vanzelf goed. Dat zien ook de burgemeesters van de gemeenten Dordrecht en Leiden. Beide steden hebben elkaar – op initiatief van Leiden – gevonden in een onderzoek naar participatie. Burgemeester Lenferink van de gemeente Leiden wijst op het machinale en bloedeloze karakter van formele inspraak. Leidt dit ertoe dat de gemeente alleen tegenstanders van beleid mobiliseert? Heeft de huidige praktijk rond formele participatie tot gevolg dat burgers inspraak zien als een 'voortuitgeschoven bezwaarschriftenprocedure'? Burgemeester Bandell van de gemeente Dordrecht pleit voor een meer open houding: een gemeentebestuur dat keuzes voorlegt aan de burger en ondersteuning vraagt uit de samenleving. Laten informele vormen van participatie (anders dan formele inspraak) meer ruimte voor deze open houding? Mag de gemeente langs deze weg meer resultaat verwachten?

De indrukken van de burgemeesters toetsen we in dit onderzoek. Met ondersteuning van het Stedelijk Innovatieprogramma hebben de beide gemeenten bureau Partners+Pröpper gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de praktijk rond formele en informele participatie en het effect daarvan. Het onderzoek is gericht op het inventariseren van kritische succesfactoren van de verschillende vormen van participatie. Dit gebeurt op basis van een analyse van participatieprocessen in de jaren 2003 tot en met 2005. Het betreft met nadruk geen vergelijkend onderzoek tussen beide steden. Het onderzoek levert lessen en kansen op die niet alleen bruikbaar zijn voor Dordrecht en Leiden, maar die ook door andere gemeenten opgepakt kunnen worden.

'Normenkader participatieve infrastructuur'

In dit onderzoek introduceren we een aantal normen voor de organisatie van het samenspel tussen gemeentebestuur en burgers, instellingen en bedrijven. Deze normen vormen een fundamentele voorwaarde voor adequate participatie. We noemen dit het 'normenkader participatieve infrastructuur'. Het normenkader bestaat uit vijf onderdelen:

- 1 adequate infrastructuur op systeem of concernniveau (bijvoorbeeld: gebruik van een gemeentebrede methodiek rond participatie; aanwezigheid van een relatiebeheersysteem);
- 2 toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen (bijvoorbeeld: helder verwachttingsmanagement; politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces);
- 3 de juiste persoonlijke houding en vaardigheden (bijvoorbeeld: een open houding; beschikken over proces- en communicatievaardigheden);

- 4 voldoende participatiegraad van de samenleving (bijvoorbeeld: aantal burgers dat in staat en bereid is om te participeren);
- 5 voldoende resultaten uit het verleden, als sociaal kapitaal voor de toekomst.
Resultaten zijn:
 - de mate van responsief bestuur (betreft naast 'goed luisteren' ook onder andere alle belangen meewegen en publieke verantwoording afleggen over het genomen besluit);
 - de tevredenheid van participanten;
 - het realiseren van procesdoelen (bijvoorbeeld inhoudelijke verrijking, draagvlak creëren, eigen inzet en verantwoordelijkheid van participanten).

Kenmerken van participatie in Dordrecht en Leiden

Participanten aan gemeentelijke beleidsprocessen zijn voor het merendeel man, van middelbare leeftijd en hoog opgeleid. Zij participeren met name rond onderwerpen in de 'harde' sector, zoals verkeers- en parkeerbeleid en bestemmingsplannen. Meestal participeren burgers namens zichzelf, als privé persoon, maar men spreekt ook regelmatig namens de straat, buurt of wijk. Burgers horen het vaakst van de mogelijkheden om te participeren door een persoonlijke uitnodiging van de gemeente of een bericht op de gemeentepagina in de lokale krant/ huis-aan-huis blad. Vaak wás men al in een eerdere fase betrokken en wist men op die wijze van de mogelijkheden voor participatie. De participanten tonen een grote voorkeur voor het schriftelijk inbrengen van een mening (meestal een brief aan het college of een individuele wethouder). Ook discussie- of informatieavonden worden veelvuldig bijgewoond. Minder vaak – maar dit betreft nog altijd meer dan de helft van de respondenten – geven participanten hun mening in raadscommissievergaderingen of telefonisch.²

Participatie bij kaderstelling (raad) en voorbereiding op besluitvorming (college)

In beide gemeenten zijn voorbeelden te vinden van participatie bij politieke kaderstelling door de raad. Via bijvoorbeeld hoorzittingen gaat de gemeenteraad vroegtijdig in gesprek met inwoners ten behoeve van kaderstelling rond een dossier. Beide gemeenten bieden ook voorbeelden die aantonen dat raad en college in deze fase soms langs elkaar heen werken. Ook het college zoekt immers naar inbreng uit de samenleving bij de voorbereiding op de collegebesluitvorming. De rolverdeling tussen raad en college en de procesaanpak van het betreffende dossier zijn niet altijd helder.

Participatie op conceptbesluit van college of raad

Latere fasen van het besluitvormingsproces kennen in de regel een meer vastomlijnd en formeel patroon. Participatie op het conceptbesluit van het college en daarna op het conceptbesluit van de raad (via inspreken in de raadscommissievergadering) is vaak geregeld in een Inspraakverordening. Rond sommige onderwerpen is inspraak wettelijk verplicht. Bestudering van raadsverslagen uit de periode 2003 tot en met 2005 laat het volgende zien:

² Bron: enquête onder de deelnemers aan participatieprocessen in de periode 2003 tot en met 2005.

- het aantal participanten dat gebruik maakt van de mogelijkheid om te reageren op een conceptbesluit van het college bedraagt voor Dordrecht 628 – zij geven gezamenlijk 538 reacties op 74 dossiers. In Leiden betreft het 2.098³ participanten die samen 2.482 reacties geven op 58 dossiers;
- het aantal participanten dat gebruik maakt van de mogelijkheid om in te spreken tijdens een raadscommissievergadering bedraagt 116 in Dordrecht en 149 in Leiden (totaal over drie jaar). Jaarlijks is een groei te zien van het aantal mensen dat een reactie geeft op een conceptbesluit van de raad;
- zowel bij college als raad reageren participanten verreweg het vaakst op dossiers die het beleidsveld Ruimtelijke Ordening betreffen;
- gemiddeld heeft in beide gemeenten iets meer dan een kwart van de reacties op een conceptbesluit van het college effect: dat wil zeggen dat de reactie leidt tot aanpassing van het conceptbesluit;
- in de gemeente Dordrecht wordt 10% van de reacties van insprekers in raadscommissies gehonoreerd. In Leiden is dit 23%.

Het normenkader toegepast: diagnose voor Dordrecht en Leiden

1 Adequate infrastructuur op systeem of concernniveau

In beide gemeenten is een eerste aanzet gegeven voor een methodiek voor participatief werken (de 'Dordtse Aanpak' en het 'Protocol interactief beleid' in Leiden). Van een brede doorwerking van de methodiek is (nog) geen sprake. Bij een aantal onderwerpen zien we dat de raad in een vroeg stadium met burgers het gesprek aangaat over politieke keuzevraagstukken. De interne afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie is in Dordrecht en Leiden nog onvoldoende voor een gezamenlijk optreden naar buiten. De organisatorische vertaling van participatief werken is sterk persoonsafhankelijk en geen breed gevoelde vanzelfsprekendheid. Er is in beperkte mate sprake van adequate politiek-bestuurlijke inkadering.

Aanbeveling: werk verder aan een adequate infrastructuur op systeem of concernniveau

- Ontwikkel een methodiek die standaard toegepast wordt ten behoeve van een vroegtijdige en doordachte keuze voor de mate van participatie.
- Werk aan het 'levend houden' van de papieren methodiek: het gaat om de mensen die het doen!
- Maak participatie onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijke werkproces.
- Ontwikkel en onderhoud een relatiebeheerssysteem dat is toegespitst op de vereisen van participatief werken.
- Vermijd juridisering van participatie (inspraak) en breng een sterkere scheiding aan tussen participatie vóór de besluitvorming en de beroeps- en bezwaarprocedure ná de besluitvorming.

³ Exclusief grootschalige handtekeningenacties.

2 Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen

De gemeente Leiden heeft veel werk gemaakt van de organisatie van formele inspraak. Deze vorm van participatie vind vaak in een laat stadium van het beleidsproces plaats en staat vooral in het teken van draagvlakvergroting voor min of meer uitgekristalliseerd beleid. De beleidsruimte is dan beperkt. We zien dat juist in deze gevallen inspraak als een 'vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure' fungeert, waarbij vooral de tegenstanders van beleid gemobiliseerd worden. De praktijk van informele vormen van participatie is in beide gemeenten sterk ad hoc en experimenteel van karakter. In een aantal gevallen is sprake van een adequate procesvoorbereiding, waarbij individuele projectleiders gebruik maken van een procesaanpak of startnotitie. Bij de uitvoering daarvan is doorgaans winst te behalen. Zo is niet altijd helder wat de invloedruimte voor participanten is, waaraan het gemeentebestuur deze inbreng toetst en hoe zij deze weegt in de belangenafweging. Spelregels voor participatieve processen blijven vaak impliciet. Een meerderheid van de participanten geeft aan voldoende op de hoogte te zijn van het verloop van de procedure en hun rol daarin.⁴

Aanbeveling: ontwikkel een toepasselijke participatiearchitectuur voor afzonderlijke processen

- Maak processen voor burgers transparant. Werk aan een standaardaanpak, waarin aandacht besteed wordt aan het inzichtelijk maken van de invloedruimte van betrokkenen, de plaats van een vergadering in het totale proces en het afleggen van verantwoording over wat er met de inbreng van participanten is gedaan.
- Breng de raad bij belangrijke dossiers vroegtijdig in beeld. Richt in de voorbereiding van het proces de raad op de essentiële politieke keuzevraagstukken.
- Organiseer bij deze dossiers dat inspraak op het collegebesluit altijd voorafgegaan wordt door kaderstelling door de raad.
- Organiseer dat de uitkomsten van een participatieproces op een goede manier een vervolg krijgen in het totale beleidsproces.

3 De juiste persoonlijke houding en vaardigheden

Ambtelijke organisatie, bestuur en raad hebben een open houding voor de inbreng van externe deelnemers. De bereidheid om invloed met de samenleving te delen is sterk persoonsafhankelijk. In Dordrecht krijgen ambtenaren in het kader van de 'Dordtse Aanpak' training en opleiding die hen helpt adequate proces- en communicatieve vaardigheden te ontwikkelen. Dordrecht staat hierin nog aan het begin – van een brede doorwerking in de praktijk is nog geen sprake. In Leiden zijn de vaardigheden minder sterk op concernniveau ontwikkeld.

⁴ Bron: enquête onder deelnemers aan participatieprocessen in de jaren 2003 tot en met 2005.

Aanbeveling: train, coach en selecteer in de ambtelijke organisatie op de juiste persoonlijke houding en vaardigheden

- Bouw structureel aan proces- en communicatieve vaardigheden: als onderdeel van werving & selectie en via training, scholing en intervisie.
- Blijf denken vanuit het resultaat van burgerparticipatie: breng vooral die medewerkers in stelling die de vereiste persoonlijke vaardigheden bezitten en doorontwikkelen, die het leuk vinden en willen.

4 Voldoende participatiegraad van de samenleving

In beide gemeenten is de participatiegraad relatief groot: betrokkenen participeren vaak. Het betreft een klein aantal inwoners in relatie tot de totale bevolking. Dezelfde mensen melden zich vaak in verschillende processen ('beroepsinsprekers'). De grote meerderheid stelt zich op als 'consument' van gemeentelijk beleid. Deze mensen weten bij uitstek de weg te vinden naar vooral formele inspraak en –bezwaarprocedures op het moment dat zij direct in hun belangen geschaad worden. Het is geen geringe opgave voor het gemeentebestuur om een grote groep buitenstaanders met een afzijdige houding te betrekken bij beleid. Door het toepassen van formele inspraak in de laatste fase van het beleidsproces roepen gemeente deze opstelling van burgers echter ook gedeeltelijk over zichzelf af: inwoners worden dan juist aangesproken als consument. Dit leidt tot het mobiliseren van de tegenstanders op al gemaakte beleidskeuzen. In beide gemeenten zijn echter ook voorbeelden te vinden van processen waarbij burgers niet alleen meedenken, maar verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de publieke zaak. Dit is onder meer afhankelijk van het onderwerp, de wijze waarop de gemeente deelnemers aanspreekt én of de gemeente burger in een vroeg stadium betreft.

Aanbeveling: bevorder de participatiegraad van de samenleving

- Betrek burgers, instellingen en ondernemers bij het beleid op het moment dat er nog wat te kiezen is. Participatie in een late fase mobiliseert tegenstanders en spreekt deelnemers aan in de rol van consumenten van gemeentelijk beleid.
- Mobiliseer intermediair bij moeilijk te bereiken doelgroepen (allochtonen, jongeren, ouderen).
- Schakel 'beroepsinsprekers' op een positief constructieve manier in – vaak zijn het vrijwilligers die verder kijken dan hun eigen achtertuin en gericht zijn op de publieke zaak.

5 Resultaten: responsiviteit en tevredenheid

Beide gemeenten hebben een open houding. Van de participanten in Dordrecht en Leiden vindt de overgrote meerderheid dat de gemeente goed luistert.⁵ De beide gemeente betrekken echter niet altijd alle relevante belangen rond een dossier. Dit werkt door in de mate waarin de gemeente een zorgvuldige belangenafweging kan maken: het blijkt dat vaak onvoldoende inzicht gegeven wordt in de motivatie van de beleidskeuzen van de gemeente. Of de gemeente handelt conform

⁵ Bron: enquête onder deelnemers aan participatieprocessen in de jaren 2003 tot en met 2005.

gemaakte afspraken en beleidskeuzen verschilt van project tot project. Al met al zijn de beide gemeentebesturen beperkt responsief. Een belangrijke oorzaak is de late betrokkenheid van deelnemers en de geringe invloedruimte die de participanten in dat stadium nog rest.

Deelnemers aan participatieprocessen zijn in meerderheid tevreden over de bejegening door de gemeente en over de organisatie van bijeenkomsten. Men is minder tevreden over de doorwerking van hun participatie-inspanningen in het uiteindelijke beleid.

Participatieve infrastructuur als ontwikkelingstraject

De resultaten van participatieve processen zijn sluitstuk én start: de ervaringen die mensen in de loop van de tijd opbouwen vormen een basis voor een blijvende participatiestructuur. De participatieve infrastructuur die in dit onderzoek uitgewerkt wordt, helpt gemeentebesturen bij het inrichten en inbedden van participatieve processen.

We zien in beide gemeenten dat de eerste bouwstenen voor een participatieve infrastructuur zijn gelegd. Er zijn op onderdelen goede praktijkvoorbeelden (de herstructurering van de wijk Oud Krispijn in Dordrecht en de discussie rond het Wijkontwikkelingsplan in Leiden Zuidwest). Doorgaans is de formele inspraak en participatie in beide gemeenten goed georganiseerd. De praktijk rond informele participatie is meer experimenteel en sterk ad hoc. Verdere professionalisering van alle vormen van participatie vergt tijd, grote inzet en een doordacht ontwikkelingstraject; een ontwikkelingstraject van een aantal jaren is nodig om toe te werken naar het ambitieniveau dat steden als Dordrecht en Leiden nastreven. Goede regie op dit ontwikkelingsproces is onontbeerlijk.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek vond plaats in de periode februari tot en met mei 2006. Het onderzoek heeft betrekking op alle vormen van informele en formele participatie in de jaren 2003 tot en met 2005. Het omvatte dossierstudie, interviews en groepsgesprekken en twee enquêtes (onder deelnemers aan participatieprocessen en onder mensen die nog nooit geparticipeerd hebben). De inventarisatie van kenmerken en omvang van formele participatie vond plaats door middel van een analyse van raadsverslagen van beide gemeenten. Een deel van het onderzoek richtte zich op de bestudering van zes praktijkvoorbeelden, drie uit Dordrecht en drie uit Leiden. Voor deze cases vond vergelijkend onderzoek naar het procesverloop en de resultaten plaats door middel van dossierstudie en gesprekken.

1 Inleiding

De gemeenten Dordrecht en Leiden hebben elkaar – op initiatief van Leiden – gevonden bij de uitvoering van een gemeenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van burgerparticipatie. Het onderzoek vindt plaats binnen het onderzoeksthema 'Organiserend Vermogen' van het Stedelijk Innovatieprogramma (STIP), van het Kenniscentrum Grote Steden (KGS) en NWO.

Het onderzoek is nadrukkelijk géén vergelijkend onderzoek tussen beide steden. Er worden geen rapportcijfers uitgedeeld. Wel staat het onderzoek in het teken van leren, dat wil zeggen leren van de huidige inspraak en participatiepraktijk en op basis daarvan het formuleren van

"Politici die zeggen dat ze het niet precies weten zijn schaars. 'Ik aarzel tussen A en B', dat valt goed bij de mensen, maar hoor je weinig. Daarnaast geldt dat we qua houding teveel gericht zijn op zenden en te weinig op luisteren. [...] Wie iedereen te vriend wil houden krijgt iedereen tot vijand."
(burgemeester Bandell, gemeente Dordrecht)

aanbevelingen die de effectiviteit van inspraak en burgerparticipatie (verder) kunnen vergroten. De aanbevelingen zijn van toepassing op zowel Dordrecht als Leiden, maar zeker ook bruikbaar voor andere geïnteresseerde steden.

"De facto is inspraak verworden tot een machine: je publiceert, je krijgt reacties en je handelt die af. Het is bloedeloos geworden, machinaal, geïnstitutionaliseerd, terwijl burgers juist de persoonlijke benadering zoeken."
(burgemeester Lenferink, gemeente Leiden)

Responsief bestuur als kerneffect van participatie

Voor dit onderzoek is een normenkader voor participatie ontwikkeld. We passen het normenkader op de beleidspraktijk van Leiden en Dordrecht toe voor beschrijving, beoordeling en het formuleren van aanbevelingen. Het omvat kwaliteitscriteria voor communicatie en interactie, het realiseren van specifieke vooraf gedefinieerde doelen en een set criteria om te bepalen in welke mate het gemeentebestuur responsief handelt.

Participatie richt zich doorgaans op publieke vraagstukken waarbij meerdere belangen in het geding zijn en die gewogen worden. Het gemeentebestuur kan dan niet volstaan met 'goed te luisteren naar burgers'. De gemeente behandelt burgers dan feitelijk als consumenten. Dit leidt nogal eens tot een zwakke polderdemocratie waarin 'wensenlijstjes' centraal staan en deelnemers alleen tevreden zijn wanneer zij hun zin krijgen. Het concept van responsief bestuur gaat verder: naast goed luisteren gaat het er onder meer ook om of het gemeentebestuur tot een transparante en zorgvuldige belangenafweging komt, dat het hierover publiekelijk verantwoording aflegt en dat er feitelijk ook gehandeld wordt conform besluiten of afspraken.

Het onderzoek heeft een directe relatie met het thema 'organiserend vermogen'

In het onderzoek wordt aandacht geschonken aan de basishouding waarmee het gemeentebestuur het gesprek met de burgers, instellingen en bedrijven aangaat: zijn burgers richtpunt of vertrekpunt? Staat het uitdragen en realiseren van draagvlak voor de

eigen plannen centraal of is er werkelijk interesse en ruimte voor ideeën en wensen van de burgers? In het eerste geval zijn burgers slechts doelgroep of richtpunt van beleid. Als daarentegen burgers het vertrekpunt vormen is de eerste vraag: welke problemen burgers zelf zien en welke oplossingen zij ervoor hebben. Vervolgens gaat de aandacht uit naar wat burgers zelf kunnen bijdragen aan oplossingen en wat de gemeente (en/ of een andere instantie) kan doen om hen daarbij te ondersteunen. Het gaat hierbij ook om de vraag wat u als gemeente intern moet organiseren om participanten goed in stelling te brengen en te ondersteunen om zaken zelf op te pakken.

2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksmodel

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is vierledig.

- 1 Verkrijgen van een globaal (kwantitatief) inzicht in de omvang en kenmerken van (formele) inspraak in de jaren 2003 tot en met 2005 in Leiden en Dordrecht.
- 2 Opstellen van een normstelling voor de aanpak en de effecten van participatie die aansluit bij de praktijk van Dordrecht en Leiden.
- 3 Vaststellen in hoeverre binnen een aantal geselecteerde beleidsprocessen is voldaan aan de normstelling voor participatie met als doel hiervan te leren.
- 4 Doen van aanbevelingen voor het inrichten en organiseren van burgerparticipatie en het uitwisselen van ervaringen tussen gemeenten – in het bijzonder tussen Dordrecht en Leiden, maar ook met andere grotere steden.

2.2 Onderzoeksmodel

In het onderzoeksmodel onderscheiden we twee hoofdvariabelen:

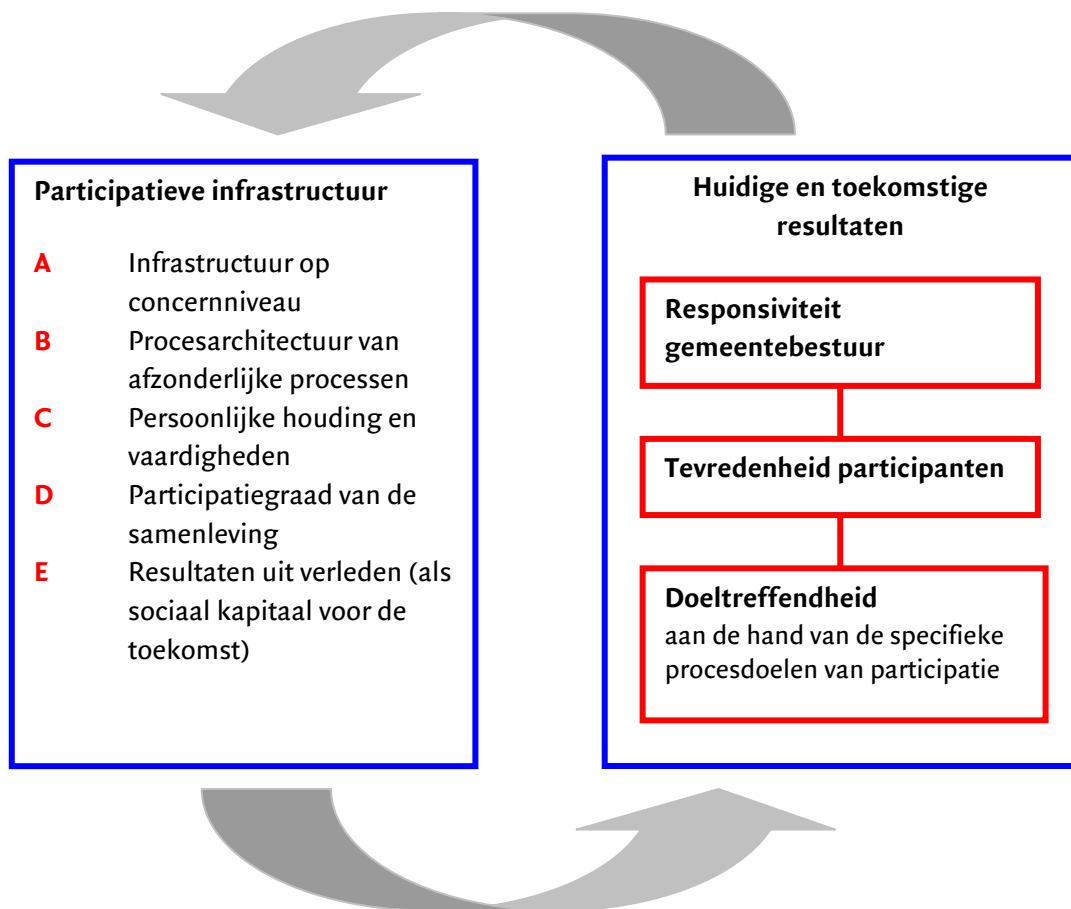
- 1 de participatieve infrastructuur;
- 2 de resultaten van het proces.

De resultaten van het proces vormen tevens weer het sociale kapitaal voor de toekomst: de basis van waaruit nieuwe participatieve processen worden aangegaan. Binnen de resultaten onderscheiden we drie aspecten:

- a de responsiviteit van het gemeentebestuur;
- b de tevredenheid van de deelnemers;
- c de doeltreffendheid.

De variabelen en relaties zijn vervat in het onderstaande onderzoeksmodel.⁶

⁶ Het oorspronkelijke onderzoeksmodel uit de offerteaanvraag van Leiden/ Dordrecht, dd. 14 oktober 2005 is tijdens de uitvoering van dit onderzoek verder uitgewerkt en gericht op de situatie in beide steden.



Afbeelding 2.1: het onderzoeksmodel

2.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

Het verkrijgen van inzicht in de kritische succesfactoren van inspraak en andere vormen van burgerparticipatie die van invloed zijn op de kwaliteit van besluitvorming en op de tevredenheid van burgers op basis van een analyse van de inspraakprocessen in de afgelopen drie jaren.

De centrale vraagstelling werken we uit in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe ziet een normenkader er uit om de participatieve infrastructuur en de resultaten van participatie te beoordelen?
- 2 Wat is het aantal participatieprocessen in de jaren 2003 tot en met 2005 in Leiden en Dordrecht?
 - a Naar fase van het besluitvormingsproces:
 - politieke kaderstelling door de raad;
 - voorbereiding van besluitvorming door het college;
 - conceptbesluit van het college;

- conceptbesluit van de raad.
 - b Wat zijn de algemene kenmerken van deze processen, zoals type beleidsonderwerpen, type en aantal participanten, wijzen van participatie en de resultaten er van?
- 3 Hoe kan de praktijk van participatie worden beschreven en beoordeeld aan de hand van het normenkader uit deelvraag 1?

Een verdere verdieping vindt onder meer plaats door bestudering van drie specifieke participatieprocessen per gemeente.⁷

- 4 In welke mate is participatie gericht op specifieke procesdoelen?
- Om welke procesdoelen gaat het?
 - Wie heeft de doeleinden van het proces bepaald?
- 5 Hoe responsief heeft het gemeentebestuur feitelijk in het proces gehandeld?
- 6 In welke mate zijn de participanten tevreden over zowel het verloop als de resultaten van participatie?
- a In welke mate zijn participanten tevreden over burgerparticipatie? Voelen participanten zich serieus genomen?
 - b In welke mate zijn participanten tevreden over de kwaliteit van communicatie en interactie?
 - c Wat betekent de mate van tevredenheid voor de relatie met de gemeente, bijvoorbeeld ten aanzien van imago of vertrouwen?
- 7 In welke mate is het proces doeltreffend ten aanzien van de geformuleerde procesdoelen?

