



BETERE PLANNEN EN MEER DRAAGVLAK

REKENKAMERONDERZOEK NAAR HET PARTICIPATIEBELEID VAN DE
GEMEENTE AMSTELVEEN

Gemeente  Amstelveen

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKVELD 26 · 5261 EB VUGHT

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

POSTBUS 115 · 5260 AC VUGHT

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

TELEFOON (073) 658 70 80

KVK 33300373

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Doel- en vraagstelling.....	1
1.3	Aanpak.....	2
1.4	Leeswijzer.....	3
2	Het participatiebeleid in Amstelveen.....	4
2.1	Beleid rond participatie.....	4
2.2	Actuele ambities en ontwikkelingen.....	6
2.3	Borging van participatie.....	7
2.4	Middelen voor participatie.....	8
3	Participatie in de praktijk: aanpak.....	9
3.1	Professionele vormgeving.....	9
3.2	Kwaliteit van samenwerking.....	11
3.3	De rol van de raad.....	13
4	Participatie in de praktijk: effecten.....	15
4.1	Bijdrage aan realisatiekracht.....	15
4.2	Bijdrage aan democratie.....	16
4.3	Tevredenheid van projectleiders en deelnemers.....	19
5	Conclusies en aanbevelingen.....	21
	Bijlagen.....	27
1	Kerngegevens van de 15 geëvalueerde participatietrajecten.....	27
2	De drie geselecteerde verdiepingsdossiers.....	29
3	Evaluatiemodel en normenkader.....	32
4	Geraadpleegde bronnen.....	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op landelijk niveau is er binnen gemeenten veel aandacht voor allerlei (nieuwe) vormen van participatie. Daarbij wordt in het kader van de terugtrekkende overheid er meer verlangd van maatschappelijke initiatieven. Het begrip participatie wordt dus breed opgevat: het gaat niet alleen om burgers die meepraten over beleid of uitvoering, maar bijvoorbeeld ook over maatschappelijke initiatieven waarbij burgers zelf de initiërende en uitvoerende partij zijn.

Ook binnen gemeente Amstelveen wordt er geïnvesteerd in participatie. In 2005 verscheen de Participatienota Amstelveen als een beleidskader voor participatie. De nota gaat over aanvullende participatie die plaatsvindt naast formele inspraakmomenten. Een evaluatie uit 2009 - in opdracht van het college - laat zien dat het beleid voldoet, maar dat er in de uitvoering nog genoeg ruimte is voor verbetering, met name met betrekking tot de wijkplatforms. Naar aanleiding van de evaluatie is een “vernieuwde koers voor participatie via wijkplatforms” vastgesteld.¹ Hierin heeft de gemeente geprobeerd de rol van de wijkplatforms en de informatievoorziening te verhelderen.

De rekenkamercommissie neemt waar dat gemeente Amstelveen investeert in participatie, maar dat het ondanks goede intenties en een serieuze inspanning, soms tot teleurstelling en verongelijkheid bij bewoners leidt. Dit terwijl Amstelveen met participatie juist “betere inhoudelijke plannen” en “meer draagvlak” wil realiseren. De rekenkamercommissie wil dan ook de raad met dit onderzoek meer zicht geven op de mate waarin de met het participatiebeleid beoogde doelen daadwerkelijk worden bereikt. Daarbij moet het onderzoek ook toekomstgericht zijn: wat zijn de toekomstige opgaven op het gebied van participatie en wat kan de gemeente daarbij leren van eerdere ervaringen?

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te geven in het gemeentelijke participatiebeleid en de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. Het onderzoek moet resulteren in zinvolle aanbevelingen voor de toekomst.

¹ Gemeente Amstelveen, *Vernieuwde koers voor participatie via wijkplatforms*, 27 december 2010.

Vraagstelling

BELEID

- 1 Hoe ziet het gemeentelijke beleid over participatie eruit?
 - Is er een actueel participatiebeleid?
 - Welke doelen worden nagestreefd?
 - Welke (financiële) middelen zijn hiertoe beschikbaar gesteld?
 - Is het participatiebeleid voldoende bekend (onder bestuurders, raad en ambtenaren)?
 - Heeft de raad de kaders vastgesteld?

UITVOERING

- 2 Hoe wordt het beleid toegepast?
 - Op welke wijze is participatie geborgd in de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie?
 - Wordt participatie in beleidsprocessen adequaat voorbereid en doordacht via een plan van aanpak per project?
 - Welke middelen worden vooral ingezet en wordt daarmee het doel bereikt?
 - Wordt in de praktijk voldoende aan verwachtingenmanagement gedaan?
 - Hoe wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid?
 - Welke rol heeft de raad in participatietrajecten? In hoeverre nemen raadsleden ook actief deel aan participatietrajecten?

EFFECTEN

- 3 In hoeverre worden de beoogde doelen bereikt?
 - Worden participatietrajecten geëvalueerd en worden de participanten daarbij betrokken? Zo ja, zijn burgers tevreden?
 - Leidt participatie in de praktijk tot betere en beter gedragen besluiten?

LEREN EN ONTWIKKELEN

- 4 Hoe heeft de participatiepraktijk van de gemeente Amstelveen zich in deze collegeperiode ontwikkeld? In hoeverre zijn de lessen uit de evaluatie van 2009 en de vernieuwde koers voor participatie via wijkplatforms ook echt opgepakt?
- 5 Wat zijn de actuele ambities en verwachte ontwikkelingen voor de komende jaren en hoe kunnen deze worden versterkt? Wat zijn hiertoe zinvolle lessen uit de huidige praktijk?

1.3 Aanpak

Er is gekozen voor een aanpak langs twee sporen.

SPOOR 1: EVALUATIE VAN 15 TRAJECTEN MET DE PARTICIPATIEMONITOR

Na een oriënterend interview met de burgemeester en enkele ambtelijke sleutelpersonen, zijn vijftien participatietrajecten geselecteerd die in de huidige collegeperiode zijn uitgevoerd en samen de Amstelveense participatiepraktijk weerspiegelen. Deze trajecten zijn geëvalueerd met de **Participatiemonitor**, een

meetinstrument waarmee gemeenten die meedoen aan de landelijke Benchmark Burgerparticipatie elk denkbaar participatietraject kunnen evalueren.

De Participatiemonitor bestaat uit:

- een online zelfevaluatie door de projectleider of beleidsmedewerker van de gemeente die ambtelijk verantwoordelijk was voor het traject.
- een online enquête onder burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die aan het een traject hebben deelgenomen.

GESELECTEERDE PARTICIPATIETRAJECTEN VOOR EVALUATIE PARTICIPATIEMONITOR

1 Aanleg rotonde Van der Hooplaan/Lindenlaan	9 Landgoed Tulpenburgh
2 Badje Bovenkerk in particulier beheer	10 Modernisering parkeerbeleid
3 Bewoners aan zet	11 Nota paracommercieel beleid
4 Opfleuren Smeenklaan/ Patrimonium	12 Omgevingskwaliteit Uilenstede
5 Bomenrenovatie Amstelveen najaar 2012	13 Sportnota 2013-2020
6 Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp	14 Visie Stadshart Amstelveen 2025
7 Hortensialaan	15 Waterspeelplaats De Punter
8 Inrichtingsplan buitenruimte Westwijkplein	

Dit heeft per traject een beknopt trajectrapport opgeleverd van drie pagina's waarin de waarderingen van de projectleiders en deelnemers zijn weergegeven. Alle trajectrapporten zijn in **een aparte bundel als bijlage bij dit rapport** beschikbaar. De projectleiders hebben het rapport van hun traject tevens per mail ontvangen. Een overzicht van enkele kerngegevens uit de trajectrapporten van de Participatiemonitor – inclusief een toelichting op de methodiek – is opgenomen in **bijlage 1**.

SPOOR 2: VERDIEPING OP DRIE VERDIEPINGSDOSSIER

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie drie trajecten geselecteerd voor verdiepend onderzoek middels dossierstudie en interviews. Het gaat om:

- 1 Badje Bovenkerk in particulier beheer
- 2 Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp
- 3 Nota paracommercieel beleid

Er is een korte beschrijving van deze drie trajecten opgenomen in **bijlage 2**.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het participatiebeleid van de gemeente Amstelveen en de wijze waarop participatie in de organisatie is geborgd (onderzoeksvragen 1, 4 en 5).

Hoofdstuk 3 gaat in op het verloop van participatieprocessen in de praktijk (onderzoeksvraag 2). De effecten van participatie komen in **hoofdstuk 4** aan de orde (onderzoeksvraag 3). De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in **hoofdstuk 5**. De bevindingen zijn gebaseerd op analyses van de 15 trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd. De drie verdiepingsdossiers zijn gebruikt ter illustratie. De illustraties zijn weergegeven in de oranje tekstblokken. Ook aansprekende voorbeelden uit de andere 12 trajecten komen aan de orde voor zover relevant. Het gebruikte evaluatiemodel en normenkader is opgenomen in **bijlage 3**.

2 Het participatiebeleid in Amstelveen

2.1 Beleid rond participatie

Norm: er is een actueel, door de raad vastgesteld participatiebeleid waarin alle vormen van participatie beschreven worden. Het beleid bevat heldere doelen, uitgangspunten en spelregels voor participatie en maakt duidelijk wat de beoogde effecten zijn in de samenleving.

HET BELEID

Er is een door de raad vastgesteld participatiebeleid. Dit beleid is beschreven in de volgende achtereenvolgende beleidsdocumenten:

- **Participatienota 2005:** deze nota benoemt doelstellingen, uitgangspunten en spelregels voor participatie en formuleert een aantal aanbevelingen voor het concreet vormgeven van participatie in de praktijk.
- **Nieuwe afspraken over de samenwerking met de wijkplatforms 2010:** naar aanleiding van de evaluatie van het participatiebeleid in 2009 zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt met de wijkplatforms, bedoeld om de verwachtingen over en weer te verhelderen.
- **Herijking werkwijze ruimtelijke projecten 2011:** een nieuwe werkwijze voor ruimtelijke projecten vanuit de wens om tot efficiëntere en effectievere ruimtelijke planprocessen te komen met kortere doorlooptijden. De werkwijze omvat onder andere het uitvoeren van een uitgebreide omgevingsanalyse aan het begin van het planproces en vroegtijdig overleg met direct belanghebbenden vóór besluitvorming door het college.

Uit het participatiebeleid blijkt dat gemeente Amstelveen participatie langs vier sporen vorm geeft:

- 1 Via formele inspraakprocedures.
- 2 Structurele participatie van bewoners in dertien wijkplatforms en de dorpsraad 'Nes aan de Amstel'. Wijkplatforms hebben een vaste kern van deelnemers voor de voorbereiding van de agenda. Afhankelijk van het onderwerp kan de samenstelling van het wijkplatform wijzigen. Bewoners kunnen dus zelf per onderwerp kiezen of zij deelnemer willen zijn van het wijkplatform. De dorpsraad 'NES aan de Amstel' is een vaste adviescommissie van burgers. Leden worden rechtstreeks gekozen via verkiezingen.
- 3 Structurele participatie van vijf inhoudelijke participatiegroepen: de Groenraad, de Seniorenraad, de Participatiegroep gehandicapten, de Participatiegroep minima en de Adviescommissie wonen. Leden van de groepen komen daarnaast bij elkaar in het verband van drie kennisadviesteams (KAT): KAT Wmo, KAT Sociale Zaken en KAT Ruimte.
- 4 Het spoor 'Op zoek naar nieuwe wegen' waarbinnen de gemeente Amstelveen experimenteert met nieuwe vormen van participatie. Meer hierover in paragraaf 2.2.

