

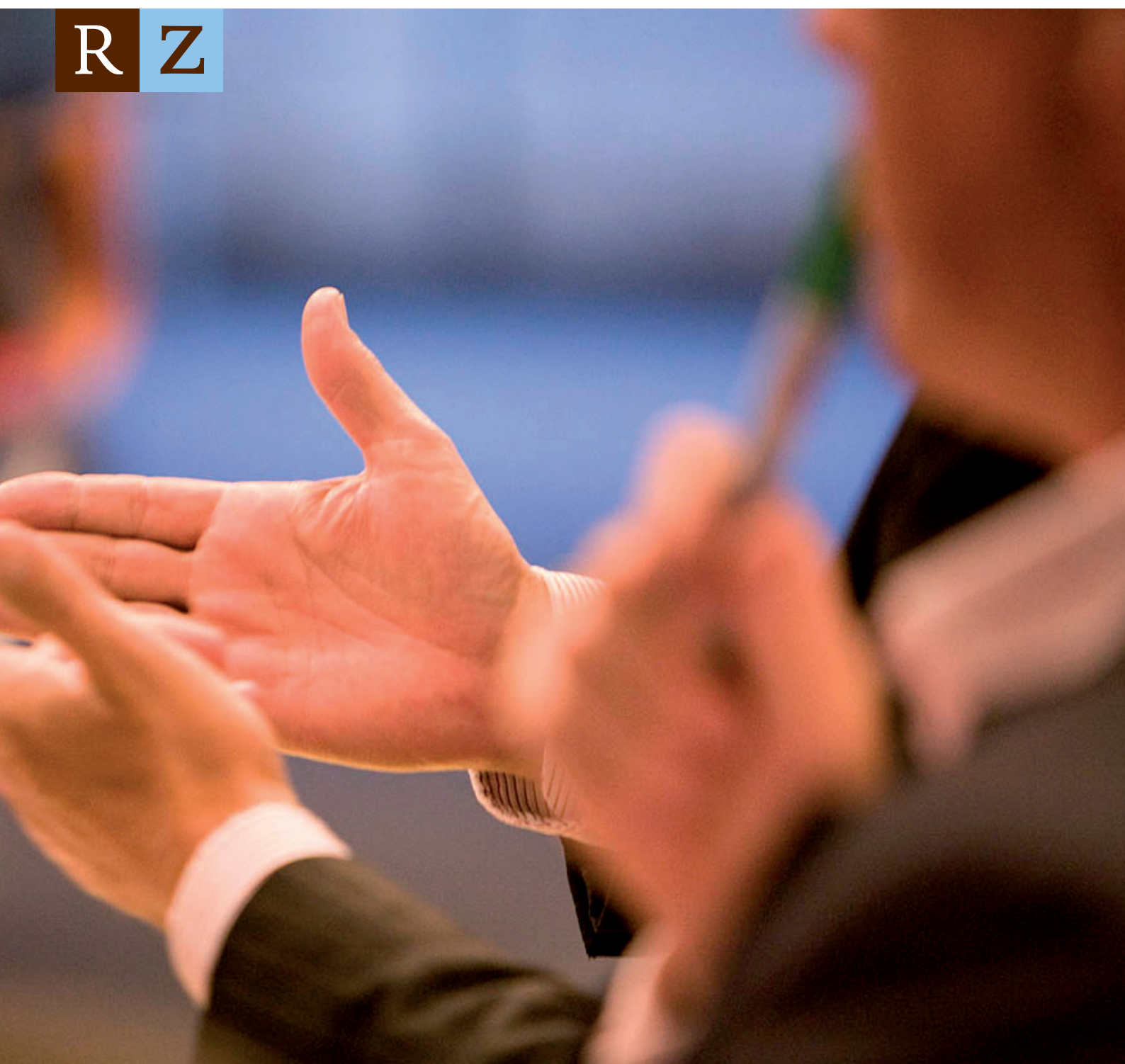
BESTUURLIJK RAPPORT

# Burgerparticipatie in Zaanstad

december 2010

Rekenkamer Zaanstad

R Z





BESTUURLIJK RAPPORT

# Burgerparticipatie in Zaanstad

december 2010

**colofon**

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Marcella van Doorn

drs. Vincent Ho Tham

Evert Visser RA (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het Onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Leeswijzer

Voor u ligt het rapport van de rekenkamer Zaanstad ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de burgerparticipatie in Zaanstad. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale probleemstelling.