2.4 Participatie, waar hebben we het over?

“Er zijn zoveel verschillende vormen van burgerbetrokkenheid: informatieavonden, inspraakavonden, zienswijzen, hoorzittingen, het inspreken in de commissie, de raad die zelf mensen hoort of een discussieavond organiseert. Het is een woud aan mogelijkheden.”
(raadslid, gemeente Leiden)

In deze paragraaf lichten we toe wat we onder een participatieve infrastructuur verstaan. We doen dit door eerst helderheid over de begripsbepaling te geven.

⁷ In overleg met de begeleidingsgroep uit beide steden is voor zes participatieprocessen gekozen. Leiden: 1) aanwijzen hondenuitrenvelden, 2) Wijkontwikkelingsplan Leiden Zuidwest (WOP), 3) aanwijzen zorglocaties dak- en thuislozen. Dordrecht: 1) Wijkverkeersplan 19^e eeuwse Schil, 2) Integratiebeleid, 3) herstructurering/ ontwikkeling van de wijk Oud Krispijn.

Definitie en begripsbepaling

Bij onvoldoende helderheid en taalafspraken over het onderwerp van dit onderzoek kan er onduidelijkheid en verwarring ontstaan over begrippen en definities.

Enkele begrippen, participatiestijlen en instrumenten die te pas en te onpas worden gehanteerd:

co-productie	polderoverleg	interactie
formele inspraak	interactief beleid	informerende/ informatieavond
voorinspraak	beginspraak samenwerken	stadsdebat
informele inspraak	samenspel	burgerpanel
zienswijzen	(burger)participatie	hoorzitting

Drie kernbegrippen worden het meest gebruikt als algemene overkoepelende termen in de praktijk van Leiden en Dordrecht, namelijk *participatie*, *inspraak* en *interactief beleid*. Bijlage 7, schema 7.1 geeft een overzicht van de begripsomschrijvingen.

De drie begrippen hangen als volgt met elkaar samen:

- participatie is een overkoepelende term en omvat inspraak en interactief beleid, maar ook 'zich laten informeren' (zie de participatieladder in bijlage 7, figuur 7.1);
- interactief beleid omvat inspraak in een vroeg stadium ('participatief advies'), het omvat dus geen inspraak in een laat stadium (consultatie), zie in bijlage 7, tabel 7.1.

Begripsdefinitie

In dit onderzoek kiezen we als centraal en overkoepelend begrip voor de term **participatie**, toegespitst op door het gemeentebestuur georganiseerde participatie ten aanzien van gemeentelijk beleid.

Wij definiëren participatie als volgt:

Het *deelnemen* door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan *beleidsprocessen gericht op de publieke zaak* bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid.⁸

N.b.: 'participatie' is in het dagelijkse taalgebruik een algemene term die op allerlei zaken betrekking kan hebben (participatie bij...). Deze definitie betreft participatie bij 'beleidsprocessen gericht op de publieke zaak'. Dit hoeven dus niet alleen beleidsprocessen van het gemeentebestuur zelf te zijn.

⁸ Ontleend aan: van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal; Pröpper en Steenbeek 2001.

Participatie varieert per moment in het besluitvormingsproces en verschijningsvorm

Participatie kan variëren naar gelang de plaats in het besluitvormingsproces. Wij delen de diverse fasen als volgt in:

- participatie ten tijde van de start van de raadsbesluitvorming: aan de hand van een oriënterende notitie/ vrije discussie met het oog op politieke kaderstelling als start voor een vervolproces van college en ambtelijke organisatie;
- participatie in de periode voorafgaand aan de collegenota en besluitvorming in het college;
- participatie ten aanzien van het conceptrapport van het college;
- participatie ten tijde van de afronding van de raadsbesluitvorming: aan de hand van een conceptraadsbesluit als sluitstuk op het traject van het college en de ambtelijke organisatie.

Participatie kent verschillende verschijningsvormen die we langs verschillende invalshoeken toelichten:

- de vorm van participatie op de participatieladder (zie bijlage 7, figuur 7.1);
- formeel verplichte participatie (zoals inspraak) op basis van gemeentelijke inspraakverordening dan wel landelijke regelgeving versus niet formeel verplichte participatie;
- participatie met een formele werkwijze in een formele setting versus participatie met een informele werkwijze in een informele setting;
- schriftelijke participatie (schriftelijke inspraakreactie – brief, mail en internet) versus mondelinge participatie (inspreken/ het woord voeren tijdens een bijeenkomst of vergadering).

Een normenkader voor de participatieve infrastructuur

Als verdere uitwerking van het onderzoeksmodel (figuur 2.1) introduceren we een normenkader voor de participatieve infrastructuur van een gemeente. We passen dit normenkader ook toe op de praktijk in Leiden en Dordrecht. Het normenkader is toepasbaar als:

- beschrijving en beoordeling van de participatieve infrastructuur gemeentebreed of op niveau van een individueel participatieproces;
- beoordeling om te onderzoeken of resultaten zijn bereikt en om aanbevelingen te doen.

Het normenkader voor een participatieve infrastructuur gaat uit van een hoog ambitieniveau ten aanzien van het samenspel tussen gemeentebestuur en burgers, instellingen en bedrijven. Uitgaande van de ervaringen bij veel andere gemeenten kan op voorhand worden aangegeven dat het volledig realiseren van dit normenkader een wenselijk toekomstperspectief is – waarbij het mooi is als dit in vijf tot tien jaar is gerealiseerd. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat gemeentebesturen sinds enige decennia hoog inzetten op burgerparticipatie. Gesproken wordt over het dichten of verkleinen van de kloof tussen bestuur en burgers, over het versterken van de lokale democratie, over het beter luisteren naar de burgers en 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt'. Er zijn ook geluiden dat de stad moet worden teruggegeven aan de burgers en dat

het gemeentebestuur vrijwel niets in de samenleving kan realiseren zonder samenspel met tal van partijen in die samenleving. Gemeentebesturen wekken stelselmatig hoge verwachtingen ten aanzien van de mogelijke invloed en betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven op bestuur en beleid. Het hier gehanteerde normenkader voor een participatieve infrastructuur drukt feitelijk slechts uit wat nodig is om deze verwachtingen waar te maken.

NORMENKADER PARTICIPATIEVE INFRASTRUCTUUR⁹

A Adequate infrastructuur op systeem of concerniveau

- a1 Participatie staat in het teken van gezamenlijk optreden van raad – college en ambtelijke organisatie naar buiten.
- a2 Aanwezigheid en gebruik van een adequate methodiek voor de gehele gemeente of afwegingskader voor participatie/ interactief beleid.
- a3 Voldoende steun voor participatieprocessen vanuit voldoende politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment.
- a4 Adequate politiek-bestuurlijke inkadering en regievoering op participatieprocessen, waarbij het participatieproces tevens wordt ingebed in het totale proces.
- a5 Aanwezigheid en gebruik van een op burgerparticipatie toegesneden en adequaat relatiebeheersysteem.

B Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen

- b1 Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces.
- b2 Adequate voorbereiding en doordenking van het proces met kennis van de feitelijke beleidssituatie.
- b3 Helder management van verwachtingen richting deelnemers.
- b4 Feitelijke politiek-bestuurlijke inbedding van het participatieproces.
- b5 Heldere inzet van communicatie en voorzover van toepassing helder weergegeven in voorliggende (politieke) keuzes.
- b6 Adequate organisatie en spelregels voor het proces.

C De juiste persoonlijke houding en vaardigheden

- c1 Open houding voor inbreng van externe deelnemers (inclusief burgers) en erkenning dat ook zij vakbekwaam kunnen zijn en/ of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen.
- c2 Beschikken over adequate proces- en communicatieve vaardigheden.

D Voldoende participatiegraad van de samenleving

- d1 Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in het algemeen in staat en bereid is te participeren.
- d2 Aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in staat en bereid is mee te denken, verantwoordelijkheid te nemen en/ of zelf bij te dragen aan de publieke zaak.

E Voldoende resultaten uit het verleden (als sociaal kapitaal voor de toekomst)

- e1 Een responsief bestuur.
- e2 Tevredenheid van burgers.
- e3 Het realiseren van de door het gemeentebestuur gestelde procesdoelen.

Tabel 2.1: normenkader voor participatieve infrastructuur

⁹ Het normenkader is onder meer gebaseerd op Pröpper en Steenbeek, 2001; Pröpper en Kessens, 2005.

Een adequate en duurzame invulling van de participatieve infrastructuur met doorwerking naar de gehele gemeente vergroot de kans op gewenste of positieve resultaten. De samenhang tussen de niveaus en elementen uit het normenkader is overigens niet van dien aard dat geen of gebrekkige invulling het behalen van goede resultaten uitsluit. Zo is het best denkbaar dat:

- een gemeentebreed afwegingskader een dode letter is die in onvoldoende mate cultuur is en in de praktijk van concrete dossiers onvoldoende doorwerkt;
- een adequate procesaanpak op dossierniveau kan (als voorbeeld) doorwerken naar een gemeentebrede aanpak en cultuur. Omgekeerd is het risico groot dat leerervaringen beperkt blijven tot de direct betrokkenen bij het individuele participatieproces.

De effectiviteit bepalen we langs drie lijnen die ingaan op de resultaten van participatie:

- 1 de mate van responsiviteit van het gemeentebestuur;
- 2 de mate van tevredenheid van de participanten;
- 3 de mate waarin procesdoelen zijn behaald.

We lichten deze punten kort toe.

Responsief bestuur

Een responsief of vraaggericht bestuur stelt een aantal eisen aan het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren:

- a Heeft het gemeentebestuur een open houding? Luistert het gemeentebestuur goed?
- b Heeft het gemeentebestuur een adequaat beeld van wat er leeft in de samenleving?
- c Maakt het gemeentebestuur een zorgvuldige afweging van alle relevante vragen en belangen en weegt zij deze mee in de besluitvorming?
- d Legt het gemeentebestuur verantwoording af over waarom er wel of niet gevolg wordt gegeven aan bepaalde vragen/ belangen van burgers?
- e Handelt het gemeentebestuur ook feitelijk conform de gemaakte afweging en besluitvorming?¹⁰

Tevredenheid van de participanten

Tevredenheid is een subjectief criterium – maar daarom niet minder relevant – van participanten ten aanzien van het proces en de uitkomsten daarvan. Uiteraard heeft tevredenheid te maken met de inhoudelijke resultaten die de participant heeft weten te boeken. Burgers willen iets terugkrijgen voor hun bijdrage. Dat kan in hun achtertuin zijn, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om beter onderwijs voor kinderen in de wijk. Bij keuzevraagstukken kan het gemeentebestuur echter niet iedereen tegemoet komen: er zijn altijd 'winnaars en verliezers'. Juist dan is ook de vraag relevant of ook 'verliezers' zich kunnen vinden in het proces. Tevredenheid spitst zich toe op een oordeel van participanten ten aanzien van de inhoudelijke uitkomst en het proces waarlangs deze uitkomst tot stand is gekomen.

¹⁰ Uit: Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk*, Bussum: Coutinho, 2005.

Doelbereiking

Doelbereiking ten aanzien van het *inhoudelijke* beleid valt buiten het bestek van dit onderzoek. Wel onderzoeken we of participatie voorziet in de doelen van de gekozen procesaanpak, dat wil zeggen de *procesdoelen* van participatie. Een aantal mogelijke procesdoelen zijn:

- inhoudelijke verrijking: door de inbreng van anderen wordt de inhoud van het beleid sterker, krijgt men nieuwe ideeën en hoort men nieuwe visies die tot een oplossing kunnen leiden;
- bereiken van een hoger ambitieniveau (bundeling van inzet, tijd en geld);
- aanspreken van het probleemoplossend vermogen van de maatschappelijke omgeving ('wat doet u zelf?');
- draagvlakvorming (en daarmee de uitvoerbaarheid van beleid);
- tijdwinst;
- vergroting van participatie en democratie;
- vergroten van vertrouwen in het gemeentebestuur.

3 Inventarisatie van participatie in Dordrecht en Leiden

In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvraag 2. Daartoe verrichten we een inventarisatie naar het aantal participatieprocessen in de jaren 2003 – 2005, onderscheiden we enkele algemene kenmerken en gaan we na op welk moment in het besluitvormingsproces participatie plaatsvindt (zie de onderverdeling in paragraaf 2.4). Dit hoofdstuk biedt geen volledig overzicht van alle participatie(processen) in het tijdvak 2003 tot en met 2005. Dat is zeker voor de meer informele participatietrajecten niet mogelijk omdat een centraal overzicht ontbreekt. Voor participatie op het conceptbesluit van het college en de raad is gebruik gemaakt van een overzicht van besluiten van de jaren 2003 tot en met 2005 dat door de gemeenten is aangeleverd. Voor deze twee momenten in het besluitvormingsproces kunnen we zodoende een vollediger beeld schetsen.

3.1 Kenmerken van participatie

Eerst inventariseren we enkele kenmerken van participatie in Leiden en Dordrecht. Het gaat dan om inzicht in de participanten, rond welke onderwerpen zij participeren, namens wie en hoe. We maken daartoe gebruik van een schriftelijke enquête onder deelnemers uit de periode 2003 tot en met 2005 aan participatie in Leiden en Dordrecht.¹¹

Wie participeren?

Het beeld dat uit de enquêteresultaten naar voren komt is in beide gemeenten gelijk: de participanten zijn voor het overgrote merendeel man, van middelbare leeftijd en hoog opgeleid. Zij wonen in de regel langer dan 10 jaar in Dordrecht respectievelijk Leiden.

Bij welke onderwerpen participeren de deelnemers?

Onderwerpen die de respondenten van de Dordtse enquête noemen zijn zeer divers: overlast van jongeren bij een speelplaats en de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers, de funderingsproblematiek (paalrot) waar veel huizen in Dordrecht mee kampen, diverse bestemmingsplannen (Krispijn, Leerpark) en de uitbreiding van een woonwagenkamp.

Onderwerpen die veelvuldig terugkomen zijn:

- verkeersbeleid/ verkeersplannen/ verkeersveiligheid (en individuele maatregelen zoals drempels);
- parkeerbeleid;
- de bouw van een moskee;
- riolering;
- wijkbeleid/ wijkbeheer;
- project de Stadswerven.

¹¹ De enquête onder participanten werd in Dordrecht door 35% van de respondenten ingevuld geretourneerd. De respons in Leiden bedraagt 20%. De enquête is opgenomen in bijlage 5.

Ook in Leiden noemen de respondenten uiteenlopende onderwerpen zoals het Kunst- en cultuurbeleid, Water- en terrasbeleid, het Woonschepenbeleid en het Vrijwilligersbeleid. Veel genoemd worden:

- herinrichting van de Aalmarkt (een van de grootste projecten in Leiden);
- diverse bestemmingsplannen (binnenstad, Oostvlietpolder, Leiden Zuidwest, Leiden Oost, Groenoord);
- het gemeentelijk verkeers en vervoersplan (GVVP, Stad in Beweging);
- de RijnGouweLijn.

Namens wie participeren betrokkenen?

Participanten uit zowel Dordrecht als Leiden participeren in het merendeel van de gevallen uit naam van zichzelf, als privé persoon (46% in Dordrecht en 43% in Leiden). Vooral in Dordrecht spreken zij ook regelmatig namens de straat, buurt of wijk (31%). Minder vaak vertegenwoordigen participanten een belangengroepering of maatschappelijke instelling (9% in Dordrecht en 14% in Leiden). Ook ondernemers participeren – gegeven de resultaten van deze enquête – relatief weinig (6% in Dordrecht en 11% in Leiden).

Hoe raakt men op de hoogte van de participatiemogelijkheden?

De meeste Dordtenaren die in het verleden gebruik gemaakt hebben van de mogelijkheden om mee te praten met de gemeente, hoorden van deze mogelijkheid via een persoonlijke uitnodiging van de gemeente (23%); in Leiden scoort een persoonlijke uitnodiging even hoog als een bericht op de gemeentepagina in de krant of een huis-aan-huisblad (beide 18%). Vaak wás men al betrokken (in een eerdere fase van de beleidsvorming) bij het onderwerp in kwestie en wist men langs deze weg van de mogelijkheid tot (nogmaals) participeren (20% in zowel Dordrecht als Leiden). Ook media-aandacht in een regionale krant of op regionale radio/ tv weet in beide gemeenten nogal wat mensen te bereiken (14% in Dordrecht en 11% in Leiden).

Langs welke weg brengt men bij voorkeur een mening in?

Van de Dordtse respondenten geeft circa 85% **schriftelijk** zijn mening. In Leiden bedraagt dit percentage 79%. In de meeste gevallen gaat het in beide gemeenten om een brief gericht aan het college of een individuele wethouder, maar men schrijft ook regelmatig een ambtenaar aan, de gehele gemeenteraad, een fractie of een individueel raadslid.

Telefonisch geven van een reactie op voorgenomen plannen van de gemeente is minder populair: 35% van de respondenten in Dordrecht en 36% van de respondenten in Leiden geeft aan wel eens gebeld te hebben met een raadslid of met de burgemeester of een wethouder. Als een betrokkene telefonisch contact opneemt, is dit echter het vaakst met een ambtenaar.

Van de respondenten uit Dordrecht heeft 78% wel eens een **discussie- of informatieavond** bijgewoond, tegen 57% in Leiden. In de regel herinneren de respondenten zich dat hierbij ambtenaren aanwezig waren, vaak ook met één of

meerdere wethouders of – in Dordrecht overigens minder vaak dan in Leiden – raadsleden. In een enkel geval was ook de burgemeester aanwezig bij een dergelijke avond.

Meer dan de helft van de Dordtse respondenten heeft wel eens een reactie op een conceptbesluit gegeven tijdens een **vergadering** van een raadscommissie (55% - zie paragraaf 3.2). In Leiden heeft 42% van de respondenten wel eens ingesproken tijdens een raadscommissievergadering.

In beide gemeenten geven de respondenten diverse **andere mogelijkheden** om te participeren aan, waaronder de juridische weg (het indienen van een bezwaarschrift/ via een advocaat/ bestuursrechter), persoonlijke/ informele contacten (persoonlijk een wethouder of raadslid benaderen of uitnodigen voor een werkbezoek in de buurt). Ook een hoorzitting wordt een aantal keren als aparte mogelijkheid genoemd, net als een handtekeningactie. Twee Leidse respondenten noemen ook het schrijven van een artikel voor een lokale krant als mogelijkheid om te participeren. Een Dordtse respondent wijst ook op het internetforum www.vertelhetderaad.nl.

3.2 Wanneer vindt participatie plaats?

3.2.1 Participatie bij politieke kaderstelling door de raad

In Leiden zijn diverse dossiers te noemen waarop de gemeenteraad vroegtijdig in gesprek gaat met inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van instellingen, ten behoeve van de kaderstelling. In Leiden

“Voor de effectiviteit van participatie is de start van een beleidsproces veel belangrijker dan de formele inspraak.”
(ambtenaar, gemeente Leiden)

vonden op initiatief van de raad hoorzittingen plaats, bijvoorbeeld rond de Cultuurnota, het Ouderenbeleid, Welzijnswerk en het Gemeentelijk Verkeers en Vervoersplan (GVVP). Ook vonden informatieve bijeenkomsten plaats, of werden deskundigen in de gelegenheid gesteld hun inbreng te geven bij zogenaamde ‘tafeltjesbijeenkomsten’. Rond de Wet werk en bijstand (Wwb) is een werkgroep in het leven geroepen en vond een raadsconferentie plaats: elke fractie mocht tien stellingen of visies inleveren, die ieder afzonderlijk in stemming werden gebracht. Op deze wijze werden 40 uitgangspunten voor de invulling van de Wwb in Leiden verzameld.

In sommige gevallen is participatie tijdens dit moment in de besluitvorming teruggebracht. Zo werd in het verleden rond ieder bestemmingsplan een nota van uitgangspunten vastgesteld door de Leidse raad. De raad ging in een vroegtijdig stadium in gesprek met bewoners en deskundigen om input te vergaren voor deze nota. Gezien het grote aantal bestemmingsplannen dat de raad dient te passeren is deze werkwijze echter verlaten.

In Dordrecht probeert met name de commissie Wonen en Leefbaarheid met een vergaderexperiment (‘Dordtse Dynamiek’, 2004) via verschillende werk- en vergadervormen het gesprek met de samenleving aan te gaan. Zo vindt een hoorzitting

over de funderingsproblematiek plaats en een gesprek in de Zeehavenbuurt waar de commissie feitelijk bemiddelt tussen de woningbouwverenigingen en het college. Ook doet de commissie via stratenquêtes onderzoek naar een plan van aanpak voor de luchtkwaliteit. Voorbeelden waarin de raad vroegtijdig het gesprek met de samenleving aangaat ten behoeve van kaderstelling zijn echter schaars. Rond het Integratiebeleid vindt bijvoorbeeld wel vroegtijdig een expertbijeenkomst plaats en wordt een internetforum gelanceerd, maar organiseert het college een eigen participatieproces met rondetafelgesprekken in de stad.

Ook in Leiden zijn voorbeelden waarbij raad en college bij onderwerpen langs elkaar heen werken of elkaar voor de voeten lopen. Dat geldt in Leiden bijvoorbeeld voor het Gemeentelijk Verkeer en Vervoersplan (GVVP). Niet alleen de raad organiseerde een hoorzitting ten behoeve van een 'uitgangspuntenbrief', maar min of meer tegelijkertijd organiseerde het college twee workshops met belanghebbenden voor oplossingsrichtingen.¹² De onderlinge rolverdeling tussen raad en college en de procesaanpak van het dossier en besluitvorming zijn niet altijd helder. Dat maakt dat participatie bij politieke kaderstelling door de raad en participatie bij de voorbereiding van besluitvorming door het college soms ook door elkaar heen lopen of in een andere volgorde plaatsvinden. Raadsleden in Leiden en Dordrecht onderschrijven overigens deze praktijk, waarbij ze doorgaans aan het einde van een beleidsproces in beeld komen.¹³

3.2.2 Participatie bij de voorbereiding van besluitvorming door het college

In beide gemeenten is rond diverse onderwerpen sprake van participatie bij de voorbereiding van de besluitvorming door het college. In Leiden wijzen we bijvoorbeeld op de Wijkontwikkelingsplannen Noord en Zuidwest, de Aalmarkt en – uiteindelijk onder druk van een raadsmotie – de aanwijzing van zorglocaties voor dak- en thuislozen. Dit laatste voorbeeld is overigens een illustratie van een praktijk waarbij het college doorgaans in weinig gevallen kiest voor vroegtijdige betrokkenheid van de samenleving bij een onderwerp. Diverse respondenten (zowel bestuurders, ambtenaren als externen) wijzen op het late stadium van participatie voornamelijk nog met het doel draagvlak te vergroten voor min of meer uitgekristalliseerde plannen.

In Dordrecht noemen we als voorbeeld de wijkherstructurering van Oud Krispijn, het culturele project Hofkwartier en het eerder genoemde stadsdebat rond het integratiebeleid. Ook in Dordrecht wijzen diverse respondenten op een vrij laat moment waarop partijen uit de samenleving bij het beleid worden betrokken, meestal in de vorm van inspraak op conceptplannen. Diverse respondenten wijzen op de persoonsafhankelijke stijl van portefeuillehouders die vaak van doorslaggevende aard is bij de keuze wel of niet vroegtijdige participatie te organiseren.

¹² Gemeente Leiden, GVVP: Stad in beweging (inspraak verwerkt), 30 augustus 2005.

¹³ Bron: groeps gesprekken met raadsleden in Dordrecht en Leiden.

"De een wil het heel anders dan de ander. De een wil technocratische processen, de ander wil vooral burgers voorlichten. In het college is sprake van een totaal andere stijl bij de verschillende bestuurders [...] In naam zegt men dat we per dossier kijken naar de communicatie. Maar de eerste reflex is toch: 'wie is de baas?'"
(ambtenaar, gemeente Dordrecht)

3.2.3 Participatie op het conceptbesluit van het college

De term *inspraak* verwijst vaak naar de wijze van participatie die in deze paragraaf aan de orde komt. Voor de beschrijving wordt gebruik gemaakt van een overzicht van besluiten van de jaren 2003 tot en met 2005¹⁴.

Aantal dossiers

In Dordrecht leverde de inventarisatie van de jaren 2003 tot en met 2005 in totaal 74 dossiers op waarop inspraak mogelijk was op het conceptbesluit van het college óf waar de mogelijkheid bestond om in te spreken in een raadscommissie (zie de volgende paragraaf). Voor Leiden ging het om een totaal van 58 dossiers. Het aantal dossiers waarop feitelijk sprake is van inspraak op het conceptbesluit van het college bedraagt:

- 36 voor Dordrecht (49% - bij de andere helft van de dossiers heeft dus geen participatie op het conceptbesluit van het college plaatsgevonden);
- 57 voor Leiden (98% - voor vrijwel alle dossiers vond dus participatie plaats).

Uitgesplitst naar jaar levert dit het volgende beeld op (zie tabel 3.1).

¹⁴ Op basis van aangeleverd schriftelijk materiaal van de gemeenten.

Jaar	Aantal dossiers inspraak georganiseerd	Aantal dossiers feitelijke inspraak
Gemeente Dordrecht		
2003	11	5
2004	39	24
2005	24	7
totaal Dordrecht	74	36
Gemeente Leiden		
2003	10	8
2004	28	28
2005	20	21
totaal Leiden	58	57

Tabel 3.1: aantal dossiers waar inspraak is georganiseerd en er feitelijk gebruik van is gemaakt, bron: raadsverslagen

Aantal inspraakreacties

Het aantal participanten (inwoners, ondernemers, vertegenwoordigers van instellingen) dat gebruik maakt van de mogelijkheid om te reageren op een conceptbesluit van het college (inspraak) over de periode 2003 tot en met 2005 bedraagt in Leiden 15.558, tegenover 628 participanten in de gemeente Dordrecht in diezelfde periode. Dit verschil wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt door een aantal grootschalige handtekeningacties in Leiden. Eén van deze acties leverde 13.227 handtekeningen op (de Taken- en efficiencydiscussie in 2004). Indien dergelijke handtekeningacties buiten beschouwing worden gelaten nivelleren de cijfers voor Leiden en Dordrecht: 2.098 versus 628 participanten voor Leiden, respectievelijk Dordrecht.