DOELEN VAN HET BELEID

In het beleid zijn de volgende zes generieke doelen van participatie geformuleerd:

- 1 *Betere inhoudelijke plannen.* Relevante partijen brengen kennis in over de problematiek en mogelijke oplossingen.
- 2 *Creëren van wederzijds begrip.* Participatie leidt tot constructieve communicatie met relevante partijen. Hierdoor is er eerder kans op wederzijds begrip.
- 3 *Vergroting van draagvlak* voor gemeentelijk beleid.
- 4 *Meer armslag* omdat meerdere partijen tijd, geld en ideeën bundelen.
- 5 *Verbetering van de relatie.* Door participatie in te zetten worden nieuwe relaties aangegaan of bestaande relaties verbeterd.
- 6 *Beter imago.* De beeldvorming over de gemeente wordt beter door goede participatieprocessen of de resultaten daarvan.

Ten aanzien van ruimtelijke projecten en participatie via wijkplatforms zijn ook specifieke doelen geformuleerd. Voor ruimtelijke projecten: zo vroeg mogelijk informeren over plannen in hun directe omgeving en het kunnen managen van verwachtingen. Ten aanzien van structurele participatie via wijkplatforms: meer wijkbewoners bereiken en betrekken bij ontwikkelingen in hun wijk.

Casus Badje Bovenkerk in particulier beheer

In deze casus was het primaire doel 'meer armslag realiseren' en daarmee Badje Bovenkerk te behouden. De gemeente had namelijk onvoldoende (financiële) middelen om Badje Bovenkerk structureel te onderhouden en te beheren. De samenleving gaf aan het badje te willen behouden en zich hiervoor in te willen zetten. Een alternatief was dus om de uitvoeringskracht te gebruiken van partijen in de samenleving. Dit is gerealiseerd door het beheer over te dragen aan een stichting die in staat is om de gehele organisatie rondom het beheer te verzorgen.

Casus Paracommercieel beleid

In deze casus waren er twee doelen: (1) betere inhoudelijke plannen en (2) vergroting van draagvlak. Dit is gerealiseerd door via informele consultatieronden goed zicht te krijgen op alle belangen van belanghebbenden, door intensieve communicatie een goede relatie op te bouwen en een transparant proces van inzage en zienswijzen te organiseren.

UITGANGSPUNTEN EN SPELREGELS

Het participatiebeleid benoemt algemene uitgangspunten en spelregels voor het organiseren van participatie. Er zijn ook enkele specifieke uitgangspunten en spelregels benoemd voor structurele participatie.

Algemeen:

- 1 Participatie is geen doel op zich, maar een instrument om een bepaald doel te bereiken.
- 2 Participatie is maatwerk. In iedere situatie wordt afgewogen in welke mate en in welke vorm participatie wordt ingezet. Dit hangt af van de inhoudelijke opgave, de mogelijke meerwaarde van participatie, de aanwezige speelruimte, partijen en hun belangen en beschikbare tijd, capaciteit en middelen.
- 3 Participatie krijgt binnen elk project zo vroeg mogelijk een eigen plaats en budget.

- 4 De rollen van raad en college in participatieprocessen kunnen per situatie verschillen. Voor de raad geldt bijvoorbeeld dat deze:
 - alleen kaders stelt en achteraf beoordeelt of het participatieproces correct is verlopen;
 - of zich actief opstelt in het proces om de inbreng van belanghebbenden beter te kunnen kan afwegen bij de besluitvorming;
 - of bij bepaalde dossiers ook zelf trekker kan zijn van het proces.

Ten aanzien van structurele participatie in wijkplatforms– kern van de vernieuwde koers uit december 2010:

- 1 De wijkplatforms hebben een signalerende rol naar de gemeente en worden door de gemeente geconsulteerd over beleidsplannen, voorzieningen, beheer en renovatie en ruimtelijke projecten die specifiek op de wijk gericht zijn.
- 2 Consultatie vindt plaats voordat het college tot besluitvorming over gaat.
- 3 Wijkplatforms worden over belangrijke ontwikkelingen waarover zij niet worden geconsulteerd wél geïnformeerd.
- 4 Het gemeentebestuur weegt adviezen van wijkplatforms serieus mee bij de besluitvorming. Het college licht toe hoe dit is gebeurd, en beargumenteert waarom adviezen al of niet zijn overgenomen.
- 5 Om meer wijkbewoners te bereiken en te betrekken, wordt in de toekomst meer gebruik gemaakt van digitale enquêtes en interactieve projectsites.
- 6 Het voltallige college voert eenmaal per jaar overleg met de wijkplatforms over de samenwerking en belangrijke ontwikkelingen in de wijken.

2.2 Actuele ambities en ontwikkelingen

Norm: participatietrajecten worden systematisch geëvalueerd, waar mogelijk en zinvol samen met participanten. De lessen uit de evaluatie van 2009 en de vernieuwde koers voor participatie via wijkplatforms hebben geleid tot concrete verbeteringen in de praktijk.

EVALUATIE EN DOORONTWIKKELING

Het participatiebeleid wordt regelmatig geëvalueerd. Dit leidt ook tot concrete verbeteringen. Zo zijn er naar aanleiding van de evaluatie van het participatiebeleid in 2009 nieuwe werkafspraken gemaakt met de wijkplatforms, bedoeld om de verwachtingen over en weer te verhelderen. In 2011 is de werkwijze rondom ruimtelijke projecten veranderd. De werkwijze omvat onder andere het uitvoeren van een uitgebreide omgevingsanalyse aan het begin van het planproces en vroegtijdig overleg met direct belanghebbenden vóór besluitvorming door het college.

Tot op heden vindt geen systematische evaluatie plaats van individuele participatietrajecten. Hier zijn geen afspraken over gemaakt. Of trajecten geëvalueerd worden, is afhankelijk van de keuze van projectleiders zelf. Op 6 oktober 2013 heeft de raad het initiatiefvoorstel 'Anders investeren in vertrouwen van burgers' aangenomen. Onderdeel daarvan is deelname aan de landelijke Benchmark Burgerparticipatie. De Participatiemonitor – het evaluatieinstrument dat ook in dit rekenkameronderzoek is

gebruikt – komt daarmee beschikbaar voor college en ambtelijke organisatie om ook individuele trajecten te gaan evalueren.

OP ZOEK NAAR NIEUWE WEGEN

Onder de noemer ‘op zoek naar nieuwe wegen’ experimenteert de gemeente Amstelveen met andere manieren om participatie van burgers te organiseren. Dit mede naar aanleiding van het rapport “Vertrouwen in burgers” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de maatschappelijke veranderingen die daarin worden geconstateerd. De gemeente wil onder andere recht doen aan het feit dat burgers op heel verschillende manieren en over verschillende onderwerpen willen participeren. De wens is daarom om het bieden van ‘maatwerk’ – wat in het huidige beleid al een uitgangspunt is – verder te versterken.

Op 6 december 2012 is een rondetafelgesprek georganiseerd om die nieuwe wegen te verkennen. Aanwezig waren vertegenwoordigers van enkele wijkplatforms, deelnemers aan het Digipanel en het Jongerenpanel alsmede individuele burgers die actief zijn geweest in projecten. Naar aanleiding van de uitkomsten van het rondetafelgesprek en de aanbevelingen uit het rapport van de WRR zullen een aantal proefprojecten worden georganiseerd waarbij zal worden geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatie. Jaarlijks worden daarvoor twee vormen gekozen. In 2013 waren dit een Raadhuisontmoeting en een meedenktank.

Een onderdeel hiervan is de inzet van e-participatie en social media om meer burgers te bereiken. Doel is een meer flexibele en themagerichte aanpak waarmee een bredere groep in de samenleving kan worden bereikt dan nu het geval is bij de bestaande sporen.

2.3 Borging van participatie

Norm: participatie is ‘ingeburgerd’ en geborgd in de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie.

Borging van participatie kan gestalte krijgen via ‘harde’ en ‘zachte’ aspecten. Zo kan het organiseren en inrichten van participatie een vast onderdeel zijn van procedures of beschikt de ambtelijke organisatie over handreikingen en tools (hard). Ook kan het nadenken over betrekken van burgers kenmerkend zijn voor de organisatiecultuur en houding en gedrag van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie (zacht).

‘ZACHT’ – CULTUUR, HOUDING EN GEDRAG

Er is veel draagvlak voor inzet van participatie binnen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De inzet van participatie – in welke vorm dan ook – wordt gezien als een normale professionele werkwijze van de gemeente.

‘HARD’ – ORGANISATIE EN WERKWIJZEN

Het beleid rondom participatie is niet vertaald naar gemeentebrede werkwijzen, procedures of eenduidige richtlijnen. Uitzondering hierop is dat binnen de afdeling

Vastgoed in de werkwijze ruimtelijke projecten is aangegeven op welke momenten wordt geparticipeerd. De participatieladder is het enige instrument dat is vastgelegd als een gemeentebrede toepassing en verder is ieder participatietraject maatwerk. Dat betekent dat per onderwerp - vanuit kennis en ervaring - participatie wordt toegesneden op de op dat moment voorliggende problematiek en situatie. Dit gebeurt vaak via de Wijkplatforms, zoals bij de afdeling Wijkbeheer.

Kennis en ervaringen rondom het onderwerp participatie worden niet systematisch vastgelegd in bijvoorbeeld handreikingen, checklists of andere vormen. Best-practices en valkuilen worden wel gedeeld maar dit gebeurt mondeling tussen collega's.

Casus Badje Bovenkerk in particulier beheer

De inrichting van het participatieproces was vooraf niet bekend. Het was voor de gemeente een geheel nieuwe ervaring om de verantwoordelijkheid voor een wijkvoorziening in de samenleving neer te leggen. Het eerste aanspreekpunt was daarbij het wijkplatform en een stichting die in staat was de organisatie rondom het beheer te verzorgen. Het was zowel voor de gemeente als voor de partijen in de samenleving steeds zoeken naar de juiste vorm en spelregels.

Casus Herinrichting Dorpsplein

Nadat de gemeente had besloten het Dorpsplein te herinrichten is er een werkgroep geformeerd met een afvaardiging van het wijkplatform en andere belanghebbenden uit de buurt. Er zijn toen afspraken gemaakt over de spelregels rondom participatie. De buurt had zelf echter al ideeën over een nieuw Dorpsplein en hier zelfs al een schetsontwerp voor gemaakt. De gemeente heeft echter bij aanvang van het project aangegeven dat de regiovoering van het project bij de gemeente ligt.

2.4 Middelen voor participatie

Norm: de gemeente beschikt over de benodigde middelen om de ambities te realiseren (financiën, expertise, tijd en personele capaciteit).

Afgezien van budgetten om structurele participatie te ondersteunen, maakt de gemeente Amstelveen voor het onderwerp participatie geen aparte middelen vrij. Er is geen gelabeld budget waar projectleiders een beroep op kunnen doen als zij participatie willen organiseren. Hier worden per project middelen voor georganiseerd. Uit de verdiepende fase blijkt overigens dat dit over het algemeen niet als belemmerend wordt ervaren: op het moment dat het nodig is, kunnen de benodigde middelen voor bijvoorbeeld huur van locaties en communicatiemiddelen worden gevonden.