Maakt de gemeente Zaanstad haar ambities voor burgerparticipatie waar?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer het beleid, uitvoering en resultaten voor burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen. Dit leidde tot de volgende 5 onderzoeksvragen:

1. Is het beleid voor burgerparticipatie adequaat vormgegeven?
2. Hoe verloopt de uitvoering van burgerparticipatie via de wijkoverleggen?
3. In hoeverre is burgerparticipatie via de wijkoverleggen doeltreffend?
4. Hoe verloopt de uitvoering van burgerparticipatie via de klankbordgroepen voor stedelijke projecten?
5. In hoeverre is burgerparticipatie via de klankbordgroepen voor stedelijke projecten doeltreffend?

Dit rapport bestaat uit 2 delen:

1. Het Bestuurlijk rapport  
Dit deel bevat de samenvatting van de conclusies, aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer.
2. Het Onderzoeksrapport en bijlagen  
Dit deel bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

### Deel 1 - Bestuurlijk rapport

Het Bestuurlijk rapport is bedoeld voor degene die snel op hoofdlijnen bekend wil raken met de bestuurlijke inhoud. Het Bestuurlijk rapport geeft antwoord op de vraag of de gemeente Zaanstad haar ambities voor burgerparticipatie waarmaakt. Tevens bevat het een samenvatting van de conclusie uit het onderzoeksrapport, geeft het inzicht in de aanbevelingen en de reactie van het college van B&W hierop. Het Bestuurlijk rapport sluiten wij af met ons nawoord waarin wij de leden van de Zaanse gemeenteraad een handreiking geven om de opvolging van de aanbevelingen te bewaken.

### Deel 2 - Onderzoeksrapport en bijlagen

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de 5 onderzoeksvragen. Ook bevat het informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek en de door de rekenkamer gehanteerde toetsaspecten en. In de bijlagen van het onderzoeksrapport hebben wij de lijst van geraadpleegde personen, een overzicht van geraadpleegde literatuur en de enquêteresultaten van de raadsleden, de wijkoverleggen en de klankbordgroepen opgenomen.



## Samenvatting

### *Burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen onderzocht*

De gemeente Zaanstad betreft al langere tijd haar burgers bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dit gebeurt onder andere via de wijkoverleggen, klankbordgroepen voor stedelijke projecten, informatiebijeenkomsten, wettelijke inspraakprocedures en permanente adviesraden. De rekenkamer onderzocht of de gemeente haar ambities voor burgerparticipatie waarmaakt, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen.

### *Beleid voor burgerparticipatie: weinig concrete doelen en nog onvoldoende toegepast*

In 2009 formuleerde de gemeente met de beleidsnota *Keuze voor interactie* een visie voor de toepassing van burgerparticipatie. De gemeente heeft voor burgerparticipatie helder vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is, ook op bestuurlijk niveau. Daarnaast geeft de gemeente in de nota aan dat burgerparticipatie moet bijdragen aan de volgende doelen: het creëren van draagvlak, het vergroten van sociale cohesie en betere informatie voor de gemeente. De doelstellingen zijn niet meetbaar geformuleerd. Daardoor is ook niet duidelijk of burgerparticipatie het geëigende instrument is om aan de doelstellingen bij te dragen. Verder onderbouwt de ambtelijke organisatie nog onvoldoende in startnotities of bestuursopdrachten waarom burgerparticipatie wordt toegepast.