De ruim 15.000 participanten die het college van de gemeente Leiden benaderen rond de 36 dossiers waar zij geparticipeerd hebben, zijn samen goed voor 2.482 reacties. De ruim 628 participanten in Dordrecht geven in totaal 538 reacties op één of meerdere van de 57 conceptbesluiten van het college. Voor beide gemeenten geldt dat het totaal aantal participanten groter is dan het totaal aantal reacties: meerdere participanten geven gezamenlijk één inhoudelijke reactie (de grootschalige handtekeningacties in Leiden, maar ook bijvoorbeeld een brief die namens alle inwoners van een straat wordt ingediend).

Jaar	Aantal participanten dat reactie geeft op conceptvoorstel college	Aantal reacties op conceptvoorstel college
Gemeente Dordrecht		
2003	27	7
2004	347	245
2005	254	286
totaal Dordrecht	628	538
Gemeente Leiden		
2003	380	420
2004	13.620 (1)	442
2005	1.558	1.620
totaal Leiden	15.558	2.482

Tabel 3.2: aantal participanten bij inspraak en aantal reacties, bron: raadsverslagen

(1) Dit hoge aantal wordt veroorzaakt door een aantal handtekeningenacties, waaronder een dossier waarop 13.227 handtekeningen zijn aangeboden aan het college.

Onderwerpen/ beleidsvelden

Participatie op een conceptbesluit van het college heeft in Dordrecht in het overgrote merendeel betrekking op het beleidsveld Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (32 van de 36 dossiers). Ook in Leiden is dit het populairste onderwerp (27 van de 57 dossiers). Gezien de bepalingen rond verplichte inspraak (zienswijzen) in de wet op de Ruimtelijke Ordening is dit niet vreemd. Ook op het onderwerp Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk is nogal eens sprake van reacties op een conceptbesluit van het college. Tabel 3.3 geeft een overzicht.

Beleidsveld	Gemeente Dordrecht	Gemeente Leiden
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	32	27
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	-	17
Cultuur, Recreatie en Onderwijs	1	8
Verkeer, Vervoer en Waterstaat	2	1
Algemeen bestuur	1	3
Openbare orde en Veiligheid	-	-
Volksgezondheid	-	1
Economische zaken	-	-
Grondbeleid	-	-
Financiële zaken	-	-
Totaal	36	57

Tabel 3.3: onderwerpen, in aantallen, bron: raadsverslagen

Resultaat van participatie

Uit tabel 3.4 blijkt dat in Dordrecht meer dan de helft van de reacties gehonoreerd wordt daar waar er rond een dossier tussen de 11 en 20 reacties worden gegeven. In Leiden wordt 67% van de reacties gehonoreerd op het moment dat er rond een conceptbesluit van het college tussen de 41 en 50 reacties binnenkomen. Gemiddeld heeft in beide gemeenten iets meer dan een kwart van de reacties effect.

De percentages in tabel 3.4 stroken niet altijd met de feitelijke cultuur binnen het stadhuis. Een ambtenaar uit de gemeente Leiden veronderstelt dat daar waar het gaat om dossiers op het beleidsveld Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplannen), niet meer dan 10% van de inspraakreacties zal leiden tot een wijziging in de voorgenomen plannen: "het levert gedoe op, regeltjes die je moet volgen als je een reactie honoreert, dat brengt veel werk met zich mee".

Aantal reacties	Percentage gehonoreerde reacties
Gemeente Dordrecht	
≤ 10	35 %
11 – 20	55 %
21 – 30	27 %
31 – 40	9 %
41 – 50	n.v.t.
> 50	0%
gem.	25%
Gemeente Leiden	
≤ 10	18 %
11 – 20	20 %
21 – 30	14 %
31 – 40	27 %
41 – 50	67 %
> 50	5 %
gem.	25%

Tabel 3.4: aantal reacties en gehonoreerde reacties door het college, bron: raadsverslagen

3.2.4 Participatie op het conceptbesluit van de raad

Aantal dossiers

Hoe vaak spreken burgers, instellingen, maatschappelijke organisaties en andere externe betrokkenen feitelijk in bij raadsvergaderingen in de gemeenten Leiden en Dordrecht? Welke onderwerpen zijn daarbij favoriet? Een analyse van alle verslagen van raadsvergaderingen in de jaren 2003, 2004 en 2005 verschaft inzicht:

- van de 74 dossiers waar participatie ten tijde van de raadsbesluitvorming mogelijk was in de gemeente Dordrecht, werd bij 53 dossiers daadwerkelijk door één of meerdere betrokkenen ingesproken (72%);
- van de 58 dossiers waar participatie ten tijde van de raadsbesluitvorming mogelijk was in de gemeente Leiden, werd bij 51 dossiers daadwerkelijk door één of meerdere betrokkenen ingesproken (88%).

Jaar	Aantal insprekers in commissie
Gemeente Dordrecht	
2003	16
2004	36
2005	64
totaal Dordrecht	116
Gemeente Leiden	
2003	41
2004	46
2005	62
totaal Leiden	149

Tabel 3.5: aantal insprekers ten tijde van raadsbesluitvorming, bron: raadsverslagen

Aantal insprekers

Tabel 3.5 laat zien dat in Dordrecht in totaal 116 participanten gebruik hebben gemaakt van het inspreekrecht in de periode 2003 tot en met 2005, in Leiden waren dat er 149. In beide gemeenten is jaarlijks een groei te constateren.

In Leiden worden standaard alle personen die gereageerd hebben op het conceptbesluit van het college uitgenodigd voor de commissievergadering waar in het betreffende onderwerp aan de orde komt. De commissiegriffiers in Leiden sturen erop aan dat de insprekers tijdens de commissievergadering niet hun inbreng uit een eerdere participatieronde herhalen, maar dat zij reageren op de reactie van het college. Hiermee wordt getracht een 'herhaling van zetten' te voorkomen.

Uit de enquête onder participanten blijkt dat voor wat betreft de gemeente Dordrecht meer dan de helft van de respondenten (53%) gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken tijdens een vergadering van de raad, in Leiden is dat 40%. Vrijwel altijd betrof het een commissievergadering, in een enkel geval in een vergadering van de voltallige gemeenteraad.

Onderwerpen/ beleidsvelden

Insprekers in Leiden en Dordrecht komen vooral naar de raadszaal om hun verhaal te doen over zaken die spelen rond het beleidsveld Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Op afstand volgt het beleidsveld Sociale voorzieningen en Maatschappelijk werk als tweede 'favoriet' onderwerp voor insprekers. De favoriete onderwerpen waarop participatie op het conceptbesluit van de raad plaatsvindt, verschilt niet veel van de onderwerpen die hoog scoren voor wat betreft participatie op het conceptbesluit van het college (zie de voorgaande paragraaf). Ook hier was Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting het beleidsveld waarop verreweg het meest frequent participatie plaatsvond.

Beleidsveld	Gemeente Dordrecht	Gemeente Leiden
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	32	23
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	6	16
Cultuur, Recreatie en Onderwijs	3	8
Verkeer, Vervoer en Waterstaat	6	1
Algemeen bestuur	3	2
Openbare orde en Veiligheid	2	-
Volksgezondheid	1	1
Economische zaken	-	-
Grondbeleid	-	-
Financiële zaken	-	-
Totaal	53	51

Tabel 3.6: onderwerpen, in aantallen, bron: raadsverslagen

Wettelijke grondslag participatie

De grondslag op basis waarvan betrokkenen participeren kan verschillen. Het participatierecht kan geregeld zijn in de gemeentelijke inspraakverordening, óf – met name in de Ruimtelijke Ordeningshoek, bijvoorbeeld bij bestemmingplannen – in wettelijke regels vastgelegd zijn. In de onderzoeksperiode 2003 tot en met 2005 wordt zichtbaar dat in Dordrecht en Leiden er in driekwart van de dossiers sprake is van inspraak op grond van de gemeentelijke verordening. Het laatste kwart wordt in beide gemeenten gevuld door dossiers waar sprake is van inspraak op basis van landelijke regelgeving. Tabel 3.7 geeft een overzicht.

Jaar	Aantal dossiers	Grondslag: gemeentelijke verordening	Grondslag: landelijke regelgeving
Gemeente Dordrecht			
2003	11	73 %	27 %
2004	39	72 %	28 %
2005	24	83 %	17 %
totaal Dordrecht	74	76 %	24 %
Gemeente Leiden			
2003	10	70 %	30 %
2004	28	75 %	25 %
2005	20	80 %	20 %
totaal Leiden	58	76 %	24 %

Tabel 3.7: aantal dossiers waar sprake is van participatie op grond van de gemeentelijke verordening of op landelijke grondslag, periode 2003 t/m 2005, bron: raadsverslagen

Inspreken als vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure

Soms wordt de mogelijkheid om in te spreken gezien als 'vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure'. Nog voor het nieuwe beleid is vastgesteld, geven burgers reeds aan hoe dit besluit hen in hun belang zal schaden. We geven twee voorbeelden in Leiden en Dordrecht.

In **Leiden** meldt een inspreker in reactie op de ontwikkeling van een multiplexbioscoop op de Trafolocatie dat de hoogbouw schaduw veroorzaakt op de woningen aan de Morssingel met als gevolg extra stookkosten. Het college meldt dat er een 'bezonningsschema' is opgesteld. Hieruit blijkt dat de woningen aan de Morssingel gedurende het hele jaar geen schaduwwerking ondervinden van de bioscoop/ discotheek.

In **Dordrecht** reageren insprekers op het instellen van eenrichtingsverkeer op de Zuidendijk met: "dat willen we niet" en betitelen hun reactie ook gelijk als het indienen van een bezwaar. Overigens betreft dit een bijzondere situatie: ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek bleek dat verkeersmaatregelen voor de Zuidendijk onderwerp worden van het eerste Dordtse burgerinitiatief (in maart 2004 is de gemeentelijke Verordening Burgerinitiatief in werking getreden).

Resultaat van participatie

Wat levert participatie op het conceptbesluit van de raad op? De raadsverslagen bieden de mogelijkheid dit te meten aan de hand van eventuele aanpassingen in het conceptbesluit:

- in de gemeente Dordrecht is in 10% van de dossiers waarbij sprake was van participatie op een conceptbesluit van de raad sprake van aanpassing van het conceptbesluit (in 90% heeft de raad de reactie niet gehonoreerd);
- in de gemeente Leiden is in 23% van de dossiers waarbij sprake was van participatie op een conceptbesluit van de raad sprake van aanpassing van het conceptbesluit (in 77% heeft de raad de reactie niet gehonoreerd).

Hoeveel insprekers eenzelfde reactie geven, is in beide gemeenten niet van invloed op het feit of de raad de reactie (gedeeltelijk) overneemt en het conceptbesluit wijzigt. Met andere woorden: de gegevens uit de raadsverslagen leveren statistisch gezien geen bewijs voor 'samen staan we sterker'; hoe meer insprekers, hoe meer kans om het voorliggende conceptbesluit te veranderen, geldt niet.

Tot een aantal jaren geleden gaven Leidse insprekers vaak hun reactie in dezelfde commissievergadering waarin het definitieve besluit werd genomen. Raadsleden hadden hun standpunt in de regel op dat moment reeds bepaald; de fractiebijdrage op papier had men al voor zich liggen. In Leiden is daarom bepaald dat er tussen het inspreken en de besluitvorming minimaal één vergadering moet zitten.

"Zeker bij bestemmingsplannen wijzigt de raad veel details op basis van de reacties van insprekers. Maar de grote lijnen worden in de regel ongewijzigd aangenomen."
(raadslid, gemeente Leiden)

Hoe gaan college/ raad om met het honoreren van reacties?

Over het algemeen is de rapportage over participatie op het conceptbesluit van het college (zie vorige paragraaf) in gemeente **Leiden** goed geregeld. In de meeste gevallen heeft de gemeente een inspraaknotitie of verslag volgens een vast format opgesteld waarin per schriftelijke inspraakreactie staat beschreven wat de reactie van het college is op de inspraak. Niet in alle gevallen is helder of controleerbaar wat de precieze actie van het college uiteindelijk is. Dan wordt in termen gesproken als "deze suggestie zal worden meegenomen in het vervolgtraject".

In **Dordrecht** is de rapportage over participatie op het conceptbesluit van het college niet op orde. Van de inspraak die het college organiseert is geen reguliere verslaglegging. In veel gevallen wordt volstaan met een zinsnede dat er inspraak heeft plaatsgevonden. Hoe vaak dit is gebeurd en hoe de reacties verwerkt zijn blijft onduidelijk. Als er wél op de inbreng wordt gereageerd, geeft het college de inbreng van participanten niet letterlijk weer, maar wordt volstaan met een reactie van het college waaruit de oorspronkelijke inbreng gedestilleerd moet worden.

Van participatie door insprekers in de commissie is meer bekend, omdat de verslaglegging hiervan wordt meegenomen in de reguliere verslaglegging van de commissievergaderingen. Hieronder volgen een aantal voorbeelden uit de beide gemeenten over participatie op het conceptbesluit van college of raad.

In **Leiden** stelt het college aan de raad voor educatieve, informatieve, promotionele projectmatige en stimulerende activiteiten op het gebied van hedendaagse beeldende kunst

van het CBK naar de Lakenhal over te hevelen. Een inspreker stelt aan de orde dat voor een beoordeling hiervan (welke instelling kan het beste welk takenpakket uitvoeren) het noodzakelijk is te weten welke instelling waarom wat doet (profiel): "interessant zou ook zijn het profiel van de verschillende Leidse culturele instellingen naast elkaar te leggen". Het college schuift deze reactie terzijde. Het zou een reactie zijn die meer past in een algemene discussie over cultuur. "Het maken van vergelijkingen tussen de profielen van de Leidse culturele instellingen is, indien mogelijk, wellicht in het kader van een brede cultuurdiscussie interessant doch valt buiten het kader van dit besluit."

In **Dordrecht** schrijft het college aan de raad over de inspraak in verband met de Verbinding Oostelijke stadsdelen: "Van twee groepen kwam een nadrukkelijke vraag om delen van de voorstellen aan te passen. Van de zijde van bewoners van Land van Valk kwam de vraag de dubbele functie van het tweezijdig fietspad langs de Crayensteynstraat, waaraan ook een ventweg voor buurtontsluiting was verbonden, te laten vervallen. Dit is in de plannen gewijzigd. De ventwegfunctie is vervallen en de toegang naar en de uitgang uit de buurt is rechtstreeks over het fietspad naar de autostrook gemaakt. De bewoners van de Haaswijkweg wilden op korte termijn verkeersmaatregelen, met name in de zin van een eenrichtingsgedeelte. Wij verwachten op korte termijn daarvoor voorstellen te doen."

In een commissievergadering in **Dordrecht** stelt het college in reactie op sprekers: "De APV wordt in het voorstel geactualiseerd met betrekking tot artikel 2.4.11 en kraken, waarmee aan de wensen van de sprekers is voldaan".

Het college in **Dordrecht** meldt bij de behandeling van de beleidsuitgangspunten en basismaatregelen Verkeersplan 19e eeuwse Schil zomer 2005 dat de reacties aanleiding geven om een aantal zaken nader te beschouwen en, in overleg met bewoners en belanghebbenden, een goede keuze te maken. In september 2005 zegt een wethouder in reactie op een motie: "in de verdere uitwerking in overleg te treden met de betrokken bewonersorganisaties/ bewoners in het gehele gebied".

4 Diagnose aan de hand van de participatieve infrastructuur

In hoofdstuk 2 introduceerden we een normenkader voor de beschrijving en beoordeling van de participatieve infrastructuur in beide steden. Hier passen we het kader toe op de situatie in Leiden en Dordrecht. Citaten zijn afkomstig uit interviews, groepsgesprekken of schriftelijke stukken.

4.1 Participatieve infrastructuur op concern- of systeemniveau

Participatie staat in teken van gezamenlijk optreden van raad – college en ambtelijke organisatie naar buiten

In beide gemeenten is de interne afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie nog onvoldoende voor een gezamenlijk optreden naar buiten vanuit het gemeentebestuur als geheel. Niet altijd is helder wie de regie voert op het participatieproces. Ook komt voor dat raad en college rond hetzelfde onderwerp ieder een eigen proces organiseren. Raad en college lopen elkaar in die gevallen nogal eens voor de voeten. Dit zien we bijvoorbeeld in Dordrecht rond het integratiebeleid en in Leiden rond wijkgericht werken.¹⁵

"Rond integratiebeleid hadden we twee gescheiden trajecten. De raad was bezig met het integratiebeleid en opeens kwam het college met een kant-en-klaar verhaal. Daarna moet je als commissie weer bijtrekken. We moeten als raad en college beter afspraken maken, dat is ook denkbaar in de huidige cultuur." (raadslid, gemeente Dordrecht)

"In het kader van wijkgericht werken hielden wij hoorzittingen als raad, maar de wethouder was al langs geweest. Dat schepte verwarring." (raadslid, gemeente Leiden)

Beleidsmedewerkers in Leiden onderschrijven dit beeld: "er wordt een conferentie georganiseerd door het college en nog een bijeenkomst vanuit de raad. Dat snapt de burger niet. Het lijkt soms of er twee gemeentes zijn." In beide steden is de raad bij het merendeel van de majeure dossiers pas aan het einde van het traject in beeld voor een actieve rol, maar wordt de raad doorgaans wel tussentijds (actief) geïnformeerd over de voornemens en de stappen die het college zet.

Deelnemers aan participatietrajecten ervaren dit ook en wijzen op de voor hen weinig zichtbare raadsleden en de 'risico's' die dit met zich meebrengt voor het uiteindelijke resultaat:

"Formeel zit je aan het einde van het traject en als je niets onderneemt blijft dat zo." (raadslid, gemeente Leiden)

¹⁵ In Dordrecht organiseerde de raad met de slogan "De raad praat over integratie. Praat u mee? www.vertelhetderaad.nl" een eigen integratieagenda los van het participatietraject door het college, dat onder meer bestond uit 8 rondetafelgesprekken in/ met de stad.

"Het college snapt wel dat participatie verwachtingen wekt, echter, de politieke partijen snappen dat niet. Ik heb de gemeenteraad en raadsleden weinig gezien. Als puntje bij paaltje komt en de politiek laat het links liggen is dat voor ons zeer frustrerend." (inwoner van Leiden over het WOP Zuidwest)

Raadsleden in beide gemeenten wijzen op het college dat de raad vaker en vroegtijdiger rond majeure dossiers in stelling zou kunnen brengen.¹⁶ Zij steken de hand ook in eigen boezem door aan te geven dat de raad zelf nog weinig regie neemt op belangrijke onderwerpen die op hem afkomen.

Over het duale bestel en de doorwerking hiervan, wordt verschillend gedacht. Een wethouder uit Dordrecht is bijvoorbeeld van mening dat het in een duaal bestel logisch is dat de raad pas aan het einde van een participatietraject in beeld is. Het college is immers verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, zo geeft hij aan. Raadsleden in zowel Dordrecht als Leiden geven echter aan dat de raad in het duale bestel juist in een vroeg stadium in beeld moet komen om de politieke kaders te stellen. Hierbij aansluitend constateren we dat in beide steden dit ook bij steeds meer onderwerpen/dossiers werkelijk gebeurt.¹⁷ De raad komt rond belangrijke onderwerpen meer en vroegtijdiger in beeld en raakt daarover ook in gesprek met partijen uit de samenleving ter voorbereiding van kaderstellende besluiten.

"Zo zijn er hoorzittingen waar de raad voor bijvoorbeeld de cultuurnota of de sportnota kaders wil meegeven, en waarvoor men dan betrokkenen wil horen. De commentaren die vanuit de betrokkenen zijn gekomen, gebruikt de raad om kaders te stellen waarmee het college aan de slag kan. Dit komt de laatste tijd bij de grote nota's zeer regelmatig voor. Het initiatief voor een dergelijke hoorzitting moet wel vanuit de commissie komen. Als niemand het initiatief neemt, dan gaat het college zijn eigen gang." (ambtenaar, gemeente Leiden)

Aanwezigheid en gebruik van een adequate methodiek of afwegingskader voor participatie voor de gehele gemeente

In beide gemeenten is een eerste aanzet gegeven aan een methodiek of werkwijze voor participatief of vraaggericht werken. In Dordrecht start dit proces vanuit het college en de ambtelijke organisatie met de zogenaamde 'Dordtse aanpak' en in Leiden vanuit de raad (werkgroep van raadsleden) met het 'Protocol interactief beleid'. De nota's zijn in beginsel gericht op de gehele organisatie ter ondersteuning van een meer informele, vraaggerichte en participatieve werkwijze. Van een brede doorwerking naar cultuur ('in het hoofd en hart') en praktijk ('het doen') is op dit moment nog in beperkte mate sprake.

¹⁶ Bron: groeps gesprekken met raadsleden in Leiden en Dordrecht.

¹⁷ In Dordrecht draagt het vergaderexperiment van de commissie Wonen en Leefbaarheid, de zogenaamde 'Dordtse Dynamiek' hier mede aan bij.

'Dordtse aanpak'

De Dordtse aanpak is een omvattend en pragmatisch afwegingskader voor participatieprocessen. De aanpak besteedt zowel aandacht aan de politiek-bestuurlijke afbakening van het proces (zoals de inhoudelijke beleidskaders, de rolverdeling tussen raad en college) en het ontwerp van een adequaat projectplan via een startnotitie met de afwegingen voor en tegen interactief beleid en aandacht voor de communicatiestrategie.

"De Dordtse Aanpak stimuleert om meer te doen aan burgerparticipatie. Ik heb het gevoel dat dit nog maar heel moeizaam van de grond komt en zie nog te vaak dat er traditionele inspraakbijeenkomsten worden georganiseerd." (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

Dordrecht investeert met de Dordtse aanpak wel actief in een andere cultuur. Zo moet een Leergang over de Dordtse aanpak bijdragen aan het gebruik van de nota en een professionele en resultaatgericht procesvoering door de ambtelijke organisatie. Het Leidse protocol besteedt ook aandacht aan de afwegingen bij interactief beleid en de politiek bestuurlijke inkadering daarvan, maar mist nog een praktische vertaling naar de 'werkvloer'.

Tegelijkertijd – maar overigens niet zozeer vanuit een onderlinge samenhang – ontwikkelt de gemeenteraad van Dordrecht via het vergaderexperiment 'Dordtse Dynamiek' (2004) een repertoire aan werkvormen om rond concrete onderwerpen het gesprek met de samenleving te voeren. Uit het integratiedebat doet de raad bijvoorbeeld positieve ervaringen op met een internetforum. Het forum (www.vertelhetderaad.nl) is nog steeds in gebruik en een veel geciteerd instrument om te achterhalen wat leeft en speelt in Dordrecht. In beide steden besloten de raden overigens recent tot een wijziging van het vergaderstelsel waarbinnen interactie met de samenleving rond onderwerpen een meer centrale rol krijgt.

Beide gemeenten hebben stappen gezet in het structureren en organiseren van de formele kant van inspraak(processen), zoals onderstaand voorbeeld uit Leiden illustreert.

"We hebben de inspraakverordening en daarnaast ook een interne handleiding die alle – vanuit diverse wetten afgeleide – procedures rond inspraak/ inspreken behandelt: wat dient wanneer plaats te vinden en welke termijn is daaraan verbonden? Voor insprekers in commissies is een lijstje met regels en tips beschikbaar. Daar waar participatie verder gaat dan inspraak en inspreken zijn de inspanningen juist relatief ad hoc." (ambtenaar, gemeente Leiden)

Voldoende steun voor participatieprocessen vanuit voldoende politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment

De organisatorische vertaling en doorwerking van participatief – en daarmee vraaggericht– werken is in beide gemeenten sterk persoonsafhankelijk en nog onvoldoende een breed gevoelde vanzelfsprekendheid. In Leiden wijzen medewerkers bij de inspraak rond bestemmingsplannen bijvoorbeeld op een 'afrekencultuur' waarbij projectleiders worden beoordeeld op het aantal inspraakreacties op hun project. "Als je er weinig krijgt is het een goed plan." In Dordrecht geeft een manager aan dat sommige medewerkers formele inspraak niets vinden omdat er altijd bezwaren komen en dat

vervolgens veel tijd kost. Dat beeld wordt ook in Leiden onderschreven. Dezelfde manager uit Dordrecht geeft aan dat "anderen juist wel heel enthousiast zijn en bijvoorbeeld echt de wijk in gaan om burgers te bevragen".

"De verantwoordelijke wethouder is juist erg gericht op communicatie en interactiviteit. Ook de medewerkers binnen de afdeling vinden burgerparticipatie erg belangrijk. Er moeten dan wel resultaten geboekt worden. Participatie kan namelijk ook voor vertraging zorgen. Wel is het zo dat participatie op dit beleidsterrein voornamelijk met professionele instellingen plaatsvindt, waardoor het niveau van interactiviteit vrij hoog ligt. (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

Medewerkers van beide gemeenten geven aan dat steun van individuele portefeuillehouders voor participatie van doorslaggevende invloed kan zijn. Die steun kan in grote mate (zowel positief als negatief) verschillen van portefeuillehouder tot portefeuillehouder.

Adequate politiek-bestuurlijke inkadering en regievoering op participatieprocessen, waarbij het participatieproces tevens wordt ingebed in het totale proces

In beide gemeenten is momenteel in beperkte mate sprake van adequate politiek-bestuurlijke inkadering. Zo is de inzet van participatieprocessen niet standaard helder gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van dilemma's die leven in de samenleving ('gaan we vergrijzen of verjongen in de wijk?', 'kiezen we voor leefbaarheid in de wijk of doorstroming van verkeer ten gunste van de binnenstad?'). Indien dit soort keuzen wel aan de orde zijn, blijven ze veelal verborgen en vormen ze geen expliciete inzet van het participatietraject, of ze zijn niet (meer) beïnvloedbaar omdat de keuze feitelijk al is uitgekristalliseerd. Het participatieproces is in die gevallen onvoldoende ingebed in het totale beleidsproces en de inzet en afwegingen vanuit het gemeentebestuur zijn onvoldoende transparant.