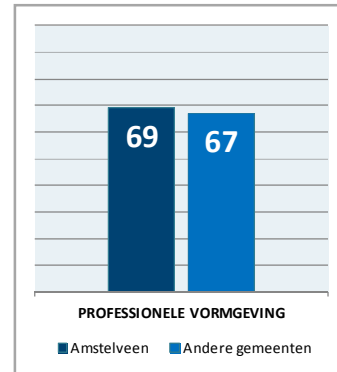
3 Participatie in de praktijk: aanpak

3.1 Professionele vormgeving

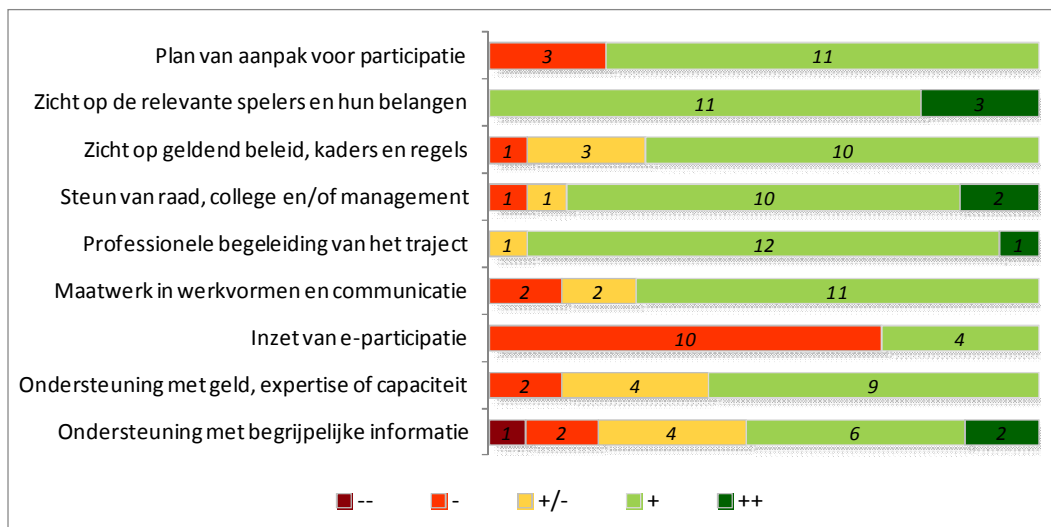
Norm: er is sprake van een goede voorbereiding en professionele vormgeving op maat. Per traject wordt in een plan van aanpak geschetst van doelen, middelen, rolverdeling en invloed van burgers. Er worden zinvolle werkvormen en communicatiemiddelen ingezet die passen bij de beoogde delen.

Participatie van burgers, bedrijven en organisaties wordt over het algemeen goed voorbereid en op maat vormgegeven door de gemeente Amstelveen. Amstelveen scoort iets beter dan andere gemeenten die meedoen aan de Benchmark Burgerparticipatie (zie figuur 3.1: 69 versus 67, op een schaal van 0 tot 100).²

De 15 trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd, verschillen op dit punt wel sterk van elkaar: de scores lopen uiteen van 54 tot 88. De investering in een goede voorbereiding van participatietrajecten is niet gelijk.



Figuur 3.1: professionele vormgeving in Amstelveen t.o.v. andere gemeenten.



Figuur 3.2: uitkomsten van de Participatiemonitor over de vormgeving van participatietrajecten (de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer).

² Op basis van de antwoorden die projectleiders en deelnemers geven in de Participatiemonitor krijgt ieder traject een score op de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving een score van 0 tot 100. De waarderingen van projectleiders en deelnemers voor de verschillende onderdelen wegen in de scores even zwaar. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting.

Figuur 3.2 laat zien hoe projectleiders en deelnemers de 15 participatietrajecten hebben beoordeeld op de verschillende onderdelen van professionele vormgeving.³ De cijfers in de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer. De waarderingen lopen van zeer negatief (--) naar neutraal (+/-) tot zeer positief (++)

PARTICIPATIEPLANNEN – OP PAPIER OF TUSSEN DE OREN?

Uit de Participatiemonitor blijkt dat er voor een groot deel van de trajecten een participatieplan wordt opgesteld (10 van de 14 trajecten). Uit een groeps gesprek met ambtenaren blijkt echter dat het niet gebruikelijk is om participatieplannen ook echt op papier uit te werken. Het voorbereiden van participatie loopt mee in de algehele aanpak van beleidsprocessen en projecten of krijgt aandacht in een communicatieparagraaf of – plan. Dat wijst erop dat de participatieplannen die er volgens de Participatiemonitor zijn vooral ‘tussen de oren’ zitten en niet als zodanig op papier staan.

PARTICIPATIETRAJECTEN ZIJN OVER HET ALGEMEEN PROFESSIONEEL VORMGEGEVEN

Andere uitkomsten in figuur 3.2 suggereren dat college en ambtelijke organisatie er over het algemeen goed in slagen om participatietrajecten professioneel vorm te geven:

- Projectleiders hebben goed zicht op relevante spelers en hun belangen (alle 14 trajecten).
- Projectleiders hebben goed zicht op geldend beleid, kaders en regels die van belang zijn om de participatie van partijen goed te richten (10 van de 14 trajecten).
- De gekozen aanpak heeft over het algemeen voldoende steun van management, college en raad, zodat ambtenaren met voldoende ‘rugdekking’ kunnen opereren (12 van de 14 trajecten – alleen het traject Inrichtingsplan buitenruimte Westwijkplein scoort hier negatief).
- Deelnemers zijn over het algemeen positief over de werkvormen en communicatiemiddelen die de gemeente organiseert (11 van de 15 trajecten).
- Deelnemers voelen zich goed ondersteund met expertise en ambtelijke capaciteit (9 van de 15 trajecten), maar zijn minder tevreden over de kwaliteit van informatievoorziening (8 van de 15 trajecten).

³ Bij één van de 15 participatietrajecten heeft de projectleider de online enquête van de Participatiemonitor niet ingevuld. Bevindingen over de antwoorden van projectleiders zijn dus gebaseerd op 14 en niet 15 trajecten.

Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp

De drie verdiepingsdossiers illustreren het niveau van professionele vormgeving. Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp is een ‘typisch’ ruimtelijk project in de zin dat een groot aantal partijen betrokken was – met uiteenlopende wensen en vaak tegengestelde belangen. Een groep bewoners heeft op een gegeven moment zelf een schetsontwerp gemaakt, met het verzoek of de gemeente dit wilde realiseren. Een aantal wensen van de bewoners was echter strijdig met regels en gemeentelijk beleid en kon niet zomaar worden gerealiseerd.

De gemeente heeft ‘maatwerk’ geleverd door te kiezen voor een werkgroep waarin verschillende belanghebbenden waren vertegenwoordigd en samen met hen ontwerpvarianten zijn ontwikkeld. In het werkproces was enerzijds veel ruimte voor dialoog en anderzijds goed verwachtingenmanagement over wat wel en niet kon. Ter afronding van de planvorming zijn vier ontwerpvarianten in een stemming aan omwonenden en belanghebbenden voorgelegd.

De gekozen werkvormen zijn ‘passend’ in de zin dat ze recht doen aan de diversiteit van belangen en de energie die betrokkenen in het ontwerpproces hebben gestoken, maar het tegelijk mogelijk blijft om ‘regie’ te houden op het proces.

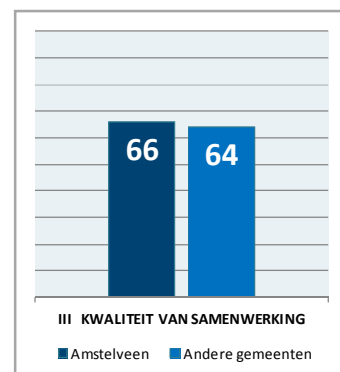
3.2 Kwaliteit van samenwerking

Norm: het gemeentebestuur is een goed samenwerkingspeler voor burgers, bedrijven en organisaties en zorgt voor goed verwachtingenmanagement.

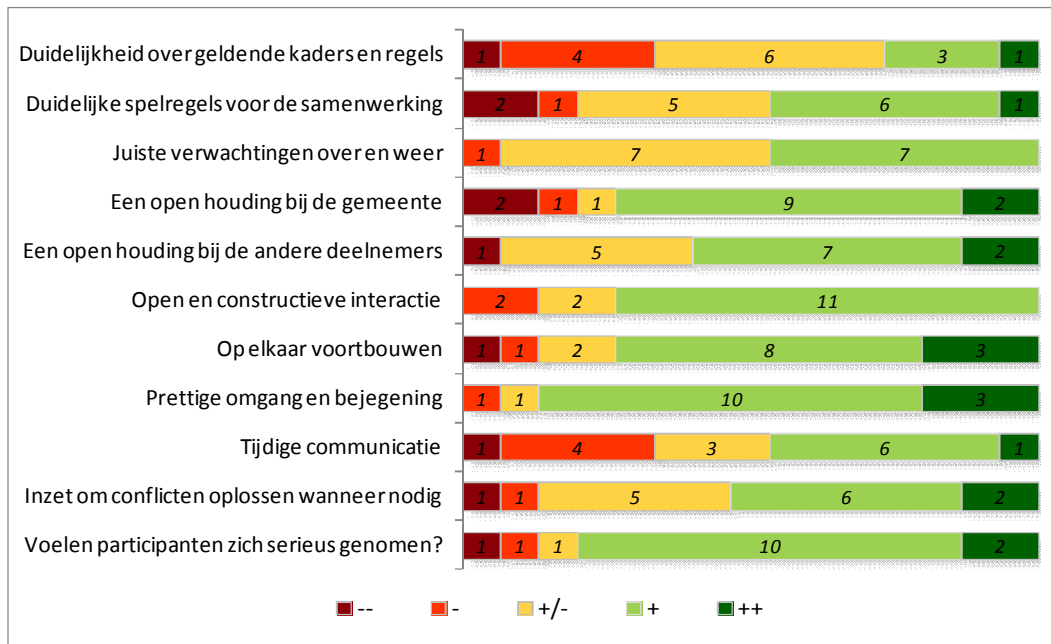
De samenwerking tussen gemeente, burgers, bedrijven en organisaties is over het algemeen constructief. Amstelveen scoort iets beter dan andere gemeenten die meedoen aan de Benchmark Burgerparticipatie (zie figuur 3.3: 66 versus 64, op een schaal van 0 tot 100).

Ook de kwaliteit van samenwerking loopt sterk uiteen in de 15 geëvalueerde trajecten: de scores variëren van 42 tot 89. Er zijn dus zowel goede als slechte voorbeelden van samenwerking tussen de gemeente en deelnemers.

Figuur 3.4 laat zien hoe deelnemers de samenwerking met de gemeente op 11 verschillende punten hebben beoordeeld. De cijfers in de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer. De waarderingen lopen van zeer negatief (--) naar neutraal (+/-) tot zeer positief (++)



Figuur 3.3: kwaliteit van samenwerking in Amstelveen t.o.v. andere gemeenten.



Figuur 3.4: beoordeling van de kwaliteit van de samenwerking door de deelnemers aan de 15 geëvalueerde participatietrajecten (de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer).

DEELNEMERS ZIJN POSITIEF OVER DE SAMENWERKING EN INTERACTIE MET DE GEMEENTE...

Deelnemers zijn over het algemeen positief over de samenwerking en interactie met de gemeente. Zij ervaren een open houding in 11 van de 15 trajecten, vinden de interactie constructief en opbouwend in 11 van de 15 trajecten en noemen de omgangsvormen prettig in 13 van de 15 trajecten.

Voorbeelden van positieve ervaringen van deelnemers

- “Het is belangrijk dat burgers dan gezamenlijk de organisatie van bepaalde activiteiten op zich kunnen nemen. De gemeente Amstelveen stond vanaf het begin welwillend ten opzichte van onze initiatieven.” **(Badje Bovenkerk)**
- “Bewoners en winkeliers konden meedenken over het ontwerp. Door hun ideeën te verwerken in het ontwerp, is er een gedragen ontwerp ontstaan.” **(Inrichtingsplan buitenruimte Westwijkplein)**
- “Tulpenburgh was een uitzonderlijk goed opgezet participatietraject. Dit niveau wordt bij andere projecten helaas meestal lang niet gehaald.” **(Landgoed Tulpenburgh)**
- “Het echt meenemen van de belangen die alle betrokkenen hebben neergelegd. Zelfs aan de kleine problemen die er nu individueel nog zijn wordt gewerkt. Grote klasse en petje af voor deze ambtenaren.” **(Nota paracommercieel beleid)**

...ONDANKS KNELPUNTEN IN HET VERWACHTINGENMANAGEMENT

De beoordeling van zaken die te maken hebben met ‘goed verwachtingenmanagement’ blijft achter bij het oordeel over samenwerking en interactie. Welke kaders en regels een rol spelen in trajecten is voor deelnemers lang niet altijd helder (slechts bij 4 van de 15 trajecten). De spelregels – bijvoorbeeld over rollen en invloed van deelnemers – zijn bij minder dan de helft van de trajecten duidelijk (7 van de 15 trajecten). In veel

trajecten vinden deelnemers de communicatie van de gemeente te laat (negatief oordeel bij 5 van de 15 trajecten).

Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp

Dit traject illustreert dat in de praktijk vaak moeilijk is voor duidelijkheid over spelregels te zorgen. Bij de werkgroep leefde de verwachting dat het door hen opgestelde schetsontwerp voor het Dorpsplein in grote mate zou worden overgenomen door de gemeente. Er bestonden bij de gemeente en deelnemers verschillende beelden van de 'trede van de participatieladder' die van toepassing was. De gemeente heeft vervolgens geïnvesteerd in het vestigen van spelregels en een inhoudelijk programma van eisen opgesteld dat duidelijkheid bood over de wensen die wel en niet meegenomen konden worden. Desondanks zien we bij dit traject een scherp negatief oordeel van deelnemers over verwachtingenmanagement, versus een positief oordeel van de projectleider.

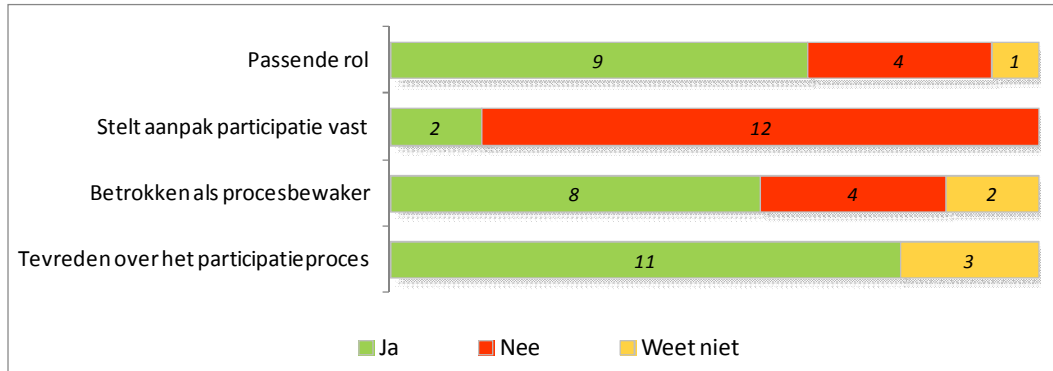
3.3 De rol van de raad

Norm: de raad neemt bij majeure plannen en ontwikkelingen niet alleen besluiten over de inhoud, maar geeft ook sturing aan de inrichting van het participatieproces. De raad wordt tijdig en in voldoende mate geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid.

DE BETROKKENHEID VAN DE RAAD BIJ PARTICIPATIETRAJECTEN

Een passende rol van de raad betekent dat de raad actief richting geeft aan de aanpak van participatie bij die onderwerpen waar de raad ook over gaat – omdat de raad bevoegd is of een onderwerp grote impact heeft in de samenleving en politiek relevant is. Omdat besluitvorming uiteindelijk aan de raad is, is het verstandig dat de raad vooraf uitspraken doet over de onderwerpen waar burgers, bedrijven en organisaties over meepraten of –beslissen en wat hun rol en invloed precies is. Denk bijvoorbeeld aan ingrijpende bestemmingsplanwijzigingen of belangrijke beleidsplannen. Zo kunnen teleurstellingen achteraf worden voorkomen. Bij de herinrichting van een straat of onderhoud aan de openbare ruimte ligt het minder voor de hand dat de raad actief betrokken is: het college is dan verantwoordelijk en kan zelfstandig richting geven aan de aanpak van participatie.

Figuur 3.5 laat zien dat de rol van de raad bij 8 van de 14 geëvalueerde participatietrajecten passend was. Bij vier politiek relevante trajecten heeft de raad gezien vanuit de hierboven uitgelegde norm 'onterecht' geen richting gegeven aan de aanpak van participatie: de nota paracommercieel beleid, modernisering parkeerbeleid, Sportnota 2013-2020 en Visie Stadshart Amstelveen 2025.



Figuur 3.5: de rol van de raad bij de 15 geëvalueerde trajecten.

Verder is duidelijk dat college en ambtelijke organisatie doorgaans de aanpak van participatie vaststellen: bij 2 van de 14 trajecten deed de raad dit, en wel bij de trajecten Hortensialaan en Bewoners aan zet. In een groepsgesprek geven raadsleden aan dit beeld te herkennen: het gebeurt niet vaak dat het college de aanpak van participatie in een concreet traject op de agenda zet. Volgens raadsleden vragen zij er wel steeds actiever om bij het college bij grote projecten. Zij vinden dit ook een ‘passende taakverdeling’: het is goed als het college het voortouw neemt om tot een professionele aanpak te komen. De rol van de raad is vervolgens om aan de voorkant of tussentijds mee te kijken en eventueel zelf deel te nemen aan bijeenkomsten.

INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD OVER DE UITVOERING VAN HET PARTICIPATIEBELEID

De raad wordt niet systematisch geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid. Dit past bij het beeld dat ‘participatiebeleid’ geen aparte status heeft, maar in de dagelijkse praktijk onderdeel is van het reguliere werk. Omdat college en ambtelijke organisatie individuele participatietrajecten niet systematisch evalueren, is er ook geen basis voor systematische informatievoorziening aan de raad. We hebben twee momenten vastgesteld waarop het college de raad heeft geïnformeerd over het participatiebeleid: na de evaluatie in 2009 en met de brief aan de raad van 19 december 2012 in reactie op vragen van een raadslid.

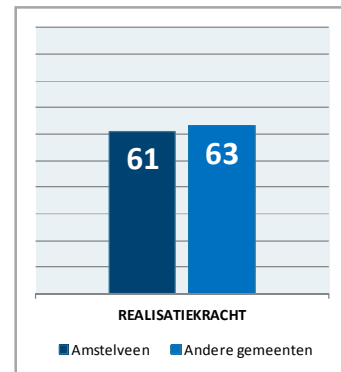
4 Participatie in de praktijk: effecten

Norm: de voorafgestelde doelen voor participatie worden gerealiseerd. Participatie leidt in ieder geval tot betere inhoudelijke plannen en meer draagvlak voor beleid en plannen.

4.1 Bijdrage aan realisatiekracht

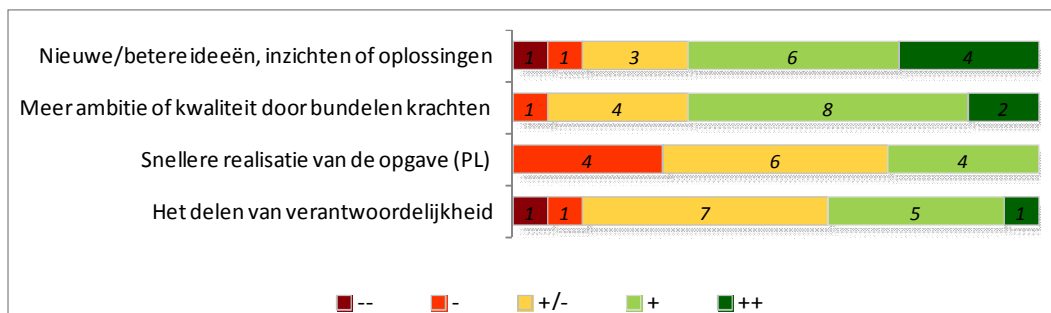
De kwaliteitsmaatstaf realisatiekracht houdt in dat de gemeente er samen met burgers, bedrijven en organisaties in slaagt om maatschappelijke opgaven zo slagvaardig, snel en efficiënt mogelijk te realiseren. Idealiter leidt participatie tot meer realisatiekracht. De gemeente Amstelveen verwacht met participatie bijvoorbeeld betere plannen te kunnen maken.

De realisatiekracht van de 15 geëvalueerde participatietrajecten loopt sterk uiteen: de scores variëren van 33 tot 76. Amstelveen scoort iets lager dan andere gemeenten die meedoen aan de Benchmark Burgerparticipatie (zie figuur 4.1: 61 versus 63, op een schaal van 0 tot 100).



Figuur 4.1: realisatiekracht in Amstelveen t.o.v. andere gemeenten.

Figuur 4.2 laat vier mogelijke bijdragen van participatie aan realisatiekracht zien. De cijfers in de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer. Deelnemers hebben beoordeeld in hoeverre hun participatie in de 15 trajecten daaraan heeft bijgedragen. Het derde punt – bijdrage aan snelheid – is alleen beoordeeld door de projectleiders. De waardering hiervan loopt uiteen van negatief (-) naar neutraal (+/-) tot positief (+). De waarderingen over alle vier bijdragen lopen uiteen van zeer negatief (--) naar neutraal (+/-) tot zeer positief (++)



Figuur 4.2: de bijdrage van participatie aan realisatiekracht volgens de deelnemers aan de 15 geëvalueerde participatietrajecten.

Participatie levert over het algemeen een positieve bijdrage aan realisatiekracht, doordat het zinvolle ideeën, inzichten of oplossingen oplevert (10 van de 15 trajecten) of doordat er meer wordt gerealiseerd door krachten van burgers, bedrijven en organisaties te bundelen (10 van de 15 trajecten). Het (anders) delen van

verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven is nog wat minder vaak het resultaat van participatie: bij 6 van de 15 trajecten.

Badje Bovenkerk in particulier beheer

Het effect van de inzet van participatie in deze casus is 'het delen van verantwoordelijkheid' en 'meer ambitie door bundeling van krachten'. In deze casus was het primaire doel 'meer armslag realiseren' en daarmee Badje Bovenkerk te behouden. De gemeente had namelijk onvoldoende (financiële) middelen om Badje Bovenkerk structureel te beheren. Een alternatief was om de uitvoeringskracht te gebruiken van partijen in de samenleving. Dit is gerealiseerd door het beheer over te dragen aan een stichting.

Herinrichting Dorpsplein

Het effect van de inzet van participatie in deze casus is dat inzichten en oplossingen vanuit burgers zijn meegenomen in de uiteindelijke inrichting van het dorpsplein. De herinrichting van het dorpsplein heeft echter lang geduurd. De inzet van participatie - door gezamenlijk te werken in werkgroepen aan verschillende ontwerpvarianten - heeft het proces niet versneld.