"Alternatieven worden zelden voorgelegd. Meestal is er één voorstel, maar dat is ook de insteek van het college. Daar klagen burgers dan over: er is maar een locatie gepresenteerd, waar zijn die andere gebleven? [...] Dan kun je inspraak wel weglaten, want dat heeft dan geen zin." (ambtenaren, gemeente Leiden)

Definiëren van beleidsruimte voor participanten in de Schil, gemeente Dordrecht

Een voorbeeld is het verkeersplan voor het gebied de Schil in Dordrecht. Het belangrijkste keuzevraagstuk is leefbaarheid versus verkeersdoorstroming. Door de besluitvorming en het participatietraject voor het wijkverkeersplan Schil los te koppelen van het verkeersplan voor de oude binnenstad is de keuzeruimte voor de Schil echter beperkt. In de binnenstad is gekozen voor een verkeersluwe situatie waarmee feitelijk het lot voor de Schil is bezegeld. De scenario's die de gemeente vervolgens aan de Schil voorlegt hebben alle gemeen dat de verkeersdruk in belangrijke mate zal toenemen en dat de Schil ook een groot deel van de parkeerbehoefte van het oude centrum moet opvangen. Bewoners betwijfelen in sterke mate of het 'of-of' keuzevraagstuk 'leefbaarheid versus doorstroming' op een acceptabele wijze en binnen aanvaardbare grenzen op een 'en-en' wijze kan worden ingevuld. Doordat zij niet betrokken zijn bij de besluitvorming rond de binnenstad, voedt dit het wantrouwen jegens de gemeente en ervaren zij de gepresenteerde beleidsruimte als mager: "de belangrijkste keuzen zijn al gemaakt" (aldus een deelnemer aan het participatieproces).

In andere gevallen is er wel beleidsruimte maar slaagt het gemeentebestuur er niet altijd in dit op een aansprekende en herkenbare wijze voor het voetlicht te brengen zoals het voorbeeld hiernaast laat zien.

"Rond het grote project Aalmarkt dachten deelnemers dat de gemeente iets zat te presenteren, maar dat is niet het geval. Het gaat er ook om wat de mensen kunnen bevatten," (raadslid, gemeente Leiden)

In gemeente Leiden zijn overigens wel pogingen ondernomen om transparante spelregels voor de politiek-bestuurlijke inkadering van – met name de formele – inspraak op te stellen. Het college doet enkele voorstellen om de inspraakverordening aan te passen ter voorkoming van 'inspraak om de inspraak' en 'window dressing'. Het voorstel strandt echter.¹⁸ Een van de voorstellen is om het zogenoemde 'gigi-beginsel' (geen invloed, geen inspraak) toe te passen. De raad geeft in reactie aan dat dit de "inspraak beknot": "inspraak heeft altijd een toegevoegde waarde" (reactie van een raadsfractie).¹⁹ De werkgroep Burgerparticipatie uit de raad wijst overigens wel op het belang de inzet van participatie te markeren en aan te geven hoeveel beleidsruimte partijen hebben.²⁰

Aanwezigheid van een adequaat relatiebeheersysteem

Het relatiebeheersysteem van beide gemeenten is niet of onvoldoende ingericht op vraaggericht en participatief werken. Zo is intern niet of in onvoldoende mate bekend wie met welke externe partijen en burgers, vanuit welk vraagstuk en wanneer communiceert en wat de status van het contact is. Dat kan tot vervelende verrassingen leiden tijdens participatieve processen. Daarvan kan al sprake zijn binnen één geleding, zoals een wethouder uit Leiden illustreert.

¹⁸ Gemeente Leiden, Wijziging inspraakverordening, 21 december 2004.

¹⁹ Gemeente Leiden, Verslag gemeenteraad, 20 februari 2005.

²⁰ Gemeente Leiden, Werkgroep Burgerparticipatie, Initiatiefvoorstel Protocol interactief beleid, 30 mei 2005.

"Rond de Leonarduskerk (aanwijzen van zorglocaties voor dak- en thuislozen, P+P) heb ik meegemaakt dat mensen boos zijn over de onbetrouwbaarheid van de gemeente. Blijkt dat ze dan rond een ánder onderwerp geen antwoord krijgen. Dat werkt dan door op mijn dossier. Mensen zien dat niet. Op elk dossier van een collega kunnen zich zaken voordoen waar ik last van heb. Of een bewoner stuurt een brief en die gaat vervolgens naar 20 afdelingen. We deconcentreren de vraag maar vergeten antwoord te geven aan de bewoner. Of er komt een paaltje waar niemand om gevraagd heeft."
(bestuurder, gemeente Leiden)

Dezelfde wethouder formuleert als een succesvoorwaarde voor burgerparticipatie dat niet steeds vanuit één dossier wordt geopereerd richting een wijk of groepen uit de samenleving, maar zoveel mogelijk vanuit meerdere dossiers samen. "Ik sta nu vaak in de wijk en hoor dan van mensen: 'uw collega doet hier ook van alles'".

4.2 Toepasselijke architectuur van afzonderlijke processen

Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces

"Leiden is heel actief als het gaat om burgerinspraak en interactief beleid, maar ook erg ad hoc gericht. Pas wanneer het college zijn draagvlak ziet verminderen voor een specifiek beleidsonderwerp, beseft hij dat hij iets moet gaan doen met de opinies van betrokken partijen. Inspraak komt dan eigenlijk te laat. De partijen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het onderwerp, voelen zich dan reeds buitengesloten, waardoor opstandigheid bij deze partijen kan ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de opvang van de dak- en thuislozen in de stad." (ambtenaar, gemeente Leiden)

De feitelijke praktijk van informele inspraak en burgerparticipatie is in beide gemeenten sterk ad hoc en experimenteel van karakter. Verder is op het niveau van afzonderlijke processen voornamelijk sprake van formele inspraak en participatie in een laat stadium van het totale beleidsproces. Deze participatieprocessen staan vooral in het teken van draagvlakvergroting voor eigen beleid en plannen.

Dordrecht ervaart rond de herstructurering van de wijk Oud-Krispijn dat het anders kan.

"Bewoners zijn vroegtijdig betrokken. Zij wilden ook graag een sociaal programma zien. Vanwege het feit dat bewoners heel interactief mee hebben kunnen beslissen over de toekomst van de wijk, waren er bij de uiteindelijke besluitvorming niet veel insprekers of bezwaarschriften. Er zijn 1200 woningen gesloopt en nooit is er een protest geweest bij de bewoners. Mensen weten dat ze dit met elkaar hebben besloten." (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

In diverse gevallen dient inspraak als een vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure waarbij voornamelijk de tegenstanders van het beleid worden gemobiliseerd. Deze herhalen hun standpunten tijdens de inspraak van het college, het inspreken bij de raad en tot slot via de bezwaarschriftenprocedure.

"Burgers hebben vaak hoge verwachtingen van het inspreken. Ze hebben dan bij het college geen gelijk gekregen en proberen het bij de raad alsnog terug te draaien. Insprekers proberen dikwijls te herhalen wat ook al in de inspraak gezegd hebben." (ambtenaar, gemeente Leiden).

"Aan burgers is moeilijk uit te leggen wat het verschil is tussen inspreken bij de raad en het college. Hun reactie is dan: 'ik zeg precies wat ik vorige keer heb gezegd, maar telkens doen ze er niets mee'. [...] Mensen vragen ook: 'wanneer is de formele inspraak?' Dan weten ze wanneer ze hun bezwaren kunnen indienen. 'Mijn belang wordt niet gediend, dus gaan we daar in de inspraak wel mee verder'." (ambtenaren, gemeente Dordrecht)

De gemeente Leiden organiseert door een meer structurele inzet van communicatiedeskundigen bij grote projecten ('verplichte inkoop communicatie') wel tegenwicht tegen een ad hoc aanpak van burgerparticipatie. In Dordrecht is onder andere om dezelfde reden communicatie een expliciet onderdeel van iedere startnotitie geworden. De projectleiders zijn daar zelf primair verantwoordelijk voor.

"Je merkt dat wanneer een wethouder een plan van aanpak krijgt vanuit de afdeling communicatie, ze dan pas daadwerkelijk geënthousiasmeerd raken over burgerinspraak en participatie. Krijgen ze handreikingen, dan zijn ze vaak veel meer bereid om er iets mee toe doen, zelfs in de voorbereidingsfase. Maar zelf zullen collegeleden niet zomaar op de afdeling communicatie afstappen." (ambtenaar, gemeente Leiden)

Adequate voorbereiding en doordenking van het proces met kennis van de feitelijke beleidssituatie

In een aantal gevallen is sprake van een adequate voorbereiding maar doorgaans is deze onvoldoende. Het beeld wisselt van project tot project.

Het Wijkontwikkelingsplan (WOP) voor Leiden Zuidwest is een voorbeeld van relatief veel aandacht voor de voorbereiding van het participatieproces. Zo is bijvoorbeeld een participatiestructuur opgetuigd waarin sprake is van drie adviesgroepen: 1) woningbouwcorporaties, 2) maatschappelijke instellingen en 3) bewoners.²¹ Behalve de inwoners is ook de raad vroegtijdig in beeld bij de vaststelling van het procesplan. De gemeente geeft ook blijk grote waarde te hechten aan eerdere leerervaringen door de lessen van een vergelijkbaar traject in Leiden Noord tijdens dit proces te verzilveren. Bewoners van de wijk zijn tevreden met de vroege betrokkenheid en in beginsel grote beleidsvrijheid.²² Toch blijkt het lastig het enthousiasme en momentum van een voortvarende start later vast te houden zoals uit onderstaande beschrijving blijkt.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Leiden, Aanbiedingsformulier plan van aanpak en kredietverlening Wijkontwikkelingsplan Zuid-West, 9 maart 2003, p. 10.

²² Bron: groepsgesprek met participanten.

Wijkontwikkelingsplan Leiden Zuidwest

Bewoners oordelen positief over de vroege betrokkenheid bij het project. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke instelling noemt het proces wel lang en langdradig. Dat vraagt om een extra inspanning voor de organisatie van het proces zoals tijdig inspringen op veranderingen. Bij de bewonersgroep is sprake van tussentijdse afvallers. Voor de overgebleven leden is onduidelijk waarom de groep niet wordt aangevuld en of de gemeente zich tussentijds verzekert van voldoende betrokkenheid en commitment van de bewoners. Ook vragen zij zich af of alle belangen wel zijn vertegenwoordigd, zo wijzen zij op de afwezigheid van ouderen in de adviesgroep.²³ De gemeente neemt tussentijds wel actie om jongeren en allochtonen bij het proces te betrekken via korte interviews en mini-enquêtes.²⁴ Onduidelijk is overigens wel hoe deze uitkomsten doorwerken in het proces.

Het meest fundamentele evaluatiepunt van deelnemers is dat de opbouw van het proces grotendeels verkokerd is verlopen via gescheiden trajecten voor woningbouwcorporaties, maatschappelijke instellingen en bewoners. "We zaten elk in een hokje en er was te weinig contact tussen de drie groepen" [allen:] "we zitten nu eigenlijk voor het eerst met zijn allen bij elkaar!" Bij een meer gezamenlijke inrichting van het proces had de ideeënverrijking vanuit diverse achtergronden en de ontvankelijkheid voor andere belangen groter kunnen zijn. Een raadslid wijst ook op de gescheiden participatietrajecten: "Woningcorporaties waren met een eigen traject bezig en dat compliceerde het traject. [...] Van een wijkvereniging vernam ik dat ze liever in de werkgroep ruimte hadden gezeten. [...] De spelregels waren onhelder."

Net voorafgaande aan de vaststelling van het WOP is ook een bestemmingsplan voor Zuidwest vastgesteld. Dat wordt als verwarrend ervaren en in de hoofden van deelnemers lopen beide trajecten (terecht) nogal eens door elkaar. De rationaliteit van gescheiden processen laten zich niet gemakkelijk vertalen naar een gescheiden participatief proces voor het WOP en daar door heen ook aparte (formele) inspraak voor het bestemmingsplan. Ook is niet altijd helder waar de inbreng van bewoners zich op zou moeten richten. De wethouder tijdens een inspraakavond: "Het WOP is niet alles wat er in de wijk gebeurt. Het WOP is wat anders dan het dagelijks leven in de wijk, dus het vuil ophalen, het schoonmaken, maar ook de parkeersituatie".²⁵

Een ander voorbeeld heeft betrekking op het management van verwachtingen richting de deelnemers. Hoewel sprake is van vroegtijdige betrokkenheid is onduidelijk wanneer het participatietraject stopt en hoever de invloed van bewoners nu feitelijk reikt:

"Met onze inbreng wordt iets gedaan. Tót een half jaar geleden en dat is juist erg jammer. Het vertrouwen is dan ineens weg. Als de plannen écht groot worden, worden wij buitengesloten en daar is de gemeente helemaal niet duidelijk in. Ineens ben je een bewoner die van niets weet terwijl in een eerder stadium om je mening en suggesties werd gevraagd (dit naar aanleiding van het plan voor ontwikkeling van Sportcity in Leiden Zuidwest, P+P). [...] Soms voelen wij ons een excuusgroep." (participaten tijdens groepsgesprek)

²³ Bron: groepsgesprek met participanten.

²⁴ Zie: Gemeente Leiden, Raadsvoorstel WOP 'Mozaiek Zuidwest', 17 mei 2005, p.3 en p. 22.

²⁵ Zie: Gemeente Leiden, Raadsvoorstel WOP 'Mozaiek Zuidwest', 17 mei 2005, bijlage 1.

In Dordrecht is rond het integratiebeleid sprake van een uitgebreide voorbereiding voor een communicatiecampagne, een stadsdebat en acht rondetafelgesprekken – steeds voorgezeten door een ander lid van het college – met partijen uit de stad. Eerder is al opgemerkt dat sprake is van twee gescheiden trajecten van raad en college. Deelnemers kijken in algemene zin met tevredenheid terug op deze experimentele aanpak en de ambities van Dordrecht voor een participatieve aanpak van het integratiebeleid (bron: groepsgesprek met participanten). Toch hebben zij ook hier een aantal suggesties en aanbevelingen voor de organisatie van toekomstige trajecten.

Lessen uit het participatietraject over integratiebeleid

Adequate communicatie en interactie tijdens het participatieproces

“Tijdens de eerste bijeenkomst over werken, ondernemen en zelforganisaties was het vooral de gemeente die zich profileerde met wat ze allemaal hebben gedaan. Er was veel minder oor voor wat de burgers vonden.”

“Bij rondetafelgesprekken kwam het verslag op internet. Wat opviel was dat alleen de positieve punten werden genoteerd. We hebben zelf een schaduwverslag gemaakt met ook de negatieve punten. Die hebben we op de eigen website gezet.”

“De gemeente nodigde bij de rondetafelgesprekken steeds dezelfde mensen uit. Ze hebben niet de vraag gesteld: ‘Neem je buurman mee.’”

Heldere inzet van communicatie en voorzover van toepassing helder weergegeven in voorliggende (politieke) keuzes

“De vraag was eigenlijk, ‘vertel maar wat leeft er?’ en die vraag is gekoppeld aan verkeer of de situatie in een wijk, zoals overlast door jongeren. Dat had een ad hoc karakter. Het was van te voren niet helder hoe onze inbreng verwerkt zou worden.”

Helder management van verwachtingen

In beide gemeenten is doorgaans niet helder wat de invloedsruimte voor participanten is, waaraan het gemeentebestuur deze inbreng toetst en hoe zij deze weegt in de belangenafweging. Vanwege het doorgaans late moment waarop externe partijen zijn betrokken is de beleidsruimte meestal beperkt omdat plannen en beleid al in grote mate zijn uitgekristalliseerd. Dat is echter niet altijd helder voor de deelnemers.

“Hoofdoorzaak waarom je bewoners niet bij de politieke keuzevraagstukken betreft, is dat je al begint met een plan. [...] Het heeft vaak de insteek ‘er is een plan, dat gaat door, wat kunnen we eventueel nog bijschaven’. Maar ja, de afwegingen waar je in de raad voor staat zijn ook van een heel andere aard dan het buurtniveau.”(raadslid, gemeente Dordrecht)

We zien dat ook terug in de communicatieplannen voor Oud Krispijn in Dordrecht:

“Doel voor de Werkgroep participatie en communicatie is het creëren van draagvlak voor de aan te passen plannen.” (Gemeente Dordrecht, Herijkingstraject raamwerk 2010 – Oud Krispijn Zuid, 16 september 2003)

Een ambtenaar uit Leiden onderschrijft ook dat participatie veelal op een (te) laat moment plaatsvindt en dat de invloedsruimte daardoor beperkt is.

"Je wilt burgers invloed geven. Dan moet je vroeg zijn, je wilt eerlijk zijn en geen valse verwachtingen wekken. Wordt dit gewogen per dossier door de wethouder of ambtenaar? Nee dat gebeurt niet." (ambtenaar, gemeente Leiden)

Een voorbeeld uit Leiden over de locatieaanwijzing voor opvang van dak- en thuislozen geeft aan dat externe partijen kritisch zijn:

Inspreker: "Er is slechts inspraak voor de vorm; de kerk is al aangekocht, het besluit is al genomen." Reactie college: "De Gemeenteraad heeft inderdaad ingestemd met het verleden van krediet om de kerk aan te kopen, maar tegelijkertijd bepaald dat daarmee over het gebruik van de kerk nog niets is besloten." (Gemeente Leiden, Beantwoording inspraak Locatie Haagweg 13, 17 mei, 2005)

Elders in reactie van het college op de inspraak:

"Een dilemma is vaak dat waar de een een uitgewerkt plan verwacht waarop gereageerd kan worden, de ander een voorkeur heeft voor een open situatie waarin vanaf het begin suggesties door omwonenden in de planvorming kan worden meegenomen. De keuze die in dit geval gemaakt is kan niet meer teruggedraaid worden. Wel wordt toegezegd dat veel aandacht besteed zal worden aan het zorgvuldig omgaan met de inspraakreacties, met de beheergroep en met individuele gesprekken met bewoners die daar prijs op stellen."

In de schriftelijke enquête onder deelnemers aan burgerparticipatie uiten diverse respondent ook de wens vroegtijdiger bij het beleid betrokken te worden.²⁶

Adequate organisatie en spelregels voor het proces

De transparantie van spelregels voor informele participatieprocessen laat in beide gemeenten nog te wensen over of deze blijven impliciet. Een respondent waarschuwt tijdens een interview voor het opstellen van 'spelregels om de spelregels' uit angst voor over-formalisatie van het proces. Voorbeelden tonen echter aan dat bij een aantal cruciale spelregels de schijn van willekeur kan worden voorkomen.

"De sleutel is dat je open moet zijn. Dat betekent dat je niet moet zeggen tegen de groep dat je verwacht dat zij namens iedereen spreekt, maar dat je erkent dat het individuele meningen zijn." (bestuurder, gemeente Leiden)

²⁶ Bij de open vraag naar suggesties voor de gemeente geven 8 respondenten uit Leiden en 5 uit Dordrecht dit aan.

Dat geldt des te meer bij participatieprocessen die zijn gericht op het doel 'idee- of beleidsverrijking'. Daar telt de kracht van het idee, niet de vraag of dit idee representatief is. In Dordrecht is dit formeel wel het argument van het college om op een gegeven moment – gaande het traject – het participatieproces rond het verkeersplan voor de Schil af te breken:

"Gaande het proces is geconstateerd dat enerzijds de vertegenwoordiging vanuit de bewonersorganisatie niet de volledige breedte had die op grond van de kenmerken van de wijk verwacht had mogen worden, terwijl anderzijds is geconstateerd dat de problematiek in de 19e eeuwse Schil een andere benadering vraagt dan de problematiek zoals die in de andere wijken speelt." (Gemeente Dordrecht, Toelichting bij interim rapportage wijkverkeerplan, 2 juni 2004)

De relatie met de wijkcomités verslechtert daardoor:

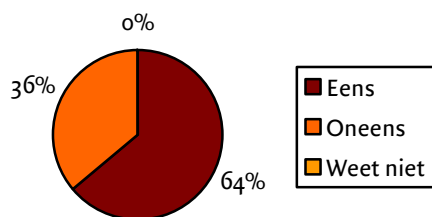
"Waarom werden wij, als vertegenwoordigers van de bewoners, afgeserveerd? Zijn wij te dom, te slim, te lastig? Je krijgt in ieder geval wel sterk het gevoel dat de gemeente helemaal niet zit te wachten op betrokken bewoners." (Gemeente Dordrecht, Inspreekdocument II, commissie Ruimte en Economie, 26 augustus 2004)

"Gemeentelijke communicatie is ook niet altijd even helder, zoals rond de Rijn-Gouwe lijn. Wanneer doet men er iets mee, en mag ik dan nog zienswijze indienen of juist niet en wat gebeurt daar dan weer mee? Welke stap volgt op wat?"
(raadslid, gemeente Leiden)

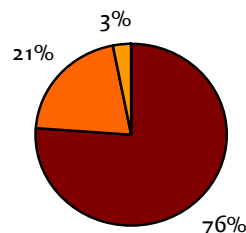
We vroegen deelnemers aan inspraak en burgerparticipatie in de enquête of zij voldoende op de hoogte waren van de spelregels in formele participatietrajecten (bijvoorbeeld: de regels rond spreektijd in een raadscommissievergadering) en de procedure van participatieprocessen

(bijvoorbeeld: wie er wanneer een besluit neemt). In Dordrecht kent 64% de spelregels, in Leiden 76% (zie figuur 4.1 en 4.2²⁷). Ondanks dit, blijkt uit de interviews en groepsgesprekken dat voor betrokkenen op voorhand niet altijd helder is wat hun rol en (verwachte) bijdrage is, wat de beleidsruimte is, wat al vast ligt en welke dilemma's/keuzevraagstukken centraal staan.

²⁷ Zie bijlage 8, tabel 8.1 voor een overzicht van de stellingen die betrekking hebben op dit onderwerp. Twee stellingen die betrekking hebben op de kennis van participatie (procedure en spelregels) zijn in figuur 4.1 en 4.2 samengevat.



Figuur 4.1 – **Dordrecht**: Ik ben bekend met het verloop van de procedure en de spelregels



Figuur 4.2 – **Leiden**: Ik ben bekend met het verloop van de procedure en de spelregels

4.3 Persoonlijke houding en vaardigheden

Open houding voor inbreng van externe deelnemers (inclusief burgers) en erkenning dat ook zij vakbekwaam kunnen zijn en/of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen.

In beide steden bestaat een redelijk open houding bij zowel medewerkers als raadsleden om invloed met de samenleving te delen. Deelnemers aan participatie geven aan dat de gemeente juist goed of beter moet luisteren.²⁸ Wel vinden raadsleden het lastig om gezamenlijk een participatieproces te organiseren.

Het doel van een gezamenlijke procesaanpak kan er toe dienen dat de fracties elkaar daarna juist beter in debat op basis van signalen uit de samenleving kunnen 'bestrijden'. Een ander raadslid noemt dit 'bloedarmoede': "Als het om beleidsverrijking gaat dan heb je je huiswerk niet goed gedaan".

"Ik ben zo wars van die gezamenlijke raadsactiviteiten, want je bent het toch nooit eens als raad. [...] Een gezamenlijke procesaanpak is een schijnaanpak, want je treedt niet op als gehele raad." (raadslid uit Dordrecht)

Er is sprake van samenhang tussen de persoonlijke houding en de steun voor participatieprocessen vanuit politiek-bestuurlijk en organisatorisch commitment. Daarover constateerden we eerder dat deze in grote mate persoonsafhankelijk is. Zo is sprake van signalen dat sommige bestuurders als een rem werken op een vroegtijdige inzet van burgerparticipatie.²⁹

²⁸ In Dordrecht vullen 20 respondenten dit spontaan in en in Leiden 22 bij een open vraag naar suggesties voor de gemeente.

²⁹ Zowel van respondenten binnen en buiten de gemeentehuizen, maar in Dordrecht meer dan in Leiden (interviews en groepsgesprekken).

"Een aantal leden in het college heeft weinig affiniteit met de 'Dordtse Aanpak'. Er dienen bewuste keuzes te worden gemaakt in interactieve trajecten. De ambtelijke organisatie is wel al gericht op de Dordtse aanpak, dit soms in tegenstelling tot collegeleden." (ambtenaar, gemeente Dordrecht).

"In de ambtelijke organisatie zijn mensen die het formele traject heel leuk vinden en mensen die het bedreigend vinden." (bestuurder, gemeente Leiden).

"Binnen de collegepartijen zijn er verschillen als het gaat om de bereidheid van collegeleden om met burgers te praten. Vooral het verschil in de bereidheid van de verschillende collegepartijen om het wijkspreekuur te bezoeken is opvallend." (ambtenaar, gemeente Leiden)

"We gooien niet de hoorn op de haak als er inspraak (op een concept collegebesluit, P+P) is, maar sturen bijvoorbeeld geen persbericht uit of zo terwijl er iets in de inspraak ligt. Deze zes weken zijn juist bedoeld om naar de stad te luisteren, wij lopen dan niet voorop met onze mening." (raadslid, gemeente Leiden)

"Er zijn heel grote verschillen binnen de diensten, dat is persoonsafhankelijkheid. Hoe praktischer de ambtenaren des te meer oor ze hebben voor de bewoners." (deelnemer participatieproces uit Dordrecht, groepsgesprek)

Beschikken over adequate proces- en communicatieve vaardigheden

In Dordrecht zijn binnen de ambtelijke organisatie stappen gezet via training en opleiding van beleidsmedewerkers en het managementteam een zeker basisniveau in kennis over procesvaardigheden te realiseren vanuit de 'Dordtse Aanpak'. Van een brede doorwerking naar de praktijk is op dit moment nog geen sprake. In gemeente Leiden zijn de vaardigheden minder op concernniveau ontwikkeld en meer dan in Dordrecht afhankelijk van individuele personen.

"De gemeente heeft nu een scholingshuis waar mensen veel worden getraind op procesvaardigheden. Het proces mag geen persoonsafhankelijke afweging zijn, maar dient voor iedereen gelijk te zijn. [...] Medewerkers worden geselecteerd op hun houding aangaande de proceskant van burgerparticipatie." (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

"De dreiging van sleetsheid is heel groot, hoe houd je het levend? Ik weet niet zeker hoe creatief we zijn. Ons gebruik van internet is niet in overeenstemming met de reputatie die we hiervoor hebben. We zijn er wel mee bezig. De waarde van procesvoering staat hoog in het vaandel. We hebben goed in de gaten dat dit besef hoog ontwikkeld is. Ik zeg niet dat we het goed doen. We zijn er theoretisch wel goed in, maar de praktijk is nog niet geavanceerd." (ambtenaar, gemeente Dordrecht).