Nota paracommercieel beleid

Het effect van de inzet van participatie in deze casus is dat ideeën en inzichten van belanghebbenden hebben bijgedragen aan een eindproduct waarin via maatwerk (flexibiliteit) goed is ingespeeld op de verschillende belangen van verschillende partijen. Een voorbeeld is de regeling rondom de schenktijden.

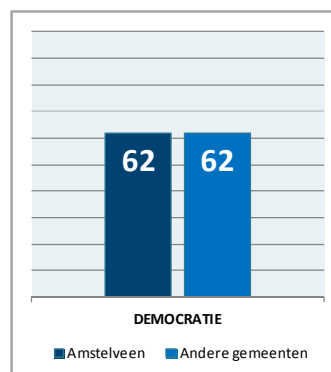
PARTICIPATIE LEIDT NIET TOT VERSNELLING

Een reden om participatie in te zetten kan zijn om een maatschappelijke opgave sneller te realiseren of om vertraging door bezwaren van partijen te voorkomen. Dit zien we bij weinig trajecten terug. Bij 4 van de 14 trajecten is er volgens projectleiders sprake van versnelling. Bij 4 trajecten leidt participatie tot vertraging: herinrichting Dorpsplein Oude Dorp, modernisering parkeerbeleid, nota paracommercieel beleid en Visie Stadshart Amstelveen 2025.

4.2 Bijdrage aan democratie

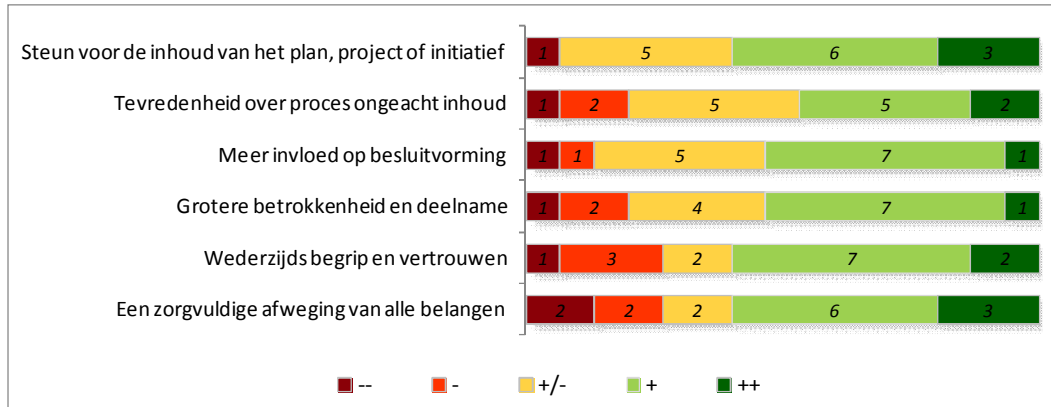
'Democratie' betekent in dit verband dat participatie bijdraagt aan het democratisch gehalte van de manier waarop gemeente, burgers, bedrijven en organisaties maatschappelijke opgaven realiseren. Draagvlak is vaak een doel van participatie. Ook de gemeente Amstelveen zoekt met participatie naar meer draagvlak voor plannen.

Op één traject na ligt de score op democratie van de geëvalueerde participatietrajecten tussen 52 en 77, op een schaal van 0 tot 100. Het traject modernisering parkeerbeleid valt op met de erg lage score 28.



Figuur 4.3: democratie in Amstelveen t.o.v. andere gemeenten.

Figuur 4.4 laat zes mogelijke bijdragen zien van participatie aan democratie. De cijfers in de staven geven het aantal trajecten met een bepaalde waardering weer. Deelnemers hebben beoordeeld in hoeverre hun participatie in de 15 trajecten daaraan heeft bijgedragen. De waarderingen lopen van zeer negatief (--) naar neutraal (+/-) tot zeer positief (++).



Figuur 4.4: de bijdrage van participatie aan democratie volgens de deelnemers aan de 15 geëvalueerde participatietrajecten.

Participatie levert over het algemeen een positieve bijdrage aan 'democratie'. Figuur 4.4 laat bij een ruime meerderheid van de trajecten een bijdrage zien aan draagvlak (9 van de 15 trajecten), grotere betrokkenheid en meer invloed op besluitvorming (8 van de 15 trajecten), wederzijds begrip en vertrouwen en een zorgvuldige afweging van belangen (9 van de 15 trajecten).

Nota paracommercieel beleid

“Het originele voorstel hield geen rekening met onze belangen, het uiteindelijke voorstel wel.”

In deze casus waren er twee doelen: (1) betere inhoudelijke plannen en (2) vergroting van draagvlak. Dit is gerealiseerd door via informele consultatieronden goed zicht te krijgen op alle belangen van belanghebbenden, door intensieve communicatie een goede relatie op te bouwen en een transparant proces van inzage en zienswijzen te organiseren. Belanghebbenden hebben aantoonbaar invloed gehad op de inhoud van de uiteindelijke nota. In consultatieronden met belanghebbenden bleek er behoefte aan meer flexibiliteit ten aanzien van schenktijden. In de nota heeft de gemeente met maatwerk hierop ingespeeld.

Landgoed Tulpenburgh

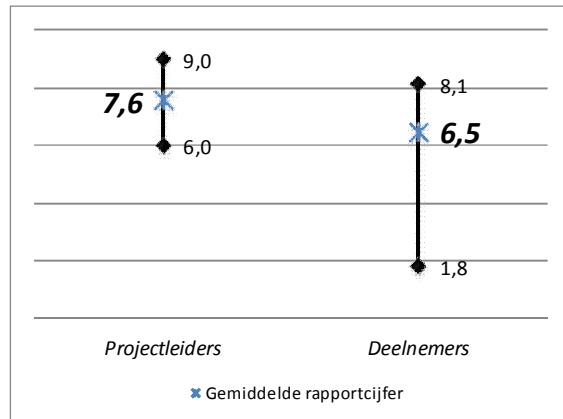
Het traject Landgoed Tulpenburgh scoort met een score 77 het hoogst op ‘democratie’ van alle 15 participatietrajecten. Op alle onderdelen van deze kwaliteitsmaatstaf geven deelnemers + of ++ als waardering. Zij merken over de resultaten van dit traject op:

- “Een plan met een veto van Provinciale Staten is omgezet in een kansrijk plan.”
- “Door goed overleg zijn schijnbare tegenstellingen (rond privacy, omgaan met weidevogels, landschappelijke inpassing etc.) tot een goed einde gebracht.”
- “Door participatie heeft er een betere afweging van verschillende belangen omtrent het initiatief Tulpenburgh plaatsgevonden.”
- “Groot draagvlak door een positief en voorspoedig verloop en een integrale werkwijze.”

4.3 Tevredenheid van projectleiders en deelnemers

Norm: deelnemers zijn tevreden over het proces van participatie.

Burgers, bedrijven en organisaties waarderen de samenwerking met de gemeente Amstelveen met een ruime voldoende – een gemiddeld rapportcijfer 6,5. Figuur 4.5 laat zien dat de eindoordelen van deelnemers tussen 1,8 en 8,1 liggen en dus sterk uiteenlopen. Ook hier heeft het traject modernisering parkeerbeleid met een rapportcijfer 1,8 een sterke negatieve invloed. De overige trajecten krijgen een 4,3 of hoger. Projectleiders oordelen positiever en eensgezinder over het verloop van hun participatietrajecten. Zij geven een gemiddeld rapportcijfer 7,6.



Figuur 4.5: rapportcijfers van projectleiders en

Deze uitkomsten laten zien dat het gemeentebestuur en partijen in de samenleving verschillende perspectieven hebben. Zij hebben een verschillende beleving van hetzelfde traject. Bij 10 van de 14 trajecten geven projectleiders een hoger rapportcijfer dan deelnemers. De gemiddelde rapportcijfers liggen een ruim heel punt uit elkaar (7,6 versus 6,5). Uit een nadere analyse van de 15 trajectrapporten blijkt dat de waarderingen van projectleiders en deelnemers op bijna alle punten uit elkaar liggen, bijvoorbeeld:

- De projectleiders geeft aan dat de spelregels in het traject duidelijk waren, terwijl deelnemers aangeven de spelregels niet duidelijk vinden.
- Waar projectleiders positief zijn over het verwachtingenmanagement zijn deelnemers daar vaak neutraal of negatief over.
- Projectleiders schatten het effect van participatie op het gevoel van betrokkenheid van deelnemers groter in dan deelnemers zelf.

Tips en feedback van deelnemers

Aan alle deelnemers die de vragenlijst van de Participatiemonitor hebben ingevuld, is gevraagd of zij nog tips en feedback hebben voor de gemeente. Hierin valt op dat zij boven alles behoefte hebben aan duidelijkheid. Veel van de tips hebben dan ook betrekking op **goed verwachtingenmanagement** – met als suggestie dit vast te houden voor de toekomst als zij tevreden waren of dit de volgende keer véél beter te doen...

Ter illustratie:

- “Maak duidelijk wat er nog te beïnvloeden en te kiezen is en wat niet. Begin met participatie in een vroeg stadium. In het geval van het plan Hortensialaan begon de participatie eigenlijk te laat.” (**Hortensialaan**)
- “Heel eerlijk en open zijn over wat er al vast staat en waar nog wel (oprechte) inspraak in mogelijk. En helder zijn in hoe er dan omgegaan is met die input, want nu hebben wij geen idee waarom onze mening zo weinig terug te vinden is.” (**Omgevingskwaliteit Uilenstede**)
- Verwachtingenmanagement: “Meer feedback aan het wijkplatform. Er wordt bepaalde terugkoppeling toegezegd en dat is niet of te laat nagekomen. Ik vind dat als je een afspraak hebt dat je die na moet komen of in ieder geval de desbetreffende partij moet laten weten dat terugkoppeling niet lukt, en wanneer dan wel.” (**Dorpsplein Oude Dorp**)
- “Na deelname aan een tweetal informatiesessies heb ik niets meer vernomen. Zo weet ik op dit moment niet wat uiteindelijk in 2014 gerealiseerd zal worden. De raad moet dacht ik ook nog akkoord gaan?” (**Sportnota 2013-2020**)
- Modernisering parkeerbeleid: “Er was niet echt de mogelijkheid tot participatie en meedenken; alle beslissingen en besluiten waren op voorhand genomen en werden aldus uitgevoerd, ondanks alle bezwaren van veel bewoners, groeperingen en bedrijven.” (**Modernisering parkeerbeleid**)

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

BELEID

Het participatiebeleid is van voldoende kwaliteit, wordt regelmatig geëvalueerd en speelt in op nieuwe ontwikkelingen. Er is nog geen duidelijk beleid ontwikkeld om ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief en het ondersteunen en faciliteren daarvan.

De gemeente Amstelveen heeft een door de raad vastgesteld participatiebeleid. Het beleid is actueel en wordt regelmatig geëvalueerd. Zo heeft er in 2009 een brede evaluatie plaatsgevonden en is in 2011 de werkwijze rondom ruimtelijke projecten geëvalueerd. Dit leidt tot bijstelling en modernisering. Er zijn voor het organiseren van participatie geen ‘gelabelde’ budgetten beschikbaar, maar dat werkt niet belemmerend voor het uitvoeren van het participatiebeleid.