Tijdens het hernieuwde locatieonderzoek naar zorglocaties voor dak- en thuislozen in Leiden – dat onder grote politieke en tijdsdruk plaatsvindt – worden twee externe procesmanagers aangetrokken. Dit is een signaal dat de gemeente zelf over onvoldoende capaciteit en procesdeskundigheid beschikt om een dergelijk (gevoelig) proces vlot te kunnen trekken. Uit de externe toetsing van het proces blijkt tevens dat de gemeente niet

bij alle bijeenkomsten met sleutelpersonen uit de wijken is vertegenwoordigd, maar de vertegenwoordiging overlaat aan de externe procesmanagers.³⁰

4.4 Voldoende participatiegraad van de samenleving

Voldoende participatiegraad: aantal burgers, instellingen en bedrijven dat in staat en bereid is te participeren

In beide gemeenten is de participatiegraad relatief groot (betrokken participeren relatief vaak), maar het gaat wel nog steeds om een klein aantal

“Wat jammer is, is dat de raad zaken omgooit op basis van wat zes mensen roepen die tegen de plannen zijn, terwijl een hele wijk misschien voor is, maar die melden zich niet.” (ambtenaar, gemeente Leiden over aanpassing van een kruispunt)

inwoners in relatie tot de totale bevolking. Ook zien we in beide gemeenten vaak dezelfde mensen terug, de zogenaamde ‘beroepsinsprekers’ of ‘wijkbaronnen’. De grote meerderheid van de groep participanten stelt zich op als ‘consument’ van gemeentelijk beleid. Het zijn ook de mensen die bij uitstek de weg naar vooral formele inspraak- en bezwaarprocedures goed weten te vinden op het moment dat ze zich direct in hun belangen geschaad of gedupeerd voelen, dit overigens niet altijd zonder resultaat.

Uiteraard heeft het gemeentebestuur bij het aanspreken van participanten te maken met de huidige tijdgeest en een relatief grote groep buitenstaanders met een afzijdige houding, ondanks intensieve pogingen hen te betrekken bij het beleid. Aan de andere kant roepen de gemeenten – door het toepassing van formele inspraak in de laatste fasen van het proces – de situatie ook gedeeltelijk over zichzelf af. Inwoners worden dan juist aangesproken op de rol van consument. Dit leidt vooral tot het mobiliseren van de tegenstanders op de gemaakte beleidskeuzen. Dat gaat in veel gevallen verder dan het organiseren van een correctiemechanisme voor fouten of onvolkomenheden in het besluit.

Een voorbeeld is het hondenbeleid in Leiden en meer in het bijzonder het aanwijzen van zogenoemde hondenuitrenvelden of hondenuitlaatgebieden door het college. Uit de gemeentebrede leefbaarheidsenquête blijkt dat overlast door hondenpoep bijzonder leeft en speelt in de wijken, het onderwerp staat op nummer 1. Deze uitkomst is een aanwijzing voor een grote betrokkenheid van de inwoners. Toch worden inwoners door de gemeente niet in de volle breedte en verscheidenheid (hondenbezitters, niet-hondenbezitters, andere gebruikers van de openbare ruimte zoals kinderen, skaters etc.) en in een vroegtijdig stadium aangesproken op hun belangen en betrokken bij de voorliggende keuzen. De contacten lopen in de voorfase primair via de wijkmanager en via een brief naar bewonersverenigingen. De resultaten van dit proces blijken uiteindelijk onvoldoende om te achterhalen wat er precies leeft en speelt bij de diverse doel- en

³⁰ Zie de toetsrapporten in: Gemeente Leiden, Aanbiedingsformulier heronderzoek locatiekeuze zorgvoorzieningen incl. rapportage hernieuwde zoektocht naar bruikbare locaties voor opvangvoorzieningen, 25 oktober 2005.

belangengroepen. Dat blijkt onder meer uit de 209 inspraakreacties en daarna nog eens 600 bezwaarschriften die deels weer van andere betrokkenen afkomstig zijn.

Aanwijzen van hondenuitrenvelden in Leiden

Het is een van de grootste ergernissen in Nederlandse steden. Zo ook in Leiden. Het college wil de overlast flink aanpakken. Op basis van drie aanpakken – kortweg a) repressief, b) repressief én preventief, c) preventief – is door aan te haken op een burgerinitiatief, het b-scenario in de Slaaghwijk getest. Het beleidsinstrumentarium bestaat uit handhaving, communicatie en speciale voorzieningen zoals het aanwijzen en openstellen van hondenuitrenvelden en het plaatsen van speciale afvalbakken met plastic zakjes.

Uiteindelijk is – mede op basis van een evaluatie van de pilot in Slaaghwijk - door de gemeenteraad gekozen voor verdere implementatie van het b-scenario met een evenwichtige spreiding van voorzieningen over de stad.³¹ Taak voor het college is hier verder uitvoering aan te geven, onder meer door aanwijzing van de uitreengebieden voor honden.

“We hebben op voorhand overlegd met de stadsdeelmanagers. Ook hebben we een brief naar bewonersverenigingen gestuurd. Daarop kwam weinig respons maar de respons die we hebben gehad is meegenomen” (Medewerker gemeente Leiden, groepsgesprek)

Het college wijst uiteindelijk na de formele inspraak 51 uitrenvelden aan en doet een lijst hiervan ter kennisname aan de raad toekomen. In totaal heeft het college voorafgaande aan deze aanwijzing 15 inspraakreacties van in totaal 209 ondertekenaars ontvangen. Het college is daarbij wel ontvankelijk voor het overbrengen van wijzigingen in het conceptaanwijzingsbesluit Leiden, zoals de toevoeging van twee hectare uitrenvelden in het Polderpark Cronesteyn.³² Vervolgens neemt het college een definitief besluit.

Het collegebesluit staat open voor de bezwaarschriftenprocedure. De gemeente ontvangt 600 bezwaarschriften! Op 17 juni 2005 vindt een openbare hoorzitting van de Commissie voor de Beroep en Bezwaarschriften plaats.³³ Ten tijde van dit onderzoek – ruim buiten de termijn van 14 weken – is nog geen uitspraak gedaan

Waarom nemen inwoners van Dordrecht en Leiden niet deel aan participatieprocessen? De resultaten van de ‘straatimpressie’ geven inzicht in de motieven voor non-respons.³⁴ De meest genoemde reden in Dordrecht is dat men simpelweg geen zin of geen interesse heeft (33%). In Dordrecht geeft 22% van de respondenten aan dat men niet op de hoogte was van de mogelijkheid om te participeren. Ook de reden ‘geen tijd’ komt vaak voor (16%). In Leiden trekken respondenten de responsiviteit van de gemeente in twijfel: 18% geeft aan dat ‘de gemeente toch niet luistert’. Net als in Dordrecht geeft men ook vaak

³¹ Zie onder meer: Gemeente Leiden, Nota stedelijk hondenbeleid Leiden, September 2004.

³² Zie: Gemeente Leiden, inspraakverslag hondenuitlaatvelden, datum onbekend.
Zie: Commissie voor Beroep- en bezwaarschriften, Verslag van de openbare hoorzitting afd.1, gehouden op vrijdagmiddag 17 juni 2005 ten stadhuis van Leiden.

³⁴ Zie bijlage 9, tabel 9.1.

aan geen zin te hebben om te participeren (eveneens 18%). Van de Leidse respondenten zegt 14% dat het goed gaat in de gemeente, participeren is in hun ogen niet nodig.

De stellingen die burgers zijn voorgelegd in de straatimpressie tonen een verschil tussen formele en informele vormen van inspraak. Bijna de helft van de respondenten in beide gemeenten is niet bekend met de mogelijkheden in te spreken bij het gemeentebestuur (formele inspraak), maar bijna driekwart van de respondenten in beide gemeenten weet wél dat de gemeente regelmatig informatie- of discussieavonden organiseert.³⁵

Aantal burgers/ deelnemers dat bereid is mee te denken, verantwoordelijkheid te nemen en bij te dragen aan de publieke zaak

In beide gemeenten is sprake van situaties waarin deelnemers niet alleen meedenken maar ook verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de publieke zaak. We zien wel dat dit sterk afhankelijk is van het onderwerp, de wijze waarop de gemeente deelnemers aanspreekt én of zij hen vroegtijdig betreft. Een duidelijk voorbeeld biedt de casus Zorglocaties in Leiden waar bewoners eerst in het geweer komen tegen een besluit van de gemeente (vergelijk met voorgaande paragraaf) maar in tweede instantie bij een opener procesaanpak wél constructief meedenken over een oplossing voor het probleem.

³⁵ Zie bijlage 9, tabel 9.2.

Aanwijzen van zorglocaties voor dak- en thuislozen in Leiden

Het college zoekt naar geschikte locaties voor (her-)huisvesting van vijf voorzieningen voor dak- en thuislozen. De gemeente streeft daarbij naar een sluitende 24-uurs opvang. In december 2004 wijst het college de Leonarduskerk aan de Haagweg en de locaties Roodenburgerstraat 1a aan.³⁶ Hierover heeft geen 'informele inspraak' of participatie met belanghebbenden (zoals omwonenden en de doelgroep) plaatsgevonden. Wel wordt de inspraakverordening op beide locatiebesluiten van toepassing verklaard. In totaal volgen er 152 - waaronder ook buitengemeen felle – inspraakreacties en groot verzet.³⁷

De gemeenteraad stelt bij motie (30 juni 2005) dat het locatieonderzoek van de zogenoemde shortlist voor de (her)huisvesting van zorgvoorzieningen voor dak- en thuislozen opnieuw moet uitgevoerd. Onder grote tijdsdruk ontwerpt het college een nieuwe procesaanpak. In de periode juli, augustus en september 2005 worden de 15 locaties van de shortlist en mogelijk nieuwe kansrijke locaties opnieuw beoordeeld. Tevens worden in wijken waarin bruikbare en beschikbare locaties liggen, groepsgesprekken gehouden met sleutelfiguren.³⁸

Min of meer tot veler verassing dient zich een geheel nieuwe kans aan, een locatie die tot dan toe nog niet in het vizier is geweest op het Nuon-terrein. Er kan zelfs een combinatie van zorgvoorzieningen gerealiseerd worden: twee vliegen in een klap! Vervolgens nemen omwonenden ook nog eens verantwoordelijkheid in het licht van de publieke zaak: "Een paar bewoners hebben hun nek uitgestoken. Ze hebben gezegd we denken mee maar omhelzen het niet. We zien wel de logica van de keuze in en daar hebben we een verantwoordelijkheid in te nemen. We wonen in de binnenstad en moeten iets bieden aan deze doelgroep om te zien of we hen van straat kunnen krijgen." (bestuurder)

In totaal zijn daarop 39 inspraakreacties binnengekomen. Deze insprekers benadrukten het belang van een goed omgevingsbeheer met aandacht voor het schoonhouden van de omgeving, goede verlichting, een effectieve klachtenregeling, fysieke maatregelen ter bevordering van de veiligheid en leefbaarheid en sluitende afspraken met de politie in geval van overlast. Het college heeft, op initiatief van één van de insprekers, door middel van een convenant nadere afspraken over gemaakt met de omwonenden. De verschillende raadsfracties prijzen tijdens de raadsbehandeling de omwonenden om hun bereidheid tot meedenken en hun verantwoordelijkheidsgevoel voor de buurt.

Soms is het lastig voor de gemeente met specifieke doel- en belangengroepen in gesprek te raken. Dat speelde in Dordrecht bijvoorbeeld rond het integratiebeleid. De gemeente heeft haar bereik aanzienlijk kunnen vergroten door het nadrukkelijk mobiliseren van de Stichting Dordtse Integratie Adviesraad (DIA). DIA heeft daarin zelf ook initiatieven genomen door als platform voor de discussie te dienen:

³⁶ Gemeente Leiden, Aanbiedingsformulier locatiekeuze voor zorgaccommodaties, 2 december 2004.

³⁷ Gemeente Leiden, Beantwoording inspraak locatie Haagweg 13 en Beantwoording inspraak locatie Roodenburgerstraat 1a, beiden van 17 mei 2005.

³⁸ Gemeente Leiden, Startnotitie hernieuwd locatiekeuzeonderzoek t.b.v. zorglocaties, 26 juni 2005.

"We hebben ook eigen inspraakvormen gecreëerd. We merken dat mensen wel zaken tegen ons zeggen die ze niet tegen de gemeente zeggen."
(vertegenwoordiger van DIA)

Een ander voorbeeld maakt ook duidelijk dat vroegtijdige betrokkenheid van partijen uit de samenleving en een helder

management van de verwachtingen kunnen bijdragen aan de mate waarin deelnemers bereid zijn mee te denken en verantwoordelijkheid te nemen.

Ruimte voor inbreng en participatie

Justitie wil noodmaatregelen voor de cellencapaciteit treffen via een detentieboot in Dordrecht. "We hebben bedrijven bij de ligplaats van die boot apart uitgenodigd. Een deelnemer zegt dan: 'fijn dat we vrijuit kunnen praten. Ik ben er op tegen, maar ik begrijp dat deze boot er moet komen en wil graag meedenken.' De ambtenaar heeft al drie afspraken gemaakt met de ondernemers om verder te praten. Dat is wat ik bedoel met inspraak en participatie. Niet een besluit door de inspraak jagen. In sommige gevallen (zonder werkelijke invloed voor deelnemer, P+P) kun je beter duidelijk en autoritair een besluit mededelen."
(bestuurder, gemeente Dordrecht)

4.5 Resultaten uit het verleden als sociaal kapitaal voor de toekomst

Welke resultaten levert de staande participatieve infrastructuur in de gemeenten Dordrecht en Leiden op?

Een responsief bestuur

Beide gemeentebesturen zijn beperkt responsief. Het oordeel uit de interviews en groepsgesprekken komt in grote mate overeen met de resultaten van de enquête onder deelnemers aan participatieve processen in Dordrecht en Leiden in de periode 2003 tot en met 2005. Een belangrijke oorzaak van de beperkte responsiviteit vloeit voort uit de eerdere bevindingen van late betrokkenheid en de geringe beleids- of beïnvloedingsruimte die dan nog rest.

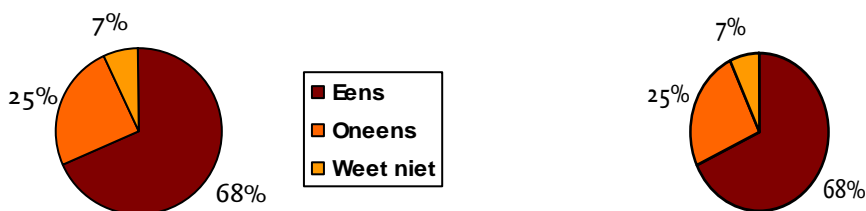
"Voor de effectiviteit is de start van het proces veel belangrijker dan de formele inspraak aan het einde van het proces. Dan gaat het niet alleen om college en ambtelijke organisatie, maar ook om de kaderstelling door de raad, die op interactieve wijze meerdere opties verkent. Aan het begin van dossiers kun je zoeken naar effectiviteitswinst van burgerparticipatie."
(ambtenaar, gemeente Leiden)

Open houding

In beide gemeenten oordelen respondenten dat sprake is van een gebrek aan feitelijke beleidsruimte. Iets meer dan 65% van de respondenten in beide gemeenten geeft aan dat het besluit op voorhand eigenlijk al vast lag en dat daarmee de beïnvloedingsruimte beperkt is.³⁹ Respondenten zijn wel positiever over het vermogen te luisteren naar de

³⁹ Zie bijlage 8, tabel 8.2, waarin de stelling is opgenomen: "Heb besluit lag op voorhand al vast."

deelnemers. We geven in figuur 4.3 (voor Dordrecht) en figuur 4.4 (voor Leiden) een overzicht van de mate waarin respondenten het eens of oneens zijn met stellingen rond het thema 'een open houding/ goed luisteren'. De respondenten kregen in totaal vijf stellingen rond dit thema voorgelegd. De figuren 4.3 en 4.4 geven één cumulatieve score voor deze vijf stellingen. Ter illustratie: één van de stellingen luidde: "Ik heb mijn boodschap goed kunnen verkondigen". Respectievelijk 74% (Dordrecht) en 84% (Leiden) van de respondenten is het eens met deze stelling.⁴⁰



Figuur 4.3 – **Dordrecht**: Het gemeentebestuur luistert goed

Figuur 4.4 – **Leiden**: Het gemeentebestuur luistert goed

"Er is geluisterd naar de bewonersverenigingen. De uitspraken vanuit de bewoners werden dus gehoord. In vergelijking met Leiden Noord is het proces in Leiden Zuidwest dan een koploper. Gelukkig zijn wij niet behandeld als stadsnomaden." (bewoner uit Leiden over het WOP Leiden Zuidwest)

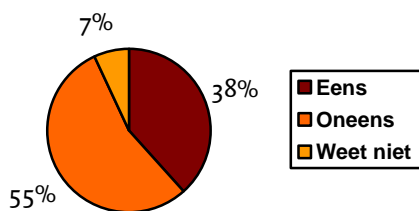
Weten wat er leeft en speelt in de samenleving

Beide gemeenten scoren minder op het betrekken van alle relevante belangen rond een dossier (zie figuur 4.5 en 4.6 voor een overzicht – opnieuw cumulatieve scores van twee stellingen). Met de stelling "De gemeente kent alle relevante belangen rond het onderwerp" is bijvoorbeeld 61% van de respondenten uit Dordrecht het oneens. In Leiden geeft 39% aan het met de stelling oneens te zijn.⁴¹ De gegevens uit de 'straatimpressie' bevestigen het beeld.⁴²

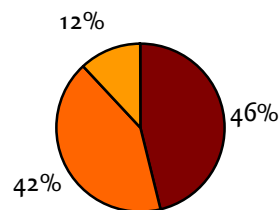
⁴⁰ Bevindingen enquête onder participanten aan interactieve processen in de periode 2003 – 2005. Zie bijlage 8, tabel 8.2 voor een overzicht van alle stellingen.

⁴¹ Zie bijlage 8, tabel 8.2.

⁴² Zie bijlage 9, tabel 9.2, stelling 1 en 2.



Figuur 4.5 – **Dordrecht**: Het gemeentebestuur weet wat leeft en speelt in de samenleving



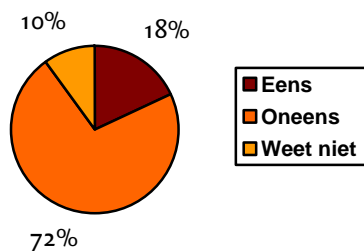
Figuur 4.6 – **Leiden**: Het gemeentebestuur weet wat leeft en speelt in de samenleving

Zorgvuldige afweging van belangen

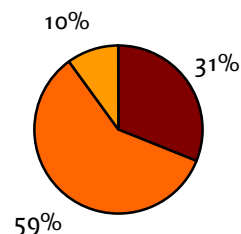
De meningen over de mate waarin de gemeente alle relevante belangen kent, werkt door op het kunnen maken van een zorgvuldige afweging tussen de belangen,

waarover ook meer dan de helft van alle respondenten negatief oordeelt (zie figuur 4.7 en 4.8 voor respectievelijk Dordrecht en Leiden – cumulatieve scores van twee stellingen). Een voorbeeld vormt de stelling "Ik ben tevreden met de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen": 75% van de Dordtse respondenten is het hiermee oneens, tegen 61% van de respondenten uit Leiden.

"Waarom zijn bepaalde keuzes gemaakt? Er is geen inzicht gegeven in de motivatie van de keuzes door de gemeente." (respondent uit Leiden over Wijkontwikkelingsplan Leiden Zuidwest)



Figuur 4.7 – **Dordrecht**: Het gemeentebestuur maakt zorgvuldige afwegingen en weegt deze me in de besluitvorming

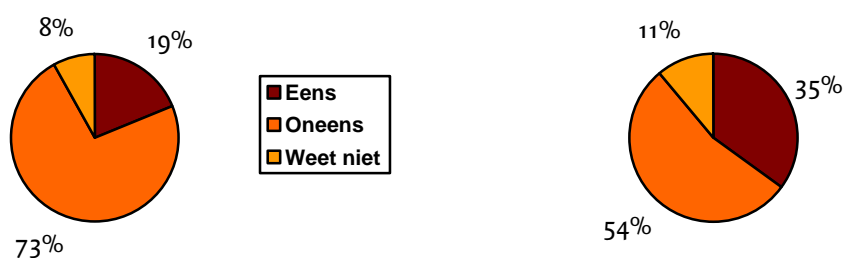


Figuur 4.8 – **Leiden**: Het gemeentebestuur maakt zorgvuldige afwegingen en weegt deze me in de besluitvorming

Verantwoording afleggen over belangenafweging

Respondenten uit Leiden oordelen positiever over hun gemeentebestuur ten aanzien van de verantwoording over de belangenafweging dan respondenten uit Dordrecht, hoewel de score nog steeds niet positief te noemen is (zie figuur 4.9 – Dordrecht en 4.10 – Leiden – cumulatieve scores van twee stellingen). We lichten opnieuw één van de stellingen bij dit onderdeel eruit: "Het is duidelijk waarom de gemeente mijn inbreng wel of niet

overnam". Met deze stelling is 34% van de Leidse respondenten het eens, tegen 20% van de mensen uit Dordrecht die de enquête invulden. Begrijpelijkerwijs zijn de bevindingen uit de 'straatimpressie' negatiever: ruim meer dan de helft van de respondenten is het oneens met de stelling 'ik weet hoe de gemeente mijn belangen en die van anderen meeweegt in haar besluiten'.⁴³



Figuur 4.9 – **Dordrecht**: Het gemeentebestuur legt verantwoording af over belangenafwegingen

Figuur 4.10 – **Leiden**: Het gemeentebestuur legt verantwoording af over belangenafwegingen

Handelen conform afweging en besluitvorming

Doet de gemeente wat zij belooft en toezegt? Ook hier scoort Leiden iets beter maar valt in beide steden grote winst te bereiken (zie figuur 4.11 en 4.12 – cumulatieve scores van twee stellingen).⁴⁴ Het beeld verschilt van project tot project, zoals uit het onderstaande citaat blijkt.

"De gemeente heeft heel lang volgehouden de straat als 50 km zone in te richten terwijl deze daarvoor zeer ongeschikt is. Dat is nu 30 km geworden. Ik vind dat minimaal. Daar heb ik zes jaar voor moeten knokken." (wijkbewoners over het wijkverkeersplan de Schil, Dordrecht)

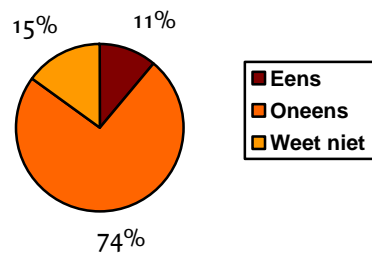
"Tot nu toe is de gemeente haar beloftes en toezeggingen nagekomen." (deelnemer aan het integratiedebat in Dordrecht)

Wat betreft de respondenten die in de 'straatimpressie' hun visie gaven (en dus nooit hebben geparticipeerd) meent bijna de helft (27% Dordrecht en 32% Leiden) dat de gemeente niet doet wat ze belooft. De beeldvorming onder participanten is kennelijk negatiever dan onder non-participanten.⁴⁵

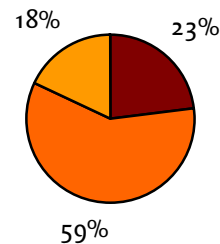
⁴³ Zie bijlage 9, tabel 9.2, stelling 3.

⁴⁴ Zie bijlage 8, tabel 8.2.

⁴⁵ Zie bijlage 9, tabel 9.2, stelling 4.



Figuur 4.11 – **Dordrecht**: ‘De gemeente handelt conform afweging en besluitvorming



Figuur 4.12 – **Leiden**: De gemeente handelt conform afweging en besluitvorming

Tevredenheid van burgers (en andere participanten)

Deelnemers zijn doorgaans ontevreden over de doorwerking van inspraak en participatie in de uitkomsten:

- procesmatig, ten aanzien van de wijze waarop de beslissingen tot stand komen en de mate waarin de gemeente deelnemers serieus neemt;
- inhoudelijk, ten aanzien van wijzigingen in beleid of besluiten (tabel 4.2).

Met de stelling “mijn inbreng heeft geleid tot een wijziging van beleid of besluit”, is 28% van de respondenten het eens. Indien dit percentage vergeleken wordt met de mate waarin reacties op het conceptbesluit van het college feitelijk gehonoreerd worden zien we dat dit redelijk overeen komt: gemiddeld 25% van de reacties op een conceptbesluit van het college had effect.⁴⁶ Wat betreft het effect van inspreken op een voorgenomen raadsbesluit geldt dat in de beleving van de respondenten reacties vaker effect hebben dan dat feitelijk uit de analyse van raadsverslagen blijkt. In Dordrecht werd 10% van de reacties gehonoreerd werd en in Leiden 23%.⁴⁷

Deelnemers zijn tevreden over de bejegening door de gemeente en over de organisatie van de bijeenkomsten. Positief en opmerkelijk is dat een meerderheid van de respondenten (ruim 80%) – ondanks een relatief geringe responsiviteit van het bestuur – toch aangeeft een volgende keer wéér gebruik te maken van een mogelijkheid zijn of haar mening te laten horen.

⁴⁶ Zie paragraaf 3.2.3.

⁴⁷ Zie paragraaf 3.2.4, waarin het resultaat van inspreken in raadscommissievergaderingen werd afgeleid uit de raadsverslagen.

Stellingen over tevredenheid participatie	Leiden			Dordrecht		
	Eens	Oneens	Weet niet	Eens	Oneens	Weet niet
n=140 / n = 85						
	%					
Ik ben netjes en respectvol behandeld	79	19	2	72	25	3
Ik ben tevreden met de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen	34	60	5	20	76	4
Ik voel mij serieus genomen door de gemeente	43	50	7	31	62	7
De gemeente was een goede gastheer tijdens de bijeenkomst(en)	87	11	2	85	14	1
De bijeenkomst(en) waaraan ik deelnam was goed georganiseerd	82	14	5	76	20	4
Mijn inbreng heeft geleid tot een wijziging van beleid of besluit	28	57	15	19	65	16
Een volgende keer breng ik mijn mening zeker weer in bij de gemeente	81	6	13	84	4	12

Tabel 4.2: resultaten uit de enquête onder participanten op het onderdeel tevredenheid over participatie en inbreng

Verband tussen de resultaten van participatie en de mate van tevredenheid

De enquête onder participanten maakt het mogelijk om te verkennen of er een verband is tussen de mate waarin de inbreng van participanten wordt gehonoreerd en de beleving door deelnemers van het proces of de mate waarin zij het bestuur als responsief ervaren. Voor beide gemeenten is de variabele 'honoreren inbreng' afgezet tegen drie indicatieve variabelen over procesbeleving en responsiviteit van het bestuur. Tabel 4.3 toont de resultaten voor de gemeente Dordrecht.