Het beleid maakt duidelijk aan welke doelen participatie moet bijdragen en welke uitgangspunten en spelregels voor participatie gelden. Zo moet het beleid leiden tot:

- 1 Betere inhoudelijke plannen doordat relevante partijen kennis over problematiek en oplossingen inbrengen.
- 2 Creëren van wederzijds begrip door constructieve communicatie.
- 3 Vergroten van draagvlak voor gemeentelijk beleid.
- 4 Meer armslag door het bundelen van tijd, geld en ideeën.
- 5 Verbetering van de relaties.
- 6 Beter imago: door goede participatieprocessen wordt de beeldvorming over de gemeente beter.

Onder de noemer ‘op zoek naar nieuwe wegen’ oriënteert de gemeente Amstelveen zich op andere mogelijkheden om burgers te betrekken. De experimenten binnen dit spoor zijn vooral gericht op beter tegemoet komen aan de zeer verschillende manieren waarop burgers willen participeren – eenmalig of langdurig, over een abstract onderwerp of iets concreets in de eigen leefomgeving, meedenken of vooral doen, via bijeenkomsten of online. De wens is in die zin om meer burgers en nieuwe groepen burgers te bereiken.

Er is nog geen beleid ontwikkeld dat aangeeft hoe de gemeente inspeelt op en ondersteuning biedt aan maatschappelijk initiatief – een belangrijke ontwikkeling op het gebied van participatie.⁴ Dit blijkt ondermeer uit de participatieladder die Amstelveen gebruikt. Deze loopt tot en met de trede ‘co-producen’ waarbij gemeente en burgers in principe op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. De trede ‘faciliteren’ waarbij

⁴ Zie bijvoorbeeld de kabinetsnota over de doe-democratie *‘De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving’* van juli 2013.

burgers initiatiefnemer of ‘beleidseigenaar’ zijn, ontbreekt. Zie bijvoorbeeld de participatieladder van Partners+Pröpper op p24 waarin deze trede wel is opgenomen.

UITVOERING

Het organiseren van participatie is gemeengoed binnen de politiek-bestuurlijke en organisatiecultuur van Amstelveen. Participatietrajecten worden over het algemeen professioneel vormgegeven, maar deze professionele vormgeving is kwetsbaar. Belangrijkste reden is dat het participatiebeleid niet is vertaald in een gemeentebrede manier van werken. Hierdoor is een constante kwaliteit niet geborgd, wat mogelijk de oorzaak is dat ondanks alle inspanningen sommige trajecten in de beleving van burgers teleurstellend verlopen. Ondanks verschillen in beleving tussen gemeentelijke projectleiders en burgers en knelpunten in het verwachtingenmanagement verloopt de onderlinge samenwerking overwegend goed.

Het organiseren van participatie is gemeengoed: bij raad, college én ambtelijke organisatie leeft breed de opvatting dat participatie meerwaarde heeft. Nadenken over de inzet van participatie hoort bij het dagelijks handelen.

Participatie is – in lijn met de uitgangspunten van het beleid – binnen de uitvoeringspraktijk hoofdzakelijk een kwestie van maatwerk. In de voorbereiding zorgt men voor zicht op relevante spelers en belangen en de werkwijze en werkvormen worden daarop afgestemd. Voor veel opgaven wordt in onderling overleg tussen ambtenaren onderling en met portefeuillehouders een passend proces en werkvormen ingericht. Dit gebeurt vooraf maar ook gedurende de uitvoering van een project. In het laatste geval ook in overleg met participanten.

Er is overwegend sprake van professioneel vormgegeven participatietrajecten, maar tegelijkertijd zijn de verschillen in professionele vormgeving tussen trajecten nog groot. Deze vormgeving is kwetsbaar, omdat:

- er weliswaar planmatig wordt gewerkt, maar de aanpak van participatie vrijwel niet wordt niet geëxpliciteerd in een participatieplan of -document;
- het beleid niet is vertaald in eenduidige werkprocessen, procedures of andere instrumenten zoals handreikingen en checklists;
- individuele participatietrajecten na afloop niet systematisch worden geëvalueerd;
- lessen uit best-practices en valkuilen niet worden ‘vastgehouden’ en systematisch worden doorvertaald naar nieuwe werkwijzen.

De gemeente en burgers werken in participatietrajecten over het algemeen constructief samen. Projectleiders én burgers zijn positief over de onderlinge interactie en omgangsvormen. Burgers voelen zich over het algemeen serieus genomen. Tegelijkertijd lopen de belevingen van de spelregels en inhoudelijke kaders die gelden in veel trajecten sterk uiteen. Zo vinden gemeentelijke projectleiders veel vaker dat duidelijk is waar burgers wel en niet over kunnen praten dan burgers zelf. Het verwachtingenmanagement over en weer kan nog beter.

EFFECTEN

Participatie draagt over het algemeen bij aan een slagvaardige realisatie van maatschappelijke opgaven en het democratisch gehalte van de manier waarop dat gebeurt. Participatie leidt bijvoorbeeld tot betere inhoudelijke plannen, draagvlak, meer betrokkenheid van burgers en meer invloed voor burgers. Burgers zijn over algemeen redelijk tevreden.

Participatie levert in een groot aantal trajecten een wezenlijke bijdrage aan de doelen die de gemeente vooraf stelt – met de zes doelen uit het participatiebeleid als ‘groslijst’. Net als bij professionele vormgeving en kwaliteit van samenwerking zijn er ook in de effecten nog wel behoorlijke verschillen tussen de participatietrajecten. Maar over de hele linie zijn de effecten positief. Concrete casuïstiek zoals Badje Bovenkerk, Herinrichting Dorpsplein en de Nota paracommercieel beleid laat effecten zien als:

- nieuwe ideeën, inzichten of oplossingen, bijvoorbeeld meer flexibiliteit en maatwerk ten aanzien van de schenktijden in het traject Nota paracommercieel beleid;
- draagvlak, bijvoorbeeld de ontwikkeling en keuze van een variant voor de herinrichting van het Dorpsplein in Oude Dorp waar een groot deel van belanghebbenden achter staat;
- een zorgvuldige afweging van belangen, waarvoor betrokkenen in het traject Nota paracommercieel beleid de gemeente complimenteren;
- het bundelen van krachten, bijvoorbeeld het in stand houden van het pierenbadje in Bovenkerk dat zonder inspanningen van bewoners zou worden verwijderd.

Burgers waarderen de samenwerking met de gemeente met een gemiddelde rapportcijfer 6,5, een ruime voldoende en geven daarmee aan redelijk tevreden te zijn. Ook hier ligt de beleving van burgers en gemeente uit elkaar: het gemiddelde rapportcijfer van projectleiders ligt met 7,6 ruim een heel punt hoger.

5.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie is onder andere gestart vanuit de waarneming dat de gemeente Amstelveen investeert in participatie, maar dat het ondanks goede intenties en een serieuze inspanning, soms tot teleurstelling en verongelijkheid bij bewoners leidt. Dit rekenkameronderzoek bevestigt dat beeld: het organiseren van participatie maakt onderdeel uit van de cultuur, krijgt voortdurende aandacht en wordt ook verbeterd. In een behoorlijk aantal trajecten zijn de aanpak en resultaten van participatie goed. Amstelveen presteert vergelijkbaar ten opzichte van andere gemeenten. Tegelijkertijd lopen de beleving van gemeente en burgers vaak sterk uiteen. De veronderstelde teleurstelling en verongelijkheid van burgers zijn in een aantal trajecten duidelijk zichtbaar. En dergelijke ‘slechte’ trajecten trekken nu juist de aandacht.

Dit onderzoek laat zien dat de sleutel tot het verminderen van die teleurstelling en verongelijkheid ligt in het versterken van de professionele vormgeving van participatietrajecten door betere borging daarvan in de organisatie. De gemeente Amstelveen moet per se niet beter, maar met een constantere kwaliteit gaan presteren.

De rekenkamercommissie wil hiervoor zowel de raad als het college handreikingen doen.

Tegelijkertijd past hier de noot dat participatie geen ‘draagvlakmachine’ is. Participatie gaat vrijwel altijd over belangen en het maken van een zorgvuldige belangenafweging. Het is op voorhand moeilijk, zo niet onmogelijk om iedereen tevreden te stellen. Denk aan een traject als modernisering parkeerbeleid waarbij op voorhand duidelijk is dat de gemeente een aantal erg impopulaire besluiten moet nemen. Het is dan de kunst om realistische procesdoelen te stellen en daar een passende participatieaanpak op af te stemmen.

Aanbevelingen richting de raad

- 1 Zie erop toe dat het college met een doordachte procesaanpak komt in alle trajecten met een grote maatschappelijke impact. Het gaat dan om trajecten die nadrukkelijk vragen om belangenafwegingen en het beslechten van politieke keuzevraagstukken.
- 2 Expliciteer als raad welke rol je in dergelijke trajecten gezamenlijk wilt spelen in de interactie met partijen uit de samenleving en organiseer dit. Dit is maatwerk, zoek per traject naar een passende rol. Mogelijke rollen zijn:

- | | |
|--|--|
| – Waarnemer: alleen luisteren | – Discussiedeelner: luisteren, vragen stellen en (open) stelling nemen |
| – Onderzoeker: luisteren en vragen stellen | – Verkoper: standpunten uitdragen, overtuigen |
| – Discussieleider: richten en ondersteunen van de discussie tussen burgers onderling | – Onderhandelaar |
| | – Bemiddelaar |

- 3 Leg ter versterking van goed verwachtingenmanagement in debatten nadrukkelijk verantwoording of over hoe de inbreng van partijen samenleving wordt gewogen en hoe zich dit verhoudt tot de eigen standpunten van fracties.

Aanbevelingen richting het college

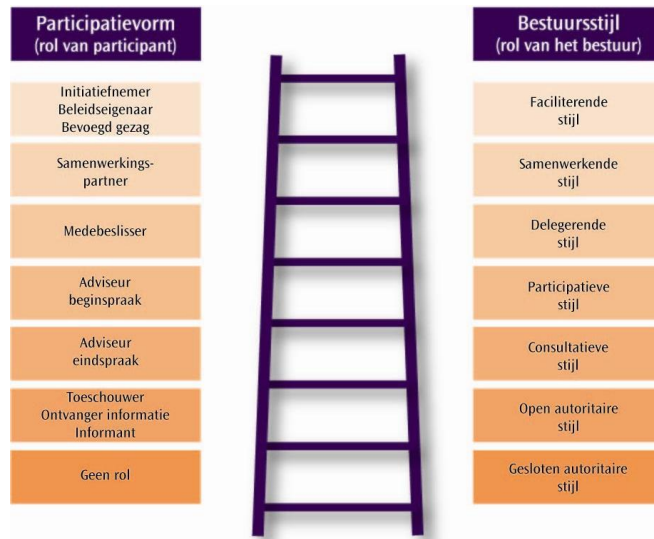
- 4 Bouw voort op de huidige professionele werkwijze. Zet in op verdere gemeentebrede borging van een professionele vormgeving van participatietrajecten waarmee de kwaliteit van participatieprocessen constanter wordt.
 - a Besteed bij de voorbereiding van beleidsprocessen en projecten minstens even veel aandacht aan het vormgeven van de samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties als aan de inhoud.
 - b Maak ‘samenwerking’ onderdeel van sjablonen van bijvoorbeeld projectplannen, collegevoorstellen en raadsvoorstellen. Aan de orde moeten in ieder geval komen:

- de maatschappelijke opgave die voorligt en de rollen die verschillende partijen hebben bij realisatie ervan;
 - de doelen en spelregels van de samenwerking;
 - de treden van de participatieladder die aan orde zijn, voor verschillende partijen en in verschillende fasen van het proces;
 - een expliciete aanpak voor het managen van verwachtingen.
- c Organiseer naast evaluatie van het algemene participatiebeleid ook systematische evaluatie van individuele participatietrajecten. Benoem best-practices en valkuilen en deel deze periodiek via intervisiebijeenkomsten.
- d Maak competenties die nodig zijn voor participatie / constructieve samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties onderdeel van functieprofielen en beoordelingsgesprekken van alle ambtelijke professionals.
- e Organiseer kennismanagement en –deling over participatie. Zorg voor overzicht over de participatiepraktijk en de professionele vormgeving van trajecten, het inventariseren van best-practices en het ontwikkelen en ontsluiten praktische tools en handreikingen. Beleg dit bijvoorbeeld bij een ‘expertisegroep participatie’ of de afdeling communicatie.
- 5 Benut de ervaringen die binnen het spoor ‘op zoek naar nieuwe wegen’ worden opgedaan om het huidige participatiebeleid te moderniseren en een visie te ontwikkelen op hoe de gemeente Amstelveen omgaat met maatschappelijke initiatieven en deze ondersteunt.
- a Breid de huidige participatieladder uit met de faciliterende bestuursstijl, bovenop de trede co-producteren. Deze trede is de participatieladder van Amstelveen nu het hoogst (zie figuur 5.1). Werk de faciliterende stijl vervolgens verder uit in uitgangspunten en spelregels. Zie bijvoorbeeld de participatieladder van Partners+Pröpper:

INFORMATIE Mee-weten
CONSULTATIE Mee-denken
Mee-doen
COPRODUCTIE Mee-beslissen

Figuur 5.1: Participatieladder gemeente Amstelveen.⁵

⁵ Gemeente Amstelveen, *Participatienota gemeente Amstelveen 2005*, januari 2005.



Figuur 5.2: de participatieladder van Partners+Pröpper.

- b Tref binnen de organisatie voorzieningen om maatschappelijke initiatieven ‘in behandeling’ te nemen en zodanig te beleggen dat initiatiefnemers zo slagvaardig mogelijk kunnen worden ondersteund en één aanspreekpunt hebben. Gebruik het beeld van ‘de gemeente als goed samenwerkingspeler’ daarbij als wenkend perspectief (zie kader).

EEN GOED SAMENWERKINGSSPELER...

- | | |
|---|---|
| open en goed geïnformeerd | <ul style="list-style-type: none"> – Is geïnteresseerd in wat er leeft in de samenleving – Kent belangen, wensen, motieven en opvattingen van samenwerkingspartners – Heeft zicht op initiatieven en energie |
| betrouwbaar en duidelijk | <ul style="list-style-type: none"> – Is helder over beleidsruimte, rollen en spelregels – Praat met één mond en komt afspraken na – Is transparant over het procesverloop |
| gecommitteerd | <ul style="list-style-type: none"> – Geeft prioriteit en zet capaciteit in – Zorgt voor continuïteit in inzet – Zit aan tafel met een helder mandaat – Is bereid te investeren en brengt middelen in |
| gericht op het bundelen van krachten | <ul style="list-style-type: none"> – Streeft naar synergie en verbindt partijen – Beslecht belangentegenstellingen en conflicten – Creëert ruimte voor anderen – Is bereid compromissen te sluiten – Geeft en neemt in het licht van de eigen rol en inbreng |

Bijlagen

1 Kerngegevens van de 15 geëvalueerde participatietrajecten

TOELICHTING OP DE TRAJECTRAPPOR TEN VAN DE PARTICIPATIEMONITOR

In de Participatiemonitor worden aan de projectleider én deelnemers vragen gesteld die aansluiten bij de vier kwaliteitsmaatstaven die in de landelijke Benchmark Burgerparticipatie centraal staan (zie bijlage 3).

Het gaat bijvoorbeeld om vragen als:

- Hoe verliep de samenwerking tussen gemeente en deelnemers? Was deze prettig en open?
- Waren de spelregels voor iedereen duidelijk? En was duidelijk waar de samenwerking zich wel en niet op richtte, gezien geldende beleidskaders?
- Is er tijdig gecommuniceerd?
- Is de participatie goed voorbereid en professioneel begeleid?
- Heeft participatie goede ideeën en nieuwe inzichten opgeleverd?
- En bijgedragen aan draagvlak, een grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties en wederzijds begrip en vertrouwen?
- Hoe tevreden bent u al met al over het participatietraject?

Waarderingen van projectleiders en deelnemers voor deze onderwerpen zijn op pagina 1 van ieder trajectrapport weergegeven met de symbolen -- (zeer negatief), – (negatief), +/- (neutraal), + (positief) of ++ (zeer positief).

Alle waarderingen samen leiden tot een score tussen 0 en 100 op de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving. De scores zijn weergegeven in het staafdiagram op pagina 3 van ieder trajectrapport en kunnen daar ook vergeleken worden met andere trajecten binnen Amstelveen en met andere gemeenten.

De waarderingen van projectleiders en deelnemers voor de verschillende onderdelen wegen in de scores van 0 tot 100 even zwaar. Figuur B.1 laat bijvoorbeeld zien dat ‘democratie’ bestaat uit zes onderdelen die zowel door de projectleider als door deelnemers worden gewaardeerd. De 12 weergegeven waarderingen bepalen ieder in gelijke mate de score op ‘democratie’.

II DEMOCRATIE De stem van de samenleving is vertegenwoordigd en klinkt door		
Draagt participatie (naar verwachting) bij aan...	Volgens de projectleider	Volgens deelnemers
steun voor inhoud plan/project/initiatief?	+	++
tevredenheid over proces ongeacht inhoud?	+	++
meer invloed op besluitvorming?	+/-	++
grotere betrokkenheid en deelname?	+	+
wederzijds begrip en vertrouwen?	+	++
een zorgvuldige afweging van alle belangen?	+/-	++

Figuur B.1: fragment uit een trajectrapport – 12 waarderingen bepalen de score op ‘democratie’.

Daarnaast zijn in ieder trajectrapport tips en feedback van de projectleider en deelnemers te vinden (pagina 2) en achtergrondgegevens over het participatietraject (pagina 3).

KERNGEGEVENS VAN DE 15 PARTICIPATIETRAJECTEN

In tabel B.1 zijn zes kerngegevens van de 15 participatietrajecten samengevat: de scores op de vier kwaliteitsmaatstaven (tussen 0 en 100) en de rapportcijfers die de projectleider en deelnemers aan het trajecten gaven (tussen 1 en 10). De rekenkamercommissie heeft de tabel gebruikt als basis voor selectie van de drie verdiepingsdossiers. Daarbij is spreiding gezocht over goed, voldoende en slecht scorende trajecten en onderwerpen beleidsterreinen.

De goed scorende trajecten zijn **groen** gemarkeerd, voldoende scorende trajecten **oranje** en slecht scorende trajecten **rood**. Voor Bomenrenovatie Amstelveen najaar 2012 konden geen volledige scores worden berekend, omdat de betreffende projectleider de online zelfevaluatie niet heeft ingevuld.

Trajectnaam	Realisatiekracht	Democratie	Kwaliteit van samenwerking	Professionele vormgeving	Rapportcijfer projectleider	Rapportcijfer deelnemers
Aanleg rotonde Van der Hooplaan/Lindenlaan	75	74	79	69	9,0	8,0
Badje Bovenkerk in Particulier beheer	74	75	70	70	7,0	7,0
Bewoners aan zet	65	59	63	69	6,0	6,4
Bewonersinitiatief opfleuren Smeenklaan	68	69	79	88	8,0	7,7
Bomenrenovatie Amstelveen najaar 2012	X	X	X	X	X	8,0
Herinrichting Dorpsplein Oude Dorp	57	55	45	67	7,0	4,3
Hortensialaan	48	62	66	75	7,0	7,0
Inrichtingsplan buitenruimte Westwijkplein	64	70	79	79	8,0	8,0
Landgoed Tulpenburgh	76	77	89	80	9,0	8,1
Modernisering parkeerbeleid	33	28	42	55	8,0	1,8
Nota paracommercieel beleid	56	73	68	66	8,0	7,2
Omgevingskwaliteit Uilenstede	54	55	59	70	7,0	4,5
Sportnota 2013-2020	61	58	65	69	8,0	6,6
Visie Stadshart Amstelveen 2025	54	52	56	54	7,0	5,4
Waterspeelplaats De Punter	70	75	64	65	7,0	7,5
Gemiddelde alle trajecten	61	62	66	69	7,6	6,5

Tabel B.1: kerngegevens van de 15 trajecten die met de Participatiemonitor zijn geëvalueerd.

2 De drie geselecteerde verdiepingsdossiers

Badje Bovenkerk in particulier beheer

In 2011 heeft de gemeenteraad wegens bezuinigingen besloten om drie van de negen pierenbadjes in Amstelveense wijken te sluiten, waaronder het badje in Bovenkerk. Bewoners is de mogelijkheid geboden om mee te denken over de toekomst van de badjes en eventueel het beheer over te nemen. Bewoners in Bovenkerk hebben hier gebruik van gemaakt. Na overleg tussen de gemeente, het wijkplatform en bewoners is het beheer ondergebracht bij een bestaande stichting. Er is gezamenlijk gezocht naar passende afspraken en spelregels.

ENKELE KERNBEVINDINGEN

Met scores tussen 70 en 75 (op een schaal van 0 tot 100) op de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving scoort het traject positief en **bovengemiddeld** ten opzichte van andere Amstelveense trajecten.

- Bewoners geven aan dat de gemeente een open houding had en welwillend was om het initiatief om het badje over te nemen te ondersteunen.
- Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor een wijkvoorziening was nieuw voor de gemeente. De gemeente en bewoners hebben samen gezocht naar passende afspraken en spelregels. Dit is naar tevredenheid verlopen.
- De communicatielijnen over en weer waren duidelijk doordat beide partijen één aanspreekpunt hadden.
- Participatie heeft een groot aantal positieve effecten gehad, waaronder het delen van verantwoordelijkheid voor publieke opgaven, een zorgvuldige belangenafweging en wederzijds begrip en vertrouwen. Bewoners geven aan dat het zelfbeheer de sociale cohesie in de buurt heeft versterkt.

Herinrichting dorpsplein Oude Dorp

De planvorming rond de herinrichting van het dorpsplein van het Oude Dorp kende al een lange geschiedenis. Het traject wordt gekenmerkt door een dynamiek waarin omwonenden, ondernemers, gebruikers en vertegenwoordigers van de dorpskerk uiteenlopende wensen en belangen hadden en bij de gemeente inbrachten. Een architect uit de buurt heeft namens de buurt zelf een schetsontwerp gemaakt en dit ingediend bij de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente in samenspraak met het wijkplatform een programma van eisen opgesteld en vervolgens heeft een werkgroep vier varianten uitgewerkt die daarbij aansloten. Deze vier varianten zijn vervolgens ter stemming aan circa 100 belanghebbende omwonenden, ondernemers en gebruikers voorgelegd. De herinrichting is in 2013 gerealiseerd.

ENKELE KERNBEVINDINGEN

Met scores tussen 45 en 67 (op een schaal van 0 tot 100) op de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving scoort het traject **benedengemiddeld** ten opzichte van andere

Amstelveense trajecten. Vooral kwaliteit van samenwerking scoort laag (45 tegenover een Amstelveens gemiddelde van 66).