		Gemeente honoreert inbreng	
		Ja	Nee
Gemeente luistert goed	Ja	76%	52%
	nee	23%	41%
Besluit lag op voorhand al vast	Ja	46%	75%
	nee	46%	6%
Voel mij serieus genomen	Ja	69%	17%
	Nee	23%	81%

Tabel 4.3: verband honoreren – beleving voor gemeente Dordrecht

Opvallend voor Dordrecht is dat respondenten in nipte meerderheid toch vinden dat de gemeente goed luistert daar waar de eigen inbreng niet wordt gehonoreerd (52%). Respondenten wiens inbreng niet is gehonoreerd zijn tevens in grote mate negatief over het proces: 75% geeft aan dat het besluit al vastlag (tegen 46% van de respondenten die eigen inbreng wel gehonoreerd ziet) – 81% van deze respondenten voelt zich tevens niet serieus genomen, tegen slechts 23% van de respondenten wiens inbreng wél is gehonoreerd.

		Gemeente honoreert inbreng	
		Ja	Nee
Gemeente luistert goed	Ja	68%	39%
	nee	0%	26%
Besluit lag op voorhand al vast	Ja	56%	83%
	nee	34%	8%
Voel mij serieus genomen	Ja	68%	23%
	Nee	26%	75%

Tabel 4.4: verband honoreren – beleving voor gemeente Leiden

Tabel 4.4 toont de resultaten voor de gemeente Leiden. Deelnemers uit Leiden wiens inbreng is gehonoreerd vinden dat de gemeente doorgaans goed luistert (68%) tegen 39% van de andere deelnemers. Ook in Leiden lijkt sprake van een zekere samenhang tussen het honoreren van de inbreng en de mate waarin deelnemers vinden dat de gemeente hen serieus neemt: 75% voelt zich niet serieus genomen bij het niet honoreren van de inbreng, tegenover 68% die zich juist wel serieus genomen voelt wanneer de inbreng wel wordt gehonoreerd. Een zelfde patroon zien we bij de mate waarin deelnemers denken dat het besluit al op voorhand vastligt. Een meerderheid van de deelnemers wiens inbreng wél is gehonoreerd geeft echter óók aan dat het besluit feitelijk op voorhand al vast stond.

Concluderend: overall is het beeld in Leiden en Dordrecht redelijk consistent ten opzichte van elkaar. Het al dan niet inhoudelijk honoreren van inbreng werkt door in de mate waarop deelnemers het proces en de responsiviteit beoordelen en tevreden zijn. Deze bevinding onderschrijft dat het gemeentebestuur – zonder dat het uiteraard alle inbreng kan honoreren – juist veel aandacht moet besteden aan de invulling van responsief bestuur: naast goed luisteren gaat het er onder meer ook om of het gemeentebestuur tot een transparante en zorgvuldige belangenafweging komt, dat het hierover publiekelijk verantwoording aflegt en dat er feitelijk ook gehandeld wordt conform besluiten of afspraken. Op deze wijze kan het bestuur bevorderen dat deelnemers – ook wiens inbreng niet is gehonoreerd – zich toch serieus genomen voelen en tevreden zijn over het proces waarlangs de gemeente tot een afweging en besluit is gekomen.

Het realiseren van de door het gemeentebestuur gestelde procesdoelen

Doelbereiking kan alleen per individueel proces worden vastgesteld. De doelbereiking voor alle inspraak en participatieprocessen per gemeente valt buiten het bestek van dit onderzoek. We beoordelen per gemeente drie voorbeeldcasus op het bereiken van vooropgestelde procesdoelen. De keuze van procesdoelen is steeds afhankelijk van de situatie. De doelen ontleen we aan de projectinformatie (zoals een projectplan) of de interviews met betrokkenen (tabel 4.3 en 4.4). In algemene zin is het zo dat beide gemeenten nog weinig expliciete procesdoelen op voorhand vaststellen en dat 'draagvlakvergroting' veruit het meest populaire procesdoel is. Een project kan daarnaast

ook aan niet-expliciet op voorhand geformuleerde procesdoelen hebben bijgedragen, zoals het verbeteren van de democratie.

Project	Procesdoel	Doelbereiking
Verkeersplan 19e eeuwse Schil	Draagvlak	matig
	Beleidsverrijking	matig
Integratiebeleid	Beleidsverrijking	goed
	Vergroten wederzijds begrip en vertrouwen	goed
Herstructurering Oud-Krispijn	Draagvlak	zeer goed
	Beleidsverrijking	voldoende

Tabel 4.3: mate waarin gemeente procesdoelen realiseert rond drie projecten in Dordrecht⁴⁸

De aanpak van het wijkverkeersplan in de Schil is rumoerig verlopen. Beperkte keuzeruimte, ontevredenheid over het proces en een feitelijk beperkte invloedruimte hebben niet bijgedragen aan de beoogde draagvlakvergroting voor het beleid. De beperkte openheid van het proces heeft ook negatief doorgewerkt op de beoogde kennisverrijking van het beleid.

Ten aanzien van het integratiebeleid heeft de gemeente goed inzicht gekregen in wat leeft en speelt bij diverse groepen in de stad. Het relatief open participatieve proces heeft ook bijgedragen aan een verbetering van de relaties met betrokken partijen en inwoners.

De participatieve aanpak van de herstructurering van Oud-Krispijn heeft in grote mate bijgedragen aan draagvlak, zoals voor de sloopplannen en aan kennisverrijking, zoals voor de sociale agenda.

Project	Procesdoel	Doelbereiking
Aanwijzen hondenuitrengebieden	Draagvlak	matig
	Beleidsverrijking	matig
Aanwijzen zorglocaties dak- en thuislozen	Draagvlak	voldoende (in tweede ronde)
Wijkontwikkelingsplan Leiden Zuidwest	Draagvlak	voldoende
	Beleidsverrijking	zeer goed

Tabel 4.4: mate waarin gemeente procesdoelen realiseert rond drie projecten in Leiden

Tijdens het voortraject voor aanwijzing van hondenuitrenvelden heeft de brief aan bewonersverenigingen te weinig informatie opgeleverd om aan het doel van beleidsverrijking bij te kunnen dragen. Het draagvlak voor het beleid is gering getuige de vele inspraak en bezwaarschriften aan het einde van het traject.

⁴⁸ Het betreft een externe (indicatieve) oordeelsvorming door de onderzoekers op basis van schriftelijk materiaal en gevoerde interviews/ groeps gesprekken.

Het traject voor aanwijzen van zorglocaties voor dak en thuislozen kent globaal twee fasen. Het college stelt het locatiebesluit om draagvlakredenen open voor inspraak. Het voorstel stuit echter op groot verzet van inwoners en uiteindelijk op een motie van de raad. Tijdens de tweede fase van het traject (heronderzoek met vroegtijdige participatie) kan de nieuwe locatie wel op draagvlak van de bewoners rekenen, die ook actief meedenken over het beheer van de omgeving.

Het participatietraject voor het Wijkontwikkelingsplan kan mede door het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden (waaronder inwoners) rekenen op draagvlak. Dat geldt zeker voor de start van het project tot medio 2005, wanneer de plannen voor bepaalde grootschalige ontwikkelingen meer gesloten door de gemeente worden opgesteld.

4.6 Samenvattend: wat is bereikt, wat is er nog te doen?

We geven een concluderende samenvatting op basis van de beoordeling met het normenkader. Voor beide gemeenten geldt dat de eerste bouwstenen voor een participatieve infrastructuur zijn gelegd. Er is op onderdelen sprake van goede praktijkvoorbeelden (zoals toekomstdiscussies Leiden Zuidwest en Oud Krispijn in Dordrecht), en doorgaans is de formele inspraak en participatie in beide gemeenten goed georganiseerd. De praktijk van de *informele* participatie is sterk ad hoc en experimenteel van karakter. De gemeenten kunnen vooral hier grote winst boeken door een (verdere) professionalisering en meer planmatige inzet van informele – en vooral vroegtijdige – participatie. Leiden en Dordrecht zijn daarin overigens niet uniek.

Leiden

De gemeente Leiden heeft veel werk gemaakt van de organisatie van *formele* inspraak. We zien echter óók op diverse plekken binnen de organisatie een gesloten cultuur: inspraakreacties kosten veel werk en tijd en de cultuur is om zo weinig mogelijk aanpassingen te plegen.

Met het Protocol interactief beleid van de raads werkgroep is een eerste aanzet gedaan voor een gemeentebreed afwegingskader voor informele participatie. Er is nog geen sprake van een (brede) doorwerking naar de cultuur en praktijk. Geen van de respondenten verwijst tijdens interviews of groepsgesprekken uit eigen beweging naar het protocol als richtinggevend document. Ook wijkgericht werken biedt kansen om informele burgerparticipatie te versterken. Hier geldt eveneens dat initiatieven nog te ad hoc en onvoldoende vanuit overzicht en onderlinge samenhang richting de burger worden ingezet. Grote stappen kunnen gezet worden door niet alleen vanuit draagvlak voor min of meer kant-en-klare voorstellen van het college te opereren, maar vroegtijdig rond de keuzevraagstukken of dilemma's waarvoor het bestuur staat, het gesprek met de samenleving aan te gaan.

De ontwikkeling dat de raad vroegtijdiger in beeld is rond bepaalde onderwerpen, biedt aanvullende kansen om meer in onderlinge wisselwerking met college/ ambtelijke organisatie participatietrajecten te ontwerpen. Het initiatief om interne communicatiedeskundigen vroegtijdig bij beleidsprocessen in te schakelen, kan positief uitwerken op een meer planmatige en doordachte participatie. Wel moet er voor worden

gewaakt dat participatie niet een 'exclusieve' verantwoordelijkheid van communicatiedeskundigen is of wordt. Participatie is een brede verantwoordelijkheid voor álle spelers binnen het gemeentehuis en kan niet gedelegeerd worden aan de communicatiedeskundige alleen. Leiden zal meer moeten investeren in de eigen procesdeskundigheid. De voorbeelden Zorglocaties en WOP tonen aan dat voor dit soort participatie trajecten vaak met externe procesmanagers wordt gewerkt. Dat gaat ten koste van de eigen ervaring en kennisontwikkeling. De gemeente kan met informele participatie bereiken dat inwoners minder als consument of gedupeerde van gemeentelijk beleid worden aangesproken. De casus Zorglocaties toont aan (delen) van de samenleving wel degelijk bereid zijn rond dilemma's medeverantwoordelijkheid te nemen voor de publieke zaak.

Dordrecht

In Dordrecht is met de 'Dordtse Aanpak' een belangrijk fundament gelegd voor het ontwerp van informele participatieprocessen.⁴⁹ Binnen de organisatie werkt de gemeente via opleiding aan een cultuur waarbij procesvaardigheden en vraaggericht werken meer een standaard vaardigheid worden en bijdragen aan de slagkracht van de gemeente.

Hoewel sprake is van een ontwikkeling en gegroeide praktijk om burgers in een vroegtijdig(er) stadium bij beleid te betrekken, is de politiek-bestuurlijke inkadering van participatietrajecten beperkt in termen van procesdoelen, de aanwezige beleidsruimte en essentiële keuzevraagstukken of dilemma's die centraal staan. De communicatie is daarbij nog te veel gericht op draagvlakvergroting voor het gemeentelijke beleid en bijvoorbeeld weinig op beleidsverrijking of vergroten van de eigen verantwoordelijkheid. De gemeente kan partijen uit de samenleving beter in stelling brengen door groepen vaker op essentiële keuzevraagstukken aan te spreken, waarbij helder is dat de gemeente niet alle inbreng kan honoreren. Dat sluit niet uit – kan juist versterken – dat het gemeentebestuur zelf zichtbaar én gezaghebbend keuzen maakt in lastige vraagstukken, maar dit mede doet op basis van kennis over de verschillende belangen en te maken afwegingen. Voorwaarde is dat het gemeentebestuur relevante belangen (voor en tegen) rond een bepaald vraagstuk mobiliseert en ook openlijk verantwoording aflegt over de uiteindelijke belangenafweging en keuzen richting de deelnemers. Het participatieproces rond het wijkverkeersplan voor de Schil geeft een voorbeeld waarbij de mobilisatie van belangenhebbenden te veel is versplinterd en waardoor deelnemers het gevoel hebben tegen elkaar 'uitgespeeld' te worden.

Momenteel is nog onvoldoende sprake van een gemeenschappelijke cultuur tussen raad en college/ ambtelijke organisatie over participatie. Dat is in de praktijk zichtbaar in het beperkte gezamenlijk optreden naar buiten vanuit het gemeentebestuur als geheel, zoals rond het integratiedebat. De steun voor (vroegtijdige) burgerparticipatie is sterk persoonsafhankelijk, vooral binnen het college waar individuele portefeuillehouders een doorslaggevende rol vervullen bij al dan niet vroegtijdige participatie en het delen van beleidsruimte met de samenleving. Een nadrukkelijke voortrekkersrol/ voorbeeldrol voor

⁴⁹ In vergelijking tot meer formele participatieprocessen, meestal inspraak op een concept collegebesluit.

het college is essentieel bij het tot stand brengen en ondersteunen van een andere werkwijze zoals met de Dordtse Aanpak wordt beoogd. Dit vraagt nadrukkelijke versterking van de collegialiteit gericht op burgerparticipatie.

5 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen om de praktijk van participatie in Dordrecht en Leiden verder te verbeteren. We trekken de aanbevelingen met nadruk breder dan alleen Dordrecht en Leiden, maar stellen ook enkele aanbevelingen exclusief in de richting van beide steden.

5.1 Specifieke aanbevelingen voor Leiden en Dordrecht

Dordrecht

- 1 Ga verder op de ingeslagen wet met de Dordtse Aanpak en bouw dit verder uit.
 - Sla een brug naar de raad en bevorder daarmee een gezamenlijk optrekken van het gemeentebestuur rond belangrijke onderwerpen naar buiten. Breng elkaar rond politiek relevante onderwerpen in stelling en voorkom concurrentie of elkaar voor de voeten lopen door gescheiden trajecten (zoals bij het integratiedebat).
 - Organiseer bestuurlijke en ambtelijke regie plus overzicht op het veranderingsproces tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Benut bijvoorbeeld de rol van de burgemeester als mogelijke procesbegeleider tussen raad en college ook gezien zijn taak voor kwaliteitsbewaking van procedures voor burgerparticipatie uit hoofde van de Gemeentewet en het burgerjaarverslag.
 - Sluit aan bij de andere (vergader)werkwijzen die de raad via de Dordtse Dynamiek en recent via wijziging van het vergaderstelsel is ingeslagen.
 - Benut de start van deze nieuwe bestuursperiode om de collegialiteit binnen het college gericht op burgerparticipatie te versterken.

- 2 Organiseer overzicht en focus op de informele participatieprocessen door selectief te zijn en maak deze trajecten ook onderdeel van de leerervaringen met een andere werkwijze.
 - Maak de Dordtse Aanpak nadrukkelijk inzet van deze trajecten en gebruik ze als praktijkvoorbeelden met een bredere doorwerking richting de organisatie.
 - Toets en ontwikkel de Dordtse Aanpak verder vanuit deze praktijk, eventueel in combinatie met de algemene aanbeveling A.2 (zie paragraaf 5.2).
 - Houd het vooral in de huidige fase van de Dordtse Aanpak behapbaar. Voorkom situaties waarbij de aandacht, kennis en capaciteit te veel worden versplinterd over een veelheid aan onderwerpen en interactieve processen. 'Meer is minder' in een fase waarin de gemeente systematisch en bewust met burgerparticipatie wil omspringen, zoals de Dordtse Aanpak beoogt.
 - Hetzelfde geldt voor innovatieve toepassingen voor burgerparticipatie, zoals internet. Ontwikkel deze gedoseerd en als ondersteuning van de Dordtse Aanpak.

- 3 De eerste aanbeveling voor Leiden (zie onder) geldt in grote mate ook voor Dordrecht.
 - Zet veel meer in op *vroegtijdige* en *informele* participatieprocessen. Betrek burgers in een veel vroeger stadium. Wacht niet tot een laat moment in het besluitvormingsproces waarbij participatie in het teken staat van draagvlakvergroting voor reeds uitgekristalliseerd beleid.
 - Bied in dit vroege stadium keuzeruimte door het inbrengen van alternatieven of het schetsen van dilemma's of keuzevraagstukken.
 - Besteed nadrukkelijk aandacht aan een evenwichtige belangenafvaardiging rond essentiële vraagstukken en onderwerpen. Leg in voldoende mate publieke verantwoording af over de belangenafweging. Bouw daarvoor kwaliteitscontroles in binnen de Dordtse Aanpak.

Leiden

- 1 Zet veel meer in op *vroegtijdige* en *informele* participatieprocessen. Wacht niet tot een laat moment in het besluitvormingsproces waarbij participatie voornamelijk nog in het teken staat van draagvlakvergroting voor reeds uitgekristalliseerd beleid.
 - Betrek burgers minder als consument ('u vraagt wij draaien') van gemeentelijk beleid tijdens formele inspraak, maar meer als *staatsburger* waarbij ook helder is dat tegenover elk belang andere belangen staan waarin het gemeentebestuur gezaghebbend een keuze dient maken.
 - Geef in een vroeg stadium aan wat de keuzevraagstukken, dilemma's of 'verlegenheden' van het gemeentebestuur zijn. Organiseer daar inzet op. Neem het voorbeeld Zorglocaties als inspirerend voorbeeld van hoe het niet moet (eerste ronde) en hoe het óók kan (heronderzoek): partijen uit de samenleving die zich rond heikele keuzevraagstukken inzetten voor de publieke zaak. Vraag vaker aan de samenleving 'Wat doet u zelf?'.
 - 2 Organiseer – eventueel onder regie van de burgemeester - een krachtig vervolg op het Protocol Interactief Beleid.⁵⁰
 - Vertaal het protocol naar de werkvloer, vooral naar projectleiders en communicatiedeskundigen.
 - Train eigen projectleiders en beleidsmedewerkers in de vereiste procesvaardigheden, koester vervolgens de eigen ervaringen, pleeg daar intervisie op, drijf niet te veel op externe procesbegeleiders voor participatietrajecten met het risico dat kennis en vaardigheden buiten de eigen organisatie blijven.
 - Ontsluit eigen ervaringen, leer daarvan en organiseer professionele intervisie.
 - Maak participatie en bijbehorende procescommunicatie tot een breed gedragen verantwoordelijkheid, die verder reikt dan de communicatiefunctionarissen alleen.

⁵⁰ De burgemeester kan als procesbegeleider tussen raad en college (plus ambtelijke organisatie) een stimulerende rol voor het totaalproces vervullen mede vanuit zijn verantwoordelijkheid toe te zien op de kwaliteit van procedures voor burgerparticipatie (Gemeentewet en Burgerjaarverslag).

- Creëer, zeker aan het begin van deze nieuwe bestuursperiode, duidelijkheid tussen raad en college over een aantal dossiers waarbij de raad vroegtijdig het gesprek met de samenleving wil aangaan en de wijze waarop het college/ de ambtelijke organisatie de raad daarbij kan ondersteunen.
 - Organiseer en toon vervolgens voldoende steun en commitment vanuit het college richting de ambtelijke organisatie voor vroegtijdige burgerparticipatie.
- 3 Richt het wijkgericht werken nadrukkelijk in als basis voor burgerparticipatie.
- Burgerparticipatie gaat verder dan de huidige periodieke wijkbezoeken door het college.
 - Voorkom statische structuren voor burgerparticipatie of een te verkokerde aanpak tussen groepen zoals bij het Wijkontwikkelingsplan Zuidwest; breng groepen met elkaar in contact, zodat zij elkaars (deel)belangen beter leren kennen, deze kunnen overbruggen en ideeëverrijking wordt gestimuleerd.
 - Bundel of breng samenhang aan in de onderwerpen die leven en spelen in de wijk en spreek inwoners zoveel mogelijk met één mond aan.
 - Versterk het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners verder met aanvullende budgetten en beslisbevoegdheden binnen gemeentelijke kaders.

5.2 Algemene aanbevelingen: versterking van de participatieve infrastructuur

A Werk verder aan het opbouwen van een adequate infrastructuur op systeem of concernniveau

- 1 Ontwikkel een methodiek die standaard toegepast wordt ten behoeve van een vroegtijdige en doordachte keuze voor de mate van participatie in een beleidsproces. De volgende elementen kunnen in een dergelijke methodiek een plaats krijgen.
- a Beoordeling/ bepaling van de beleidssituatie:
 - typering van de situatie;
 - de mate van invulling van de voorwaarden van interactief beleid.
 - b Bepalen van de passende bestuursstijl(en):
 - een conclusie trekken over de bestuursstijl (zie bijlage 7) op basis van de voorwaarden, onderscheiden naar onderwerp, organisatie en beleidsfase.
 - c Opstellen van een plan van aanpak met aandacht voor:
 - de politiek-bestuurlijke inkadering;
 - de structurering van de interactie/ communicatie;
 - de structurering van het inhoudelijke proces;
 - de organisatie en het management;
 - het 'flankerend beleid';
 - de planning van de evaluatie (tussentijds en achteraf).
- 2 Werk aan het 'levend' houden van de 'papieren' methodiek en voedt deze concernbreed continu met nieuwe inbreng. Participatief werken gaat uiteindelijk om

de mensen die het doen. Een open houding leren mensen niet van papier. Een enthousiaste 'kerngroep' onder regie van de burgemeester kan binnen de gemeentelijke organisatie voorhoede en vraagbaak zijn voor inspraak en participatie.

Wat kan een 'Kerngroep burgerparticipatie' praktisch betekenen?

De kerngroep:

- 1 verzamelt en ontsluit binnen de organisatie informatie en ervaringen over participatief werken en bouwt zo een kennisfonds burgerparticipatie op;
- 2 begeleidt en adviseert projectleiders bij het analyseren van de specifieke beleidssituaties en het opstellen van een plan van aanpak voor participatieve processen. Daarbij is zij in het bijzonder scherp op de kansen en risico's van participatief werken;
- 3 is ook tijdens de uitvoering een toegankelijke en betrokken klankbord voor projectleiders: biedt een gewillig oor, feedback, denkkracht en de mogelijkheid het procesverloop tussentijds te ijkken aan het opgestelde plan van aanpak en de concernmethodiek voor participatief werken;
- 4 levert bijdragen aan training en deskundigheidsbevordering over participatief werken;
- 5 stimuleert en ondersteunt interne evaluaties van participatieprocessen ten behoeve van leren en kennisdeling;
- 6 evalueert periodiek het gebruik en de gebruikswaarde van de concernmethodiek op papier en doet zonodig voorstellen voor aanpassing of actualisering;
- 7 vormt een intern geweten voor participatief werken: monitoren en signaleren van positieve en negatieve ontwikkelingen rond burgerparticipatie, agendeert deze zo nodig;
- 8 organiseert en stimuleert intervisie tussen afdelingen en projectleiders;
- 9 is een antenne voor signalen uit de maatschappelijke omgeving (burgers, bedrijven en instellingen) naar de mate waarin en de wijze waarop de gemeente interactief werkt en ontwikkelt zo nodig voorstellen om externe partijen meer systematisch bij de evaluatie van de prestaties in (participatieve) beleidsprocessen te betrekken.

- 3 Maak burgerparticipatie – voor zover van toepassing – onderdeel van het gehele politiek-bestuurlijke werkproces. Maak van een participatieproces geen parallel proces, of als iets extra's bovenop wat 'normaal' al gebeurt.
- 4 Ontwikkel en onderhoud een relatiebeheerssysteem dat is toegespitst op de vereisten van participatief en vraaggericht werken. Gebruik het systeem voor kennisdeling over contacten in de stad en de status daarvan. Benut het systeem ook om eenmalige participatie door burgers in te bedden in een structureel bestaande infrastructuur.
- 5 Organiseer een herbezinning op/ heroverweging van bewonersverenigingen of wijkverenigingen en hun rol bij participatieve processen.⁵¹
 - Wanneer is representativiteit wel of juist niet vereist? Hoe kunnen bewonersverenigingen eventueel zelf representativiteit organiseren?

⁵¹ Zie hoofdstuk 4, waar op verschillende plaatsen de casus 'Wijkverkeersplan 19^e eeuwse Schil aan de orde komt. In deze casus bestaat onder meer onduidelijkheid over de inzet van bewonersorganisaties en de al dan niet te hanteren eis van representativiteit.

- Bouw ook los van vaste structuren zoals wijkraden een relatie op met bewoners. Benader niet alleen de vergadertijgers uit de vaste structuren, maar zorg voor differentiatie.
 - Sluit het participatieve proces niet op in bestaande structuren. Weet burgers te vinden bij de juiste onderwerpen en benader hen het liefst vanuit overzicht over lopende onderwerpen en projecten in de wijk/ stad.
 - Sluit aan op bestaande initiatieven zoals wijkgericht werken.
- 6 Vermijd juridisering van inspraak en breng een sterkere scheiding aan tussen participatie/ inspraak vóór besluitvorming en de beroeps- en bezwaarprocedure ná de besluitvorming. Het aanwenden van informele werkwijzen ter vervanging van de formele inspraak kan hieraan bijdragen.

B Ontwikkel een toepasselijke participatiearchitectuur voor afzonderlijke processen

- 1 Gebruik de in bijlage 7 genoemde bestuursstijlen uit de participatieladder als hulpmiddel zodat richting burgers herkenbaar kan worden gemaakt hoe de rol- en invloedsverdeling is en wat de spelregels zijn. Dit schept duidelijkheid en voorkomt teleurstellingen.
- 2 Breng de raad bij belangrijke dossiers structureel vroegtijdig in beeld. Richt in de voorbereiding van het proces de raad op de essentiële politieke keuzevraagstukken. Voor de ontwikkeling van een wijk kunnen dat bijvoorbeeld zijn:
 - gaan we verjongen of vergrijzen?
 - ontwikkelen we van één of meerdere centra (en met welke kwaliteit)?
 - wikkelen we de verkeersstromen over bestaande wegen of over een nieuwe randweg af?
 - hoe ver gaan we met nieuwe bebouwing de lucht in?
- 3 Organiseer bij politiek relevante/ majeure onderwerpen dat inspraak op het collegebesluit altijd voorafgegaan wordt door kaderstelling door de raad. De raad is na de inspraak (tijdens de uitvoering) niet meer in beeld, tenzij het gaat om toetsing en controle.
- 4 Nodig deelnemers vanuit voldoende overzicht breed uit. Voorkom dat slechts een of enkele belangen zijn vertegenwoordigd. Stimuleer daarmee ook dat belanghebbenden zich in elkaars belangen en standpunten kunnen verplaatsen ten dienste van de publieke zaak. Trek dit ook door naar insprekers in de raad.
- 5 Maak processen voor burgers transparant en leidt hier een basale standaardaanpak uit af, zoals:
 - markeren en uitleggen wat al vast ligt en niet beïnvloedbaar is, inclusief het beleid van andere overheden en eventuele gesloten overeenkomsten met bijvoorbeeld projectontwikkelaars;

- verslag leggen van bijeenkomsten en daarin expliciet verantwoorden wat met de inbreng van burgers is gedaan;
 - de plaats van het interactiemoment in het gehele proces laten zien, mensen meenemen in het gehele proces.
- 6 Communicatie, communicatie, communicatie!
- Participatief werken vereist dat alle betrokkenen – raad, college en medewerkers – zich verantwoordelijk voelen en bijdragen aan de strategische communicatie tijdens participatieve processen. We doen de volgende handreikingen voor succesvolle communicatie voor participatieprocessen.
- a Richt de communicatie fundamenteel op de publieke vraagstukken of dilemma's die ten grondslag liggen aan het participatieve proces. Dat geeft bovendien een zekere inhoudelijke afbakening aan het proces. Bijvoorbeeld: moet de gemeente inzetten op centrale, kwalitatief hoogwaardige voorzieningen (zoals bibliotheek en sportfaciliteiten) óf op meerdere decentrale voorzieningen met een lagere kwaliteit?
 - b Neem bij een interactieve bestuursstijl (zie bijlage 7) de externe partijen altijd als vertrekpunt, de eerste vraag is dan welke problemen burgers, bedrijven en instellingen zelf zien en welke oplossingen zij ervoor hebben ('Wat doet u zelf en hoe kunnen wij u daarbij ondersteunen?').
 - c Enthousiasmeer partijen aan de hand van gekozen doelstellingen voor het interactieve proces. Niet: 'wij willen met u in gesprek raken om draagvlak voor ons beleid te verkrijgen', maar bijvoorbeeld: 'het gemeentebestuur wil graag uw opvattingen en wensen horen voor de herinrichting van het centrum en wil deze informatie gebruiken bij het ontwikkelen van de plannen'. Wek overigens geen overspannen verwachtingen: 'wij willen met u samenwerken!' is geen geschikte boodschap als de bijeenkomst in werkelijkheid gericht is op het presenteren van een plan (open autoritaire stijl) of het aanhoren van reacties op een plan (de consultatieve bestuursstijl).
 - d Communiceer in overeenstemming met de gekozen bestuursstijlen (zie bijlage 7). Geef bij een participatieve bestuursstijl bijvoorbeeld helder aan dat partijen adviseur zijn voor een bepaald keuzevraagstuk en dat de raad straks zelf een afweging maakt. Maak helder wat de beleidsruimte is: waarover wensen we bijvoorbeeld advies en waarover uitdrukkelijk niet, bijvoorbeeld omdat dit al vast ligt of een uitgangspunt voor het beleid is (zoals het budget of 'geen bouw hoger dan 50 meter'), of misschien wel omdat de gemeente daar zelf ook geen (directe) invloed op heeft, zoals bij het beleid van 'hogere' overheden.
 - e Maak gebruik van de kracht van herhaling, zéker waar het gaat om de aanwezige beleidsruimte, de rol en invloed die alle partijen (inclusief die vanuit de gemeentelijke organisatie) hebben in het proces. De ervaring leert dat een keer vermelden of opschrijven in een uitnodiging niet volstaat en leidt tot onduidelijkheden.
 - f Burgerparticipatie is geen eenmalige aangelegenheid, de gemeente wil op andere momenten – soms zelfs parallel aan andere dossiers – weer een beroep op partijen kunnen doen. Besteed daarom voldoende aandacht aan

- 'nazorg': maak duidelijk hoe de inbreng van partijen wordt gewogen en leg daarover (publieke) verantwoording af. Geef blijk van waardering voor de inzet en inbreng van partijen, door transparant te maken hoe en welke inbreng is gehonoreerd en waartoe dat concreet leidt. Voorkom te allen tijde de dooddoener: "wij hebben goed naar u geluisterd en nemen alles mee!".
- g Beperk de selectie van partijen niet tot een 'incrowd' van min of meer bekende vertegenwoordigers. Innovatie en ideeënverrijking vinden pas echt plaats door het verbinden van diverse groepen en werelden die anders niet met elkaar in gesprek zouden raken.
 - h Investeer in creatieve, interactieve werkvormen. Organiseer bijvoorbeeld bijeenkomsten op locatie.⁵²
- 7 Organiseer vooraf dat de uitkomsten van een participatieproces op een goede manier een vervolg krijgen in het totale beleidsproces. Reserveer daar – bij de start – ook tijd en capaciteit voor.

C Train, coach en selecteer in de ambtelijke organisatie op de juiste persoonlijke houding en vaardigheden

- 1 Organiseer training en scholing gericht op professionele procesvoering . Organiseer onderlinge intervisie en bouw zo aan een kennisfonds. Verbind deze initiatieven eventueel aan aanbeveling A2 om deze activiteiten structureel te verankeren.
- 2 Een nadrukkelijke voortrekkersrol/ voorbeeldrol voor het college is essentieel bij het tot stand brengen en ondersteunen van een andere werkwijze.
 - Dit vraagt versterking van de collegialiteit gericht op burgerparticipatie. De keuze voor interactief werken is daarbij niet afhankelijk van één of enkele portefeuillehouders, maar een breed gedragen en uitgedragen ambitie.
- 3 Bouw continu en structureel aan proces- en communicatieve vaardigheden.
 - Als belangrijk onderdeel van werving en selectieprocedures.
 - Via eerder genoemde training, scholing en intervisie.
 - Blijf denken vanuit het resultaat van burgerparticipatie. Breng vooral díe medewerkers in stelling die de vereiste persoonlijke vaardigheden ontwikkelen en bezitten, die het leuk vinden en willen.

D Bevorder de participatiegraad van de samenleving

- 1 Bevorder responsiviteit van het gemeentebestuur als beste middel om partijen uit de samenleving te motiveren tot participatie (zie hoofdstuk 2).⁵³

⁵² Zie bijvoorbeeld ook www.participatiewijzer.nl.

⁵³ Zie: Igno Pröpfer en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk*, Bussum: Coutinho, 2005.

- 2 Betrek de samenleving vroegtijdig bij het beleid op het moment dat keuzen nog niet zijn uitgekristalliseerd en er nog 'wat te kiezen is'.
 - Participatie op een laat moment in het proces mobiliseert alleen tegenstand en spreekt deelnemers aan in de rol van 'consumenten' van gemeentelijk beleid.
 - Door mensen te richten op de politieke keuzevraagstukken worden zij betrokken bij en onderdeel van de noodzakelijke afwegingen in het licht van de publieke zaak.

- 3 Mobiliseer intermediairen bij moeilijk te bereiken belangen- of doelgroepen, zoals de gemeente Dordrecht van de Stichting Dordtse Integratie Adviesraad inschakelde. Dit is ook denkbaar richting andere specifieke groepen, zoals jongeren of ouderen.
 - Onderzoek wat de rol van het Opbouwwerk standaard kan zijn bij het mobiliseren van en uitleggen aan mensen hoe zij kunnen participeren.

- 4 Schakel beroepsinsprekers op een positief/ constructieve manier in. Het zijn meestal actieve vrijwilligers die doorgaans wel gericht zijn op de publieke zaak en niet op hun eigen achtertuin.
 - Benut de kennis en expertise van deze mensen als check op de eigen bureaucratie.
 - Faciliteer actieve bewoners bijvoorbeeld door het creëren van een flexibele werkplek binnen het gemeentehuis.

- 5 Resultaten uit het verleden zijn het sociaal kapitaal voor de toekomst. De geschiedenis en ervaringen die mensen in de loop van de tijd opbouwen is een basis voor een blijvende participatiestructuur (gekoppeld aan aanbeveling A2).

Bijlage 1: Literatuurlijst

Dordrecht

- Gemeente Dordrecht, *Algemene Inspraakverordening* 1999, 27 september 1999.
- Gemeente Dordrecht, *College van BenW, Meerjaren(beleids)programma 2002-2006*, 14 oktober 2002.
- Gemeente Dordrecht, *Herijkingstraject Raamwerk 2010 Oud Krispijn Zuid*, 16 september 2003.
- Gemeente Dordrecht, *Evaluatierapport recente interactieve en inspraakprocessen*, oktober 2003.
- Gemeente Dordrecht, *Startnotitie Uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie*, 6 oktober 2003.
- Gemeente Dordrecht, *Startnotitie Herijking beleidsvisie verkeer en vervoer en ontwikkeling parkeerstrategie*, 2003.
- Gemeente Dordrecht, i.s.m. adviesbureau Berenschot, *Actieplan raadscommunicatie 'De burger in beeld*, 2003.
- Gemeente Dordrecht, *'Dordtse aanpak' van beleidsvorming*, 8 maart 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie*, mei 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Collegebesluit Interim Rapportage Wijkverkeersplan 19e eeuwse schil*, 1 juni 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Interim Rapportage Wijkverkeersplan 19e eeuwse schil*, 2 juni 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Toelichting op de inspraakverordening 2004*, 2 juni 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Raadsvoorstel Uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie*, 10 juni 2004.
- Gemeente Dordrecht, i.s.m. adviesbureau van Montfoort, *Subsidiebeleid zelforganisaties*, augustus 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Rapportage verkeersplan 19^e eeuwse Schil, ten behoeve van BenW*, oktober 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Toelichting bij rapportage verkeersplan*, oktober 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Dordrecht West op stoom, najaarsdocument 2004*, 21 oktober 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Collegebesluit Rapportage verkeersplan 19^e eeuwse Schil*, 27 oktober 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Vaststellen bestemmingsplan 'Oud- en Nieuw Krispijn'*, 11 november 2004.
- Gemeente Dordrecht, *Leertraject Dordtse aanpak*, maart 2005.
- Mooij, A., *Horizontale besluitvorming prima, maar mag de burger ook nog meedoen?*, 27 april 2005.
- Gemeente Dordrecht, *Collegevoorstel verkeersplan 19e eeuwse Schil: inspraakreacties op de basismaatregelen*, 10 mei 2005.
- Gemeente Dordrecht, *Raadsvoorstel verkeersplan 19^e eeuwse Schil*, 9 juni 2005.
- Gemeente Dordrecht, *Vertrouwen in het bestuur en oordeel over raadscommunicatie*, oktober 2005.
- Gemeente Dordrecht, *Praktisch integratiebeleid op lokaal niveau, Integratie- De Dordtse aanpak*, 2005.

Leiden

- Gemeente Leiden, *Inspraakverslag hondenuitlaatvelden*, datum onbekend.
- Gemeente Leiden, *Aanbiedingsformulier plan van aanpak en kredietverlening Wijkontwikkelingsplan Zuid-West*, 9 maart 2003.
- Gemeente Leiden, *Plan van aanpak + kredietverlening Wijkontwikkelingsplan Zuidwest*, 9 maart 2004.
- Gemeente Leiden, *Nota stedelijk hondenbeleid Leiden*, september 2004.
- Gemeente Leiden, *Aanbiedingsformulier locatiekeuze voor zorgaccommodaties*, 2 december 2004.

Gemeente Leiden, *Wijziging inspraakverordening*, 21 december 2004.
Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraad*, 20 februari 2005.
Gemeente Leiden, *Beantwoording inspraak locatie Roodenburgerstraat 1a*, 17 mei 2005.
Gemeente Leiden, *Beantwoording inspraak locatie Haagweg 13*, 17 mei 2005.
Gemeente Leiden, *Mozaïek Zuidwest, Wijk vol kansen*, 17 mei 2005.
Gemeente Leiden, *Raadsvoorstel WOP 'Mozaïek Zuidwest'*, 17 mei 2005.
Gemeente Leiden, *Werkgroep Burgerparticipatie, Initiatiefvoorstel Protocol interactief beleid*, 30 mei 2005.
Gemeente Leiden, *Commissie voor Beroep- en bezwaarschriften, Verslag van de openbare hoorzitting afd.1, vrijdagmiddag 17 juni 2005*.
Gemeente Leiden, *Startnotitie hernieuwd locatiekeuzeonderzoek t.b.v. zorglocaties*, 26 juni 2005.
Gemeente Leiden, *GVVP: Stad in beweging (inspraak verwerkt)*, 30 augustus 2005.
Gemeente Leiden, *Aanbiedingsformulier heronderzoek locatiekeuze zorgvoorzieningen incl. rapportage hernieuwde zoektocht naar bruikbare locaties voor opvangvoorzieningen*, 25 oktober 2005.

Overige bronnen

Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie, 2000.
Pröpper, Igno, *Interactieve beleidsvoering, de binnenkant van het proces*, VNG-uitgeverij, 1999.
Pröpper, Igno en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, tweede herziene druk, 2001.
Pröpper, Igno en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek, lokale politiek in de praktijk*, Bussum: Coutinho, 2005.

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Deze bijlage bevat een globaal overzicht van de respondenten die hebben meegewerkt aan interviews en/ of groepsgesprekken.

Dordrecht

- burgemeester
- gemeentesecretaris
- (voormalig⁵⁴) wethouders (2 personen)
- raadsleden (7 personen)
- griffier
- commissiegriffiers (3 personen)
- bureauhoofd communicatie
- sectordirecteuren (2 personen)
- projectleiders en –medewerkers/ ambtelijke organisatie (13 personen)
- inwoners, vertegenwoordigers van instellingen en ondernemers (5 personen)

Leiden

- burgemeester
- gemeentesecretaris
- (voormalig) wethouders
- raadsleden (9 personen)
- raadsadviseurs/ commissiesecretarissen (4 personen)
- hoofd communicatie
- hoofd bestuursondersteuning
- projectleiders en –medewerkers/ ambtelijke organisatie (9 personen)
- inwoners, vertegenwoordigers van instellingen en ondernemers (8 personen)

⁵⁴ Tot de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006.

Bijlage 3: Onderzoeksopzet en dataverzameling

Aard van het onderzoek

Het onderzoek is te beschouwen als een proces- en effectevaluatie van de praktijk van burgerparticipatie in de gemeente Leiden en Dordrecht. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op het opsporen van leerpunten, waarbij naast zaken die niet goed gaan of beter kunnen, nadrukkelijk aandacht is voor positieve punten.

Dataverzameling

In de periode februari tot en met mei 2006 zijn langs diverse sporen data verzameld ten behoeve van dit onderzoek naar het effect van participatie. Zowel kwalitatieve als kwantitatieve dataverzamelingsmethoden zijn hierbij toegepast. Het onderzoek bestond uit 4 fasen. We geven de fasen en de belangrijkste methoden van dataverzameling weer.

Fase 1: voorbereiding

- deskresearch: bestuderen van relevante schriftelijke stukken uit beide gemeenten rond communicatie, burgerparticipatie, inspraak(verordening), eerder uitgevoerde onderzoeken, besturingsfilosofie etc.
- oriënterende individuele interviews met (in beide gemeenten) onder andere: burgemeester, gemeentesecretaris en bureau(hoofd) communicatie
- oriënterend groepsinterview (in beide gemeenten) met griffier en commissiesecretarissen/ raadsadviseurs
- oriënterend groepsinterview (in beide gemeenten) met een aantal ambtelijk projectleiders/ directeuren

Fase 2: verdieping

- inventarisatie van omvang en kwantitatieve kenmerken van formele inspraak via een secundaire analyse van een door beide gemeenten aangeleverd bestand
- casestudies (totaal 6 cases – 3 per gemeente): vergelijkend onderzoek naar procesverloop en resultaten, in beide gemeenten door middel van:
 - deskresearch: bestuderen van relevante projectdocumenten, raadsstukken etc.
 - groepsinterview met raadsleden
 - groepsinterview met betrokken ambtenaren
 - individuele (telefonische) interviews met (voormalig) wethouders
 - individuele (telefonische) interviews met commissiegriffiers/ -secretarissen
 - groepsinterview met betrokken bewoners en vertegenwoordigers van instellingen
 - een schriftelijke enquête onder inwoners/ vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen waarvan bekend is dat zij in de periode 2003 tot en met 2005 geparticipeerd hebben
- een kleine 'straatimpressie' onder niet-deelnemers aan participatie/ inspraak ten behoeve van het inventariseren van motieven van non-respons.

Fase 3: verslaglegging

- opstellen van de rapportage met bevindingen en aanbevelingen

Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van de uitkomsten wordt vergroot door de triangulatie van onderzoeksgegevens: schriftelijke stukken, enquêtes en de mogelijkheid tot doorvragen tijdens interviews en groepsgesprekken. Deze bronnen vullen elkaar aan en vormen tegelijkertijd een controle op elkaar. Gezien het aantal interviews, casestudies en de respons op de enquêtes geeft het onderzoek een voldoende betrouwbaar en valide beeld van de situatie in de beide onderzochte gemeenten. De beide gemeenten worden niet met elkaar vergeleken. Generalisatie van de uitkomsten naar andere gemeenten is beperkt mogelijk, gegeven verschillen in onder andere omvang, bestuurscultuur en staande praktijk rond participatie. Wij menen echter dat veel, zo niet alle, van de bevindingen breed toepasbaar zijn (zie het voorwoord). De aanbevelingen zijn mede daarom zó opgesteld dat ze voor alle gemeenten bruikbaar zijn. Dit sluit aan bij de doelstellingen die het Stedelijk Innovatieprogramma nastreeft met het onderzoeksthema 'Organiserend Vermogen'.

Respons enquêtes

In het kader van dit onderzoek zijn twee enquêtes gehouden (zie fase 2): een schriftelijke enquête die is uitgezet onder alle participanten in beide gemeenten in de periode 2003 tot en met 2005 (voor zover adresgegevens bekend waren) en een mondelinge straatenuquête onder willekeurige inwoners van respectievelijk Dordrecht of Leiden. De schriftelijke enquête richtte zich met name op de tevredenheid met participatieprocessen.

De respons op de enquête onder participanten bedroeg voor Dordrecht **35%** (85 ingevulde enquêtes op een totaal van 240 verstuurde vragenlijsten) en voor Leiden **20%** (140 ingevulde enquêtes op een totaal van 687 verstuurde vragenlijsten).

In het kader van de straatimpressie werden mensen geselecteerd die aangaven nog nooit met de gemeente te hebben meegedacht over lokaal beleid. Aan 53 mensen in Dordrecht en 66 mensen in Leiden zijn een aantal vragen voorgelegd waaruit de motieven voor non-respons te destilleren zijn.

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente Dordrecht, Leiden en het Stedelijk Innovatieprogramma. De leden van de begeleidingscommissie zijn:

- de heer Van Erve, programmaleider STIP, Kenniscentrum Grote Steden
- mevrouw Ritzema, raadsadviseur gemeente Leiden
- de heer Scherpenzeel, raadsadviseur gemeente Dordrecht
- de heer Smits, beleidsmedewerker gemeente Dordrecht
- mevrouw Zalme, onderzoeksadviseur gemeente Leiden

Bijlage 4: Suggesties van participanten en non-participanten

4a Suggesties participanten

In de schriftelijke enquête vroegen wij de respondenten (deelnemers aan de formele inspraak in beide gemeenten in de periode 2002 tot en met 2005) ter afsluiting van de vragenlijst in een open vraag suggesties te geven hoe de gemeente beter kan inspelen op de ideeën van haar inwoners, bedrijven en instellingen. Wij geven hier een overzicht. De getallen tussen haakjes geven aan hoe vaak deze suggestie genoemd is.

Dordrecht

- Goed luisteren. Beter laten informeren. Meer gelegenheid geven tot discussie. (28)
- De burger beter informeren. Betere communicatie over het begin van een beleidsproces. Betere communicatie/ terugkoppeling naar burger en ondernemers. (11)
- Burgers eerder betrekken bij beleid. Besluitvorming is toch al gebeurd. (6)
- Gemeente moet doen wat ze beloofd Geen voorbarige activiteiten beginnen. (6)
- Beter informatiesysteem richting samenleving. Internet gebruiken bijvoorbeeld voor enquêtes onder burgers. (5)
- Er wordt niet goed onderzocht wat vooraf de gevolgen zijn voor van beleid.(4)
- Er komt nauwelijks respons op vragen van burgers. Serieuzer beantwoorden van vragen uit de gemeenschap. E-mails beter beantwoorden (3)
- Beter naar deelbelangen kijken (bijvoorbeeld voor ouderen). De gemeente heeft meer oog voor ondernemingen dan voor de burger. (3)
- Meer resultaat door burgerreferendum. (3)
- Verdere of meer democratisering. Relatie burger en gezag is niet goed. (2)
- Beter de belangen van de burger afwegen in proces. (2)
- Gemeente moet betrokken blijven bij de wijk/ college en raad vaker de wijk in. (2)
- Beter, meer helder en sneller publiceren van beleidsplannen.
- Na inspraak ook mogelijkheid respons voor burgers bieden.
- Gemeente benadrukt (haar) eigen gekleurde visie.
- Het beleid moet beter onderbouwd worden met cijfers.
- Ambtenaren verplichten in de gemeente woonachtig te zijn in verband met betrokkenheid.
- Besluit durven terug te draaien.
- Gemeente moet zich meer met de praktijk bemoeien.
- Eerder achter de mening van de ‘zwijgende meerderheid’ zien te komen.
- College B&W heeft te weinig kennis van zaken (bijvoorbeeld van de wet).
- Beter begeleiden van het proces.
- Beter de signalen van buurtverenigingen oppakken ook als bepaalde plannen/ inspraak etc. niet doorgaat.
- Geen dubbele agenda’s voeren.
- Macht(sverhouding) van sommige raadsleden te sterk.
- Beter dualisme.

- Gemeente moet niet eigen mening doordrijven.
- Besluiten beter afstemmen op de wensen van de burger.
- Door de manier van afhandelen kreeg je een gevoel van inspraak, maar uiteindelijk geen verandering.
- Organisatie transparanter maken voor de burger.
- Meer persoonlijk contact.

Leiden

- Beter luisteren. Gemeente (raad) moet beter op de hoogte zijn van wat er leeft. (27)
- Kortere lijnen met de burger. Bewoners eerder bij beleid betrekken. Vooraf met belanghebbende willen communiceren. Eerlijker en meer open naar de burger communiceren. (14)
- De gemeente had standpunt al bepaald. Inspraak was een schijnvertoning. Alles ligt van te voren vast. (5)
- Gemeente moet doen wat ze beloofd. Mondelinge toezeggingen van wethouders schriftelijk vastleggen. Wethouders moeten afspraken nakomen (4)
- Invoeren van de toegezegde ideeënbus. (4)
- Betere publicaties. Eerder en duidelijker de aankomende plannen bekend maken. Beter en duidelijker adverteren over inspraak. Beter de stadskrant verspreiden. (4)
- Sneller antwoord en zorgvuldiger. Slechte of geen reactie op verzoekschriften. (4)
- Beter reageren op aangeboden alternatieven (3)
- Betere en snellere terugkoppeling van inspraak. (3)
- Het gaat te vaak om het politieke spel niet om de inhoud. (3)
- Binnen de gemeente beter aangeven wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. (2)
- Ambtenaren meer bevoegdheid geven en meer professioneel en marktgericht met bewoners = klant omgaan. Ambtenaren meer voeling met de praktijk laten krijgen. (2)
- Burger betrekken in de discussie (in verband met expertise) (2)
- Gemeente moet meer open staan voor kritiek. (2)
- Meer zichtbaar zijn in de wijk/ werkbezoeken (2)
- Beter en eerlijk de belangen afwegen. (2)
- Organiseer referenda en daarmee meer draagvlak. (2)
- Wijkraden afschaffen en ambtenaren beter opleiden om beter met de burgers in contact te kunnen treden. / Kwalitatief betere ambtenaren (2)
- Een lijst van de belangrijkste problemen aanleggen en daarover meer en regelmatig bijeenkomsten beleggen.
- Stel het stadhuis eens open (ook voor ondernemers).
- Niet alleen reageren voor de verkiezingen.
- Niet alleen naar belanggroeperingen luisteren ook naar individuen.
- Insprekers niet laten wachten van begin tot eind van de vergadering. Duur van inspreken niet laten afhangen van totaal aantal sprekers. Zorgvuldiger uitnodigen.
- Stuur een persoonlijk antwoord en niet geautomatiseerd.
- Meer draagvlak onder vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties.
- Meer regionaal afstemmen en afwegen.

- Gemeente moet minder regulerend optreden.
- Niet leugenachtig reageren.
- Meer aandacht voor cultuurhistorische projecten.
- Een snellere aanpak en minder gedogen (ten aanzien van woon-/leefbeleid).
- Biedt ruimte aan ondernemers, bouwers en bewoners.
- Geef minder geld uit aan overbodige dingen.
- Minder strak aan alle regeltjes houden.
- Eerder deskundigen inschakelen in verband met kosten.
- Beter op de hoogte zijn van eigen regel- en of wetgeving.
- Ambtenaren apparaat uitdunnen en een meerjaren visie opstellen.
- Beter weergeven hoe de besluitvorming tot stand is gekomen.
- Betere opstelling tijdens inspraak (body language).
- Meer 'jip en Janneke-taal'.
- Slechte reactie (of geen) door de commissie op het inspraakverhaal.
- De plannen niet voor de zomer- of kerstvakantie in de inspraakronde inbrengen maar eerder.
- Inspraakmogelijkheid tijdens de besluitvormende vergaderingen.
- Juist minder inspraak door de burger.
- Beleid nu is goed en geen referenda.
- Aan inspraak moet tegemoet worden gekomen.
- De burger een groter kader bieden om in te spreken.
- Oprichten speciale 'kamer voor inspraak'.
- Wethouders onderwerpen aan psychologische test.
- LWO als adviesorgaan opheffen
- Andere wethouders zonder groeidoelstellingen.
- Huidige beleid is volstrekt zinloos.
- Raadsleden doen hun best maar weer afhankelijk van hun fractiediscipline.

4b Suggesties non-participanten

In de straatimpressie is de respondenten gevraagd naar suggesties over hoe de gemeente goed op de hoogte kan blijven van wat burgers willen en inwoners van de stad bezighoudt.