- Sterk bepalend voor de samenwerking en hoe deze door betrokkenen beleefd is, is het feit dat bewoners zelf een schetsontwerp hadden gemaakt en zij de verwachting hadden dat dit ontwerp in grote mate overgenomen zouden worden.
- De gemeente Amstelveen heeft echter vanaf het begin aangegeven dat de gemeente eindverantwoordelijk was en moest zorgen voor een goede belangenafweging en het honoreren van geldende gemeentelijke beleidskaders.
- Om duidelijkheid te bieden over de kaders voor de inrichting is er een programma van eisen opgesteld. In de samenwerking binnen de werkgroep is veel energie gestoken in het zorgvuldig afwegen van belangen en goed verwachtingenmanagement.
- Het verwachtingenmanagement bleef lastig omdat betrokkenen sterk bleven redeneren vanuit hun eigen schetsontwerp. Het is dan heel moeilijk om als gemeente het vertrouwen terug te winnen en ‘het goed te doen’.
- De belevingen van de projectleider en de deelnemers lopen sterk uiteen. Het trajectrapport laat zien dat deelnemers negatief oordelen over alle aspecten van de samenwerking, terwijl de projectleider in een interview aangeeft dat er ondanks sterke verschillen van mening en inzicht sprake was van een goed proces en een definitief ontwerp waar vrijwel iedereen zich in kon vinden.

Nota paracommercieel beleid

De Drank- en Horecawet van 2013 schrijft voor dat gemeenten een verordening moeten opstellen om alcoholverstrekking in de paracommerciële horeca te reguleren. Het doel is om verantwoorde alcoholverstrekking in de paracommercie te bevorderen en oneerlijke concurrentie met de reguliere horeca te voorkomen. De gemeente heeft een informele consultatieronde gehouden onder een groot aantal partijen (Koninklijke Horeca Nederland, sportverenigingen, culturele instellingen, ondernemersvereniging Amstelveen, Vereniging Amstelveense Detaillisten, Cardanus, jongerenwerk, kerken en de politie). Deze consultatieronde bestond uit individuele gesprekken en rondetafelgesprekken. Op basis hiervan is een ontwerpbesluit opgesteld dat vervolgens ter inzage is gelegd. Enkele zienswijzen hebben nog geleid tot bijstellingen. Er is bijvoorbeeld meer flexibiliteit en maatwerk in de schenktijden aangebracht.

ENKELE KERNBEVINDINGEN

Met scores tussen 56 en 73 (op een schaal van 0 tot 100) op de vier kwaliteitsmaatstaven realisatiekracht, democratie, kwaliteit van samenwerking en professionele vormgeving scoort het traject overwegend positief. Opvallend is dat het traject op democratie **ruim bovengemiddeld** scoort (73 tegenover een Amstelveens gemiddelde van 62) en op realisatiekracht **benedengemiddeld** (56 tegenover een Amstelveens gemiddelde van 61).

- Belangrijke verklaring voor de hoge score democratie is het feit dat betrokkenen zich gehoord voelen en dat hun belangen zorgvuldig zijn meegewogen in het uiteindelijke besluit. In de evaluatie geven deelnemers hier complimenten voor.

- In de samenwerking is een sleutelfactor dat er een open gespreksagenda was en de nota vooraf niet inhoudelijk was ‘dichtgetimmerd’. Deze lijn is zowel bestuurlijk als ambtelijk consequent gevolgd.
- Tegelijkertijd zorgde de open gespreksagenda voor deelnemers ook voor onduidelijkheid over de rol en invloed van deelnemers en de mate waarin hun inbreng zou doorwerken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat enkele deelnemers verrast waren door een standpunt van de raadscommissie dat afweek van de inbreng van de deelnemers.

3 Evaluatiemodel en normenkader

Vier universele kwaliteitsmaatstaven voor participatie

Aan dit rekenkameronderzoek liggen vier kwaliteitsmaatstaven ten grondslag die tevens het fundament zijn van de Benchmark Burgerparticipatie voor gemeenten, die sinds 2011 op initiatief van het ministerie van BZK en de VNG wordt aangeboden.⁶

Kwaliteitsmaatstaf	Toelichting
I Realisatiekracht	Participatie draagt bij aan slagvaardige, snelle en efficiënte realisatie van maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld door het ontstaan van nieuwe ideeën en inzichten en het bundelen van krachten.
II Democratie	Participatie versterkt het democratisch gehalte van de wijze waarop dat gebeurt door een zorgvuldige(re) afweging van belangen en grotere betrokkenheid, draagvlak, invloed en wederzijds begrip en vertrouwen.
III Kwaliteit van samenwerking	Opgaven zoveel mogelijk vanuit 'teamspeel' realiseren, onder andere door open en constructieve interactie, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingenmanagement over en weer.
IV Professionele vormgeving	Doordachte en passende inrichting van participatietrajecten vanuit overzicht met inzet van participatieve werkvormen op maat.

Tabel B.2: de vier kwaliteitsmaatstaven.

Evaluatiemodel

De vier kwaliteitsmaatstaven zijn uitgewerkt in 13 normen die aansluiten bij de onderzoeksvragen. Ze zijn samengevat in het onderstaande evaluatiemodel en worden daarna verder uitgewerkt.



Figuur B.1: Evaluatiemodel

⁶ Zie www.benchmarkburgerparticipatie.nl.

BELEID

- 1 Er is een actueel, door de raad vastgesteld participatiebeleid waarin alle vormen van participatie beschreven worden:
 - Het gaat om participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid (voorbereiding en uitvoering).
 - Het gaat óók om vormen van participatie waarmee burgers via eigen initiatieven bijdragen aan de publieke zaak.
- 2 Het beleid bevat heldere doelen, uitgangspunten en spelregels voor participatie en maakt duidelijk wat de beoogde effecten zijn in de samenleving.
- 3 De gemeente beschikt over de benodigde middelen om de ambities te realiseren (financiën, expertise,tijd en capaciteit).

UITVOERING

- 4 Participatie is geborgd in de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie en ‘ingeburgerd’:
 - a Bestuurders, raadsleden en ambtenaren kennen het participatiebeleid en doorleven het hoe en waarom ervan.
 - b Zij zijn zich bewust van de rol die zij in de participatiepraktijk van de gemeente Amstelveen vervullen en nemen deze ook.
 - c De afweging pro- of contra participatie en het ontwerpen van een professionele aanpak zijn een vast onderdeel van professioneel beleid maken en uitvoeren.
- 5 Er is sprake van een goede voorbereiding en professionele vormgeving op maat.
 - a Per traject wordt in het plan van aanpak een helder beeld geschetst van:
 - de doelen van het participatietraject;
 - de benodigde middelen waaronder financiën;
 - heldere beschrijving van de rolverdeling;
 - de invloed die burgers hebben op het beleid en de uitvoering;
 - de werkvormen (inclusief de toepassing van e-participatie).
 - b Er is sprake van maatwerk, maar wel conform het beleid.
- 6 Er worden zinvolle participatieve werkvormen en communicatiemiddelen ingezet die passen bij de beoogde doelen.
- 7 Het gemeentebestuur is een goed samenwerkingspartner richting burgers, bedrijven en organisaties. Dit betekent ondermeer dat de gemeente een open houding heeft en goed geïnformeerd is, betrouwbaar en duidelijk is, zich committeert aan het afgesproken proces en gericht is op het bundelen van krachten.

- 8 Het gemeentebestuur zorgt voor goed verwachtingenmanagement.

Er is duidelijkheid over:

- a waarover participanten wel en niet kunnen meepraten / meedoen;
 - b de beleidsruimte waarop participanten inbreng kunnen hebben;
 - c de invloed en de rol van de participanten;
 - d de wijze waarop het gemeentebestuur luistert naar de inbreng van alle participanten versus 'de grootste schreeuwers hun zin geven';
 - e de toezeggingen die het gemeentebestuur doet, hoe 'hard' deze zijn, of en op welke manier besluiten worden uitgevoerd;
 - f wanneer participanten kunnen moedoen, zij reactie krijgen, het besluit valt, de uitvoering start en participanten resultaten kunnen zien.
- 9 De raad wordt tijdig en in voldoende mate geïnformeerd over de uitvoering van het participatiebeleid.
- 10 De raad neemt bij majeure plannen en ontwikkelingen niet alleen besluiten over de inhoud, maar geeft ook sturing aan de inrichting van het participatieproces (doelen en uitgangspunten van participatie, onderwerpen waar participatie zich op richt en de ruimte en invloed van burgers, bedrijven en organisaties).

EFFECTEN

- 11 De voorafgestelde doelen voor participatie worden gerealiseerd. Participatie leidt in ieder geval tot betere inhoudelijke plannen en meer draagvlak voor beleid en plannen.
- 12 Participanten zijn tevreden over het proces van participatie.
- a Zij zijn tevreden over de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met hun inbreng, óók als zij niet hun zin hebben gekregen.
 - b Participanten ervaren invloed.

LEREN EN ONTWIKKELEN

- 13 Participatietrajecten worden systematisch geëvalueerd, waar mogelijk en zinvol samen met participanten.
- 14 De lessen uit de evaluatie van 2009 en de vernieuwde koers voor participatie via wijkplatforms hebben geleid tot concrete verbeteringen in de praktijk.

4 Geraadpleegde bronnen

RESPONDENTEN

Naam	Functie
Mevrouw A. Cornelisse	Teamleider communicatie
Mevrouw S. van Hell	Projectmanager
Mevrouw C. de Leur	Raadslid D66
Mevrouw M. Maarschalk	Projectmanager
De heer F. van der Neut	Adviseur wijkbeheer
De heer J. Prent	Burgerraadslid Burgerbelangen
Mevrouw L. Roos	Raadslid Burgerbelangen
Mevrouw E. Veenboer	Raadslid PvdA
De heer J. van Zanen	Burgemeester

SCHRIFTELIJKE STUKKEN

Gemeente Amstelveen, *Participatienota Amstelveen*, januari 2005.

Gemeente Amstelveen, *Verslag werkgroep herinrichting Dorpsplein Oude Dorp*, 18 juli 2007.

Gemeente Amstelveen, *Gespreksverslag voortgang herinrichting Dorpsplein Oude Dorp*, 30 januari 2008.

Diverse auteurs, *Mailwisseling naar aanleiding van werkgroepvergadering 23 maart 2009 herinrichting Dorpsplein Oude Dorp*, 30 maart 2009.

Gemeente Amstelveen, *Verslag werkgroep herinrichting Dorpsplein Oude Dorp*, 19 mei 2009.

I&O Research, *Evaluatie participatie in Amstelveen*, september 2009.

Gemeente Amstelveen, *Collegevoorstel keuze variant inrichting Dorpsplein Oude Dorp*, 19 januari 2010.

Gemeente Amstelveen, *Interne notitie herijking werkwijze ruimtelijke projecten*, 26 november 2010.

Gemeente Amstelveen, *Raadsvoorstel herijking werkwijze ruimtelijke projecten*, 11 januari 2011.

Gemeente Amstelveen, *Brief aan de gemeenteraad naar aanleiding van vragen van raadslid De Leur over participatie*, 19 december 2012.

Gemeente Amstelveen, *Verslag informele consultatie DHW Sportverenigingen*, 22 april 2013.

Gemeente Amstelveen, *Nota paracommercieel beleid*, 19 augustus 2013.

Gemeente Amstelveen, *Nota van antwoord op ingediende zienswijzen ontwerp-nota paracommercieel beleid*, 29 augustus 2013.

Gemeente Amstelveen, *Verslag informele consultatie DHW Sportverenigingen*, 27 september 2013.

Gemeente Amstelveen, *Initiatiefvoorstel D66-fractie: Anders investeren in vertrouwen van burgers*, 6 november 2013.