Dordrecht

- De straat op/ ook buiten campagnetijd de straat op. (5)
- Wijk-/ buurtavonden/ wijkinformatieavond. (5)
- Enquêtes over wensen van burgers/ 'enquêtes zoals deze'. (3)
- Digitale inspraak/ e-mailadres voor suggesties. (3)
- Discussieavonden met wethouders en raadsleden.
- Referendum.
- Raadsvergaderingen via radio en tv uitzenden.
- Straatfeesten.
- Informatiebulletin per wijk.
- Duidelijke publicatie over inspraakmogelijkheden.

Leiden

- (Internet)enquêtes/ forum op website/ online polls. (13)
- Referendum. (6)
- Gemeente meer de straat op. (5)
- Ideeënbus. (2)
- Via krant/ lokale media. (2)
- Mensen interviewen op de markt
- De burger moet zelf meer initiatief nemen.
- Informele communicatie.
- Naar buurthuizen gaan.
- De wijk in.
- Gebruik maken van beelden in gesprek met de burger, niet theoretisch.
- Breed verspreide nieuwsbrieven.
- Discussiepanel.

Bijlage 5: Enquêteformulier participanten

A. Voorvraag

1 Hebt u in de periode 2003 tot en met 2005 wel eens uw mening aan de gemeente kenbaar gemaakt rond een concreet onderwerp?

- nee ⇒ *U hoeft deze vragenlijst verder niet in te vullen. Wij danken u voor de getoonde interesse.*
- ja ⇒ *ga verder naar **vraag 2***

B. Wie bent u?

2 Bent u:

- man
- vrouw

3 Wat is uw leeftijd?

- 20 jaar of jonger
- tussen de 21 en 35 jaar
- tussen de 36 en 45 jaar
- tussen de 46 en 55 jaar
- 56 jaar of ouder

4 Wat is uw hoogst behaalde opleidingsniveau?

- basisschool/ lagere school
- huishoudschool/LTS
- mulo/ mavo
- mms/ hbs/ havo
- gymnasium/ lyceum/ atheneum/ vwo
- mbo/ mts
- hbo/ hts
- universiteit
- anders/ niet van toepassing

5 Hoe lang woont u in Dordrecht/ Leiden?

- korter dan 5 jaar
- tussen 5 en 10 jaar
- langer dan 10 jaar
- ik woon niet in Dordrecht/ Leiden

C. Uw betrokkenheid bij gemeentelijk beleid

6 Rond welk onderwerp of onderwerpen die spelen/ speelden in uw gemeente heeft u in de periode 2003 tot en met 2005 wel eens uw mening ingebracht bij de gemeente?

- a _____
- b _____
- c _____
- d _____

7 We vragen u voor de vervolgvragen het *meest recente onderwerp* van vraag 6 in gedachten te nemen. Welk onderwerp betreft dit? (kruis het juiste onderwerp aan)

- a
- b
- c
- d

8 Namens wie was u toen woordvoerder of deelnemer?

- als privé-persoon (niet namens een ander)
- namens mijn straat, buurt of wijk (buurtvereniging, wijkcomité etc.)
- namens een maatschappelijke instelling
- namens een onderneming (als medewerker of eigenaar)
- namens een belangengroep
- namens een andere overheid
- anders, namelijk _____

9 Hoe was u op de hoogte van de mogelijkheid tot inspreken of de mogelijkheid deel te nemen/ uw reactie te geven?

- media aandacht in krant of regionale radio/ televisie
- aankondiging/ uitnodiging op de gemeentepagina in krant of huis-aan- huisblad
- algemene brochure of uitnodiging van gemeente in brievenbus
- persoonlijke uitnodiging van gemeente aan mij of instelling, belangengroep, bedrijf etc.
- ik was al betrokken bij het onderwerp in eerdere fasen
- ik ben via andere mensen op deze mogelijkheid geattendeerd
- anders, namelijk _____

10 We vragen u voor de volgende vragen wederom het meest recente onderwerp in gedachten te nemen.

10a Hebt u bij dit onderwerp wel eens **schriftelijk** (per brief) uw mening bij de gemeente ingebracht?

nee

ja, de brief was gericht aan (meerdere opties mogelijk):

gemeenteraad, raadsfractie of raadslid

college van Burgemeester en Wethouders, of lid van het college

een of meerdere ambtenaren

10b Hebt u rond dit onderwerp wel eens **telefonisch** uw mening bij de gemeente ingebracht?

nee

ja, ik / wij hebben gesproken met (meerdere opties mogelijk):

raadslid

burgemeester of wethouder(s)

een of meerdere ambtenaren

10c Hebt u bij dit onderwerp wel eens **ingesproken** tijdens een vergadering van de gemeenteraad, bijvoorbeeld tijdens een commissievergadering?

nee

ja, namelijk (meerdere opties mogelijk):

bij de gehele gemeenteraad*

bij een onderdeel van de raad (zoals een raadscommissie)*

anders, namelijk _____

(*Burgemeester en wethouder(s) zijn meestal ook aanwezig bij deze vergaderingen)

10d Hebt u rond dit onderwerp deelgenomen aan een andere bijeenkomst dan een raadsvergadering, bijvoorbeeld een **discussie- of informatieavond**?

nee

ja, namelijk met (meerdere opties mogelijk):

raadsleden

burgemeester

wethouder(s)

ambtenaren

anders, namelijk _____

10e Ik heb op een **andere wijze** mijn mening bij de gemeente voor het voetlicht gebracht, namelijk: _____

Daar waren vanuit de gemeente bij betrokken:

- raadsleden
- burgemeester
- wethouder(s)
- ambtenaren
- anders, namelijk _____

D. Stellingen

Kunt u bij iedere stelling aangeven in hoeverre u het ermee eens of oneens bent?

We vragen u voor de volgende vragen wederom het meest recente onderwerp in gedachten te nemen.
De grijs gearceerde vragen hebben voornamelijk betrekking op het bijwonen van bijeenkomsten of vergaderingen. Indien een stelling niet op uw situatie van toepassing is kunt u dat ook aangeven via de optie 'niet van toepassing'.

nr		Bent u het met de volgende stellingen eens of oneens?					
		<i>SELECTEER ÉÉN ANTWOORD IN ELKE RIJ!</i>					
Stellingen		Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet van toepassing	Weet niet
A	Voordat ik naar de bijeenkomst ging, kende ik de 'spelregels', bijvoorbeeld of en wanneer ik mocht praten en hoeveel spreekijd ik zou hebben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Toen ik mijn verhaal deed luisterde de vertegenwoordiger(s) van de gemeente goed naar mijn inbreng.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Mijn mening is zorgvuldig meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Toen ik mijn verhaal deed begreep men wat ik wilde zeggen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Na afloop was mij duidelijk waarom de gemeente mijn inbreng wel of niet overnam.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Ik wist hoe de procedure zou verlopen, bijvoorbeeld wie wanneer een besluit zou nemen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G	Ik ben netjes en respectvol door de gemeente en haar vertegenwoordigers behandeld.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

nr	Bent u het met de volgende stellingen eens of oneens? <i>SELECTEER ÉÉN ANTWOORD IN ELKE RIJ!</i>						
Stellingen		Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Niet van toe- passing	Weet niet
H	De gemeente heeft zich actief ingezet om alle belanghebbenden bij het onderwerp te betrekken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I	Ik moest veel moeite doen om mijn ideeën duidelijk te maken aan de gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J	De gemeente heeft uitgelegd hoe de belangen van alle partijen (burgers, bedrijven, instellingen, de gemeente zelf) zijn meegewogen in het besluit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K	Ik weet waar ik aan toe ben, afspraak is afspraak, daar staat de gemeente voor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L	Ik ben tevreden met <i>de wijze waarop</i> de uiteindelijke beslissing tot stand is gekomen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M	Mijn inbreng heeft geleid tot een wijziging van beleid of besluit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
N	Ik voelde mij serieus genomen door de gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O	De gemeente was goed geïnformeerd over alle relevante belangen rond het onderwerp waarover ik mijn mening gaf.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
P	De gemeente was een goede gastheer tijdens de bijeenkomst(en) waaraan ik deelnam.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q	Ik heb mijn boodschap goed kunnen verkondigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
R	De bijeenkomsten waaraan ik deelnam waren goed georganiseerd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
S	De toezeggingen die de gemeente heeft gedaan aan mij of andere insprekers/ belanghebbenden, zijn ook écht uitgevoerd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
T	Het besluit of de uitkomst lag eigenlijk van te voren al vast	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
U	Een volgende keer zal ik zeker weer mijn mening bij de gemeente inbrengen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Open vraag tot slot

Hebt u suggesties hoe de gemeente beter kan inspelen op de ideeën van haar inwoners, bedrijven en instellingen?

Wij danken u voor het invullen van de vragenlijst!

Wilt de enquête zo spoedig mogelijk, maar vóór woensdag 12 mei a.s. retourneren?

Bijlage 6: Enquêteformulier non-participanten

Introductietekst

Mag ik u wat vragen?

In opdracht van de gemeente Leiden/ Dordrecht zou ik u graag een paar vragen voor willen leggen over of u wel eens meepraat over gemeentelijk beleid en wat u daarvan vindt. Het duurt slechts enkele minuten.

Startvragen

1 Woont of werkt u in de gemeente Leiden/ Dordrecht?

- ja *ga verder met het onderzoek*
 nee *geen respondent voor dit onderzoek – beleefd bedanken en gesprek beëindigen*

2 Hebt u in de periode 2003 tot en met 2005 wel eens uw mening aan de gemeente kenbaar gemaakt rond een concreet onderwerp?

Indien nodig verder toelichten met voorbeelden: bijvoorbeeld een informatieavond van de gemeente bijgewoond, of ingesproken tijdens een vergadering van de gemeenteraad.

- ja *geen respondent voor dit onderzoek – beleefd bedanken en gesprek beëindigen*
 nee *ga verder met het onderzoek*

Algemene vragen

3 Registreren zonder te vragen, respondent is:

- man
 vrouw

Ik wil graag starten met enkele algemene vragen.

4 Wat is uw leeftijd?

- 20 jaar of jonger
 tussen de 21 en 35 jaar
 tussen de 36 en 45 jaar
 tussen de 46 en 55 jaar
 56 jaar of ouder

5 Wat is uw hoogst behaalde opleidingsniveau?

- basisschool/ lagere school
- huishoudschool/ LTS
- mulo/ mavo
- mms/ hbs/ havo
- gymnasium/ lyceum/ atheneum/ vwo
- mbo/ mts
- hbo/ hts
- universiteit
- anders/ niet van toepassing

6 Hoe lang woont of werkt u al in deze gemeente?

- korter dan 5 jaar
- tussen de 5 en 10 jaar
- langer dan 10 jaar

7 U gaf aan dat u nog nooit uw mening heeft kenbaar gemaakt aan de gemeente rond een bepaald onderwerp. Kunt u aangeven waarom niet?

Stellen als open vraag, interpreteer het antwoord en breng onder in de volgende antwoordmogelijkheden – max. 3 antwoorden aankruisen!

- het gaat goed in de gemeente, het is niet nodig
- ik stem tijdens de verkiezingen, meer wil ik niet doen
- de gemeente luistert toch niet
- ik heb geen tijd
- ik heb geen zin/ geen interesse
- ik wist niet dat ik kon inspreken, ik ken die mogelijkheid niet
- ik begrijp niet hoe het werkt, ik vind het moeilijk, ik weet niet waar ik moet zijn
- anders, namelijk _____

8 Zijn er onderwerpen waarvan u weet dat de gemeente er zich mee bezig houdt én die u persoonlijk raken of die u belangrijk vindt?

Indien nodig de respondent op weg te helpen door een voorbeeld te noemen: ontwikkelingen rond parkeren in de binnenstad, ontwikkelingen in uw eigen wijk...

- nee
- ja

Indien ja, welke onderwerpen zijn dit?

Stellingen

Ik wil nu u graag een aantal stellingen voorleggen, kunt u aangeven in hoeverre u het met deze stelling eens of oneens bent?

nr	Bent u het met de volgende stellingen eens of oneens					
<i>SELECTEER EEN ANTWOORD IN ELKE RIJ</i>		Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
9	Het gemeentebestuur doet moeite met mij in contact te komen over belangrijke onderwerpen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Het gemeentebestuur weet niet wat er leeft onder inwoners, bedrijven en instellingen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Ik weet hoe de gemeente mijn belangen en die van anderen meeweegt in haar besluiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	De gemeente doet wat het belooft, ik weet waar ik aan toe ben, afspraak is afspraak.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Ik heb er vertrouwen in dat het gemeentebestuur mijn belangen goed behartigt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Het gemeentebestuur is ook buiten verkiezingstijd toegankelijk voor mijn opvattingen, ideeën en kritiek.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Ik begrijp niet hoe besluiten bij de gemeente genomen worden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Ik ben bekend met de mogelijkheid in te spreken bij het gemeentebestuur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Ik heb geen tijd om mij met de gemeente of gemeentelijk beleid te bemoeien.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	De gemeente voert kwalitatief goed beleid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Gemeentelijk beleid interesseert mij.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Ik weet dat de gemeente wel eens informatie- of discussieavonden organiseert rond bepaalde thema's.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	Besluiten van het gemeentebestuur liggen al op voorhand vast, daar kan ik niets aan doen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

nr	Bent u het met de volgende stellingen eens of oneens					
	<i>SELECTEER EEN ANTWOORD IN ELKE RIJ</i>					
22	Als een gemeentelijk onderwerp mij raakt of interesseert ben ik bereid mij daarvoor in te zetten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23	De gemeenteraadsverkiezingen geven mij onvoldoende mogelijkheid mijn stem te laten horen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24	Ik zou niet weten wanneer ik over een bepaald onderwerp in de gemeente mee zou kunnen praten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tot slot

Dan wil ik graag nog één algemene vraag stellen tot slot.

25 Heeft u ideeën over hoe de gemeente goed op de hoogte kan blijven van wat burgers willen, wat u en anderen als inwoners van de stad bezig houdt?

Nee

ja, indien ja welke:

1 _____

2 _____

3 _____

Afsluiten en hartelijk danken voor de tijd en medewerking!

Indien respondent ernaar vraagt enige uitleg/ achtergrond over het onderzoek geven:

Het is een onderzoek in opdracht van twee gemeenten, Dordrecht én Leiden. In het kader van het onderzoek is gesproken met ambtenaren, wethouders, raadsleden én ook direct met burgers. Daarnaast maakt deze enquête deel uit van het onderzoek. De resultaten moeten ervoor zorgen dat de gemeente op een betere, efficiëntere manier burgers kan betrekken bij beleid.

Bijlage 7: Begripsbepaling

Begrip	Omschrijving
Participatie	Het <i>deelnemen</i> door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan <i>beleidsprocessen gericht op de publieke zaak</i> (voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid). ⁵⁵ NB. 'participatie' is in het dagelijks taalgebruik een algemene term die op allerlei zaken betrekking kan hebben (participatie bij...). Deze definitie betreft participatie bij 'beleidsprocessen gericht op de publieke zaak'. Dit hoeven dus niet alleen beleidsprocessen (exclusief) van het gemeentebestuur te zijn.
Inspraak	Een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun <i>mening te uiten</i> over het <i>overheidsbeleid</i> . ⁵⁶
Interactief beleid	Het door de overheid in <i>een zo vroeg mogelijk stadium betrekken</i> van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en andere overheden bij het beleid om in <i>open wisselwerking</i> met hen tot de voorbereiding, bepaling en/ of evaluatie van beleid te komen. ⁵⁷ Interactief beleid is een verzamelterm van vier vormen van participatie: 1 partijen ontwikkelen zelf beleid; 2 partijen en overheid werken samen; 3 partijen beslissen mee; 4 partijen adviseren de overheid. Of nog algemener: de ene partij betreft de andere partij in een zo vroeg mogelijk stadium en in een open wisselwerking om tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid te komen.

Schema 7.1: definities van centrale begrippen

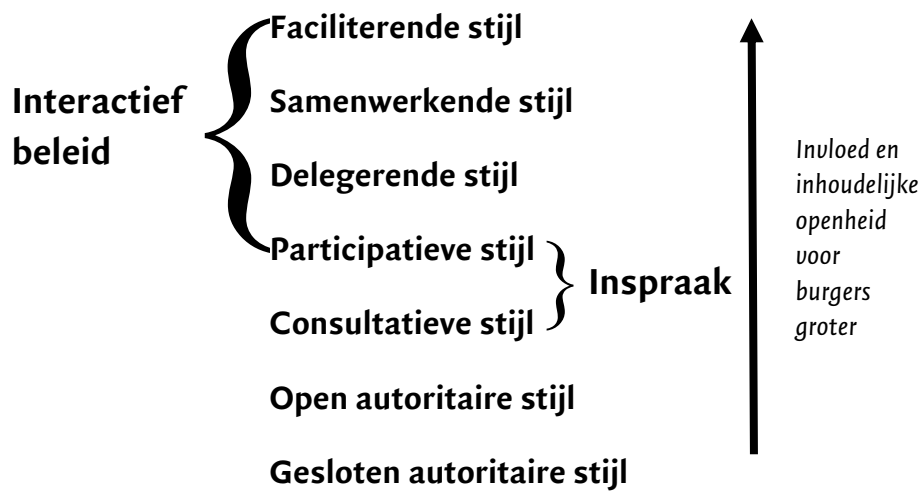
⁵⁵ Ontleend aan: van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal; Pröpper en Steenbeek 2001.

⁵⁶ Zie Pröpper en Steenbeek, 2001, p. 48.

⁵⁷ Zie Pröpper en Steenbeek, 2001, p. 15.

Vorm van participatie en rol van de partijen	Willekeurige voorbeelden	Bijpassende 'bestuursstijl'	Typering volgens kernbegrippen
Initiatiefnemer zelfstandig beleid voeren, zelf creëren en zelf beslissen	Burgers ontwikkelen een eigen plan voor de inrichting van een winkelcomplex, waarvan de burgers zelf eigenaar zijn. Dit plan moet ook primair door de burgers zelf worden gefinancierd en uitgevoerd.	Faciliterende stijl	Interactief beleid
Samenwerkingspartner (co-producent) met anderen beleid voeren en hierover gezamenlijk beslissen	Problemen worden alleen aangepakt als burgers (en andere partners) deze als knelpunt ervaren en er bijvoorbeeld pas wordt gesloopt als zij dat als noodzakelijk ervaren.	Samenwerkende stijl	Interactief beleid
Medebeslisser zelf beslissen op onderdelen binnen de kaders van gemeente	Burgers kunnen zelf beslissen over herinrichtingsvoorstellen voor een plein/ straat in de wijk.	Delegerende stijl	Interactief beleid
Adviseur (vanaf het begin) in een vroeg stadium met veel ruimte advies geven	Burgers worden om advies gevraagd voor de invulling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), inclusief de verdeling van de budgetten.	Participatieve stijl	Interactief beleid en inspraak
Adviseur (aan het eind) in later stadium reageren op uitgewerkt plan	Burgers worden gevraagd te reageren op een concept- cultuurnota.	Consultatieve stijl	Inspraak
Toehoorder of object van onderzoek luisteren en/of antwoord geven op gerichte vragen	Een gemeente neemt een verkeersbesluit en communiceert alleen over de instelling van een 30 km/u regime in een woonwijk.	Open autoritaire stijl	Zelfstandig gemeentelijk beleid
Geen rol gemeentebestuur neemt een besluit en communiceert daar niet over	Er wordt een nieuw automatiseringssysteem (soft- en hardware) aangeschaft voor verwerking en monitoring van ingekomen post.	Gesloten autoritaire stijl	Zelfstandig gemeentelijk beleid

Tabel 7.1: vormen van participatie waaronder interactief beleid en inspraak.



Figuur 7.1: de participatieladder⁵⁸

⁵⁸ Zie: Igno Pröpper en Deanneke Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho 2001, tweede herziene druk, 2001. Zie ook: *Interactieve beleidsvoering, de binnenkant van het proces*, Igno Pröpper, VNG-uitgeverij, 1999.

Bijlage 8: Overzicht stellingen enquête participanten

Deze bijlage bevat alle stellingen uit de enquête die is gehouden onder inwoners, vertegenwoordigers van instellingen en ondernemers uit Dordrecht en Leiden waarvan bekend is dat zij in de onderzoeksperiode hebben deelgenomen aan een participatieproces (zie bijlage 5 voor de vragenlijst).

Stellingen over kennis van participatie	Leiden			Dordrecht		
	Eens	Oneens	Weet niet	Eens	Oneens	Weet niet
n = 140 / n = 85						
%						
Ik ken de 'spelregels', bijvoorbeeld: óf en wanneer ik mag praten en hoeveel spreektijd ik heb	79	20	1	69	31	0
Ik ken het verloop van de procedure, bijvoorbeeld: wie er wanneer een besluit neemt	74	23	6	60	40	0

Tabel 8.1: resultaten uit de enquête onder participanten op het onderdeel kennis van participatie

Stellingen over responsief bestuur	Leiden			Dordrecht		
	Eens	Oneens	Weet niet	Eens	Oneens	Weet niet
n = 140 / n = 85 ⁵⁹						
	%					
Het gemeentebestuur luistert goed						
De gemeente luistert goed naar mijn mening	70	24	8	61	36	3
Toen ik mijn verhaal deed begreep men wat ik wilde zeggen	78	16	6	80	14	6
Ik moest veel moeite doen ideeën duidelijk te maken	46	48	6	56	42	3
Het besluit lag op voorhand al vast	67	20	13	69	14	18
Ik heb mijn boodschap goed kunnen verkondigen	84	13	2	74	22	4
Het gemeentebestuur weet wat leeft en speelt in de samenleving						
De gemeente zet zich actief in om alle belanghebbenden te betrekken	44	44	11	37	58	6
De gemeente kent alle relevante belangen rond het onderwerp	47	39	14	40	51	9
Het gemeentebestuur maakt zorgvuldige afwegingen en weegt deze mee						
Mijn mening is zorgvuldig meegewogen	29	57	15	17	68	16
Ik ben tevreden met de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen	34	61	5	20	76	4
Het gemeentebestuur legt verantwoording af over belangen / afwegingen						
Het is duidelijk waarom de gemeente uw inbreng wel of niet overnam	31	59	10	19	70	11
Gemeente legt uit hoe de belangen zijn meegewogen in het besluit	38	51	11	27	62	11
Gemeente handelt conform afweging en besluitvorming						
Ik weet waar ik aan toe ben, afspraak is afspraak	20	64	16	8	78	14
De toezeggingen zijn ook écht uitgevoerd	27	52	22	13	70	17

Tabel 8.2: resultaten uit de enquête onder participanten m.b.t. het oordeel over de responsiviteit van de gemeente Leiden en Dordrecht

⁵⁹ Het aantal respondenten (= n) varieert per stelling. Bijvoorbeeld bij stelling L bestaat er voor Leiden een maximum n = 120 en bij vraag A een minimum n = 82. Voor Dordrecht is dit bij vraag U een maximum van n = 76 en bij vraag S een minimum van n = 60. De variatie laat zich verklaren doordat een aantal respondenten niets invulden of de optie geen mening aankruisten.

Bijlage 9: Overzicht stellingen enquête non-participanten

Deze bijlage bevat tabellen uit de straatimpressie die is gehouden onder willekeurig aangesproken inwoners in de gemeente Dordrecht en Leiden (zie bijlage 6 voor de vragenlijst).

Kenmerken respondenten: iets meer dan de helft van respondenten in beide gemeenten is man (57% Dordrecht en 54% Leiden). Alle leeftijden zijn vertegenwoordigd met een uitschieter in de categorie 21 tot 35 jaar (28% in Dordrecht en 39% in Leiden). Het opleidingsniveau van de meeste respondenten in Dordrecht is MULO/ MAVO of MBO/ MTS (28% en 23%). Het opleidingsniveau van de meeste respondenten in Leiden is universitair (23%) en MBO/ MTS en HBO/ HTS (beiden 20%). Ruim meer dan de helft van de respondenten woont of werkt langer dan 10 jaar in Dordrecht respectievelijk Leiden.

Motief	Dordrecht	Leiden
geen zin/ geen interesse	33%	18%
wist niet van de mogelijkheid voor participatie	22%	10%
geen tijd	16%	13%
het gaat goed in de gemeente, het is niet nodig	8%	14%
stem al tijdens de verkiezingen, is voldoende	8%	10%
gemeente luistert toch niet	5%	18%
begrijp niet hoe het werkt/ weet niet waar ik moet zijn	5%	7%
anders	3%	11%

Tabel 9.1: motieven voor non-respons, bron: straatenquête in Dordrecht (n = 53) en Leiden (n = 66)

Stellingen n = 66 / n = 53	Leiden			Dordrecht		
	Eens	Oneens	Weet niet	Eens	Oneens	Weet niet
Het gemeentebestuur doet moeite met mij in contact te komen over belangrijke onderwerpen	27	64	9	26	53	21
Het gemeentebestuur weet niet wat er leeft onder inwoners, bedrijven en instellingen	42	38	20	36	55	9
Ik weet hoe de gemeente mijn belangen en die van anderen meeweegt in haar besluiten	27	62	11	28	57	15
De gemeente doet wat zij belooft, ik weet waar ik aan toe ben, afspraak is afspraak	32	48	20	27	45	28
Ik heb er vertrouwen in dat het gemeentebestuur mijn belangen goed behartigt	49	46	6	55	24	21
Het gemeentebestuur is ook buiten verkiezingstijd toegankelijk voor mijn opvattingen, ideeën en kritiek	32	34	33	47	19	34
Ik begrijp niet hoe besluiten bij de gemeente genomen worden	55	42	3	49	45	6
Ik ben bekend met de mogelijkheid in te spreken bij het gemeentebestuur	53	42	5	47	51	2
Ik heb geen tijd om mij met de gemeente of gemeentelijk beleid te bemoeien	61	34	5	43	55	2
De gemeente voert kwalitatief goed beleid	43	40	17	58	21	21
Gemeentelijk beleid interesseert mij	49	45	6	66	30	4
Ik weet dat de gemeente wel eens informatie- of discussieavonden organiseert rond bepaalde thema's	62	36	2	72	24	4
Besluiten van het gemeentebestuur liggen al op voorhand vast, daar kan ik niets aan doen	43	43	14	28	47	25
Als een gemeentelijk onderwerp mij raakt of interesseert dan ben ik bereid mij daarvoor in te zetten	72	23	5	66	28	6
De gemeenteraadsverkiezingen geven mij onvoldoende mogelijkheid mijn stem te laten horen	33	55	12	32	59	9
Ik zou niet weten wanneer ik over een bepaald onderwerp in de gemeente mee zou kunnen praten	48	47	5	47	49	4

Tabel 9.2: stellingen straatimpressie