### *Discussie en onduidelijkheid over bevoegdheden burgers*

Een aantal leden van wijkoverleggen kan zich niet vinden in de bevoegdheidsverdeling. Dit heeft er zelfs mede toe geleid dat 2 wijkoverleggen zich hebben opgeheven. Bij de klankbordgroepen bestaat er ook vaak onduidelijkheid over de bevoegdheden. Bij 2 van de 3 onderzochte klankbordgroepen legde de gemeente van te voren onvoldoende uit wat het van de klankbordgroep verwachtte. Dit leidt regelmatig tot teleurstelling bij klankbordgroepleden die in de praktijk minder invloed kregen dan ze van te voren dachten. Slechts 42% is tevreden over het eindresultaat.

### *Selecte groep burgers betrokken*

Bij zowel de wijkoverleggen als de klankbordgroepen participeert een groep van met name oudere, autochtone burgers die niet representatief is. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van internet om burgers te laten participeren bij gemeentelijk beleid. De bezuiniging van de gemeente op de ondersteuning bij het vullen van de website Zaansewijken.nl kan ertoe leiden dat wijkoverleggen in de toekomst nog minder gebruik van internet gaan maken om bewoners te bereiken. Bij de klankbordgroepen betreft de gemeente voor een groot deel belangenvertegenwoordigers uit het bestaande netwerk. Mede daardoor benadert de gemeente niet altijd alle relevante partijen bij de klankbordgroepen. De verschillende gemeentelijke diensten stemmen het benaderen van burgers niet op elkaar af.

### *Ontevredenheid over terugkoppeling en nakomen van toezeggingen*

De terugkoppeling van de gemeente over de inbreng van burgers is niet altijd optimaal. Slechts 37% van de leden van wijkoverleggen vindt dat de gemeente de toezeggingen aan het wijkoverleg nakomt. Dit komt volgens hen doordat de wijkmanagers onvoldoende macht hebben binnen de ambtelijke organisatie. De leden van wijkoverleggen ervaren de bestuurlijke betrokkenheid van de wijkwethouders vanuit de gemeente bij hun wijkoverleg als positief. Bij de klankbordgroepen informeert de gemeente de betrokken burgers wel over de besluitvorming van het eindproduct, maar het geeft daarbij doorgaans niet aan waarom de inbreng van de klankbordgroepen wel of niet is overgenomen.

### *Burgerparticipatie leidt vooral tot betere informatie voor de gemeente*

Volgens de (voor dit onderzoek) geënquêteerde leden van wijkoverleggen en klankbordgroepen en raadsleden heeft burgerparticipatie vooral een positief effect op betere informatie voor de gemeente en raad. Over de bijdrage van burgerparticipatie aan het creëren van draagvlak voor beleid zijn de meningen verdeeld. Wel is men het eens dat burgerparticipatie nauwelijks bijdraagt aan het vergroten van sociale cohesie. De gemeente onderzoekt niet periodiek of en in hoeverre burgerparticipatie bijdraagt aan de gemeentelijke doelen van draagvlak, sociale cohesie en betere informatie.

### *Conclusies en aanbevelingen*

Burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen is in beperkte mate doeltreffend. Verbeterpunten zijn gelegen in: 1) de kaderstelling door raad en college, 2) verdere ambtelijke professionalisering en 3) verwachttingsmanagement en terugkoppeling door de gemeente. De rekenkamer doet voor burgerparticipatie in de Zaanstad de volgende 8 aanbevelingen:

#### *Aanbevelingen*

1. Formuleer scherpere doelen voor burgerparticipatie en bepaal welke bijdrage de wijkoverleggen en de klankbordgroepen daaraan moeten leveren.
2. Maak meer gebruik van verschillende vormen van burgerparticipatie.
3. Maak bij elk interactief traject expliciet duidelijk hoeveel beslissingsruimte wordt overgelaten aan betrokken burgers.
4. Spreek voorafgaande aan het interactieve traject af welke informatie de raad krijgt, in welke rol en op welk moment.
5. Professionaliseer de ambtelijke coördinatie van interactieve trajecten en vergroot het lerend vermogen.
6. Maak voor burgerparticipatie meer gebruik van de mogelijkheden van nieuwe communicatietechnieken.
7. Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in de startnotities expliciet de afwegingen weergeeft over de in te zetten interactievormen en te betrekken doelgroepen.
8. Maak aan de burgers vanaf de start duidelijk welke bevoegdheden zij hebben. Geef tevens aan hoe en wanneer de gemeente over hun inbreng terugkoppelt.



# Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Bestuurlijke ambities burgerparticipatie in Zaanstad	9
1.3 Burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming	9
1.4 Burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen	10
1.5 Onderzoeksaanpak	12
<b>2 Bevindingen</b>	<b>13</b>
2.1 Zaans beleid voor burgerparticipatie	13
2.2 Uitvoering	16
2.3 Resultaten	21
<b>3 Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
3.1 Hoofdconclusie	23
3.2 Kaderstelling door raad en college	23
3.3 Verdere ambtelijke professionalisering	26
3.4 Communicatie met burgers	28
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>29</b>
<b>5 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>31</b>
5.1 Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Zaanstad	31
5.2 Nawoord rekenkamer	34



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie staat in Zaanstad sinds jaren hoog op de politieke agenda. Bij de onderzoeksprogrammering 2009 gaven diverse raadsfracties aan dat zij het op prijs zouden stellen als de rekenkamer onderzoek zou doen naar het beleid van burgerparticipatie. Op basis van deze wens heeft de rekenkamer besloten om burgerparticipatie in het onderzoeksprogramma op te nemen.

## 1.2 Bestuurlijke ambities burgerparticipatie in Zaanstad

In het onderhandelingsakkoord 2006-2010<sup>1</sup> heeft het Zaanse college van burgemeester en wethouders als doelstelling geformuleerd dat het streeft naar een open bestuursstijl. Burgerparticipatie is hiervoor een belangrijk instrument. Het college wil betrokkenen bij de totstandkoming van beleid tijdig informeren en waar mogelijk betrekken in de besluitvorming daarover. In het onderhandelingsakkoord van 2010-2014 is ook vastgelegd dat Zaanstad veel waarde hecht aan burgerparticipatie en dat de gemeenteraad en het college bij de beslissingen die zij nemen 'de stem van de inwoners willen horen, serieus willen nemen en zwaar laten wegen in de afwegingen'.

Het college heeft de doelstellingen en het afwegingskader voor burgerparticipatie vastgelegd in de nota *Keuze voor interactie*. De doelen in de beleidsnota *Keuze voor interactie* worden aangeduid met kennis, draagvlak, relatie en medefinanciering of uitvoering door derden. In dit rapport is dit vertaald naar 'betere informatie voor de besluitvorming en beleidsuitvoering', 'vergroten van draagvlak' en 'versterken van de sociale cohesie'.<sup>2</sup>

## 1.3 Burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming

Burgerparticipatie bestaat uit uiteenlopende vormen van interactie met burgers, waarbij er nadrukkelijk wisselwerking tussen de gemeente en burgers bestaat. Onder burger verstaan we alle betrokken actoren zoals bewoners, ondernemers en belangenvertegenwoordigers. Essentieel is dat de burger een bepaalde mate van invloed heeft op het beleid of de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. De gemeente onderscheidt 7 verschillende interactieniveaus. De niveaus 3 (raadplegen) tot en met 7 (faciliteren) worden beschouwd als burgerparticipatie of interactieve beleidsvorming. Bij de verschillende vormen van burgerparticipatie is een toenemende mate van interactiviteit te onderscheiden, die schematisch door middel van een zogenaamde participatieladder is weer te geven.

---

<sup>1</sup> *De Zaankanters maken de streek*, onderhandelingsresultaat PvdA, SP, CDA en Groen Links, Zaanstad, 11 april 2006.

<sup>2</sup> De vierde doelstelling 'medefinanciering of uitvoering door derden' is in dit rapport niet specifiek onderzocht, omdat deze doelstelling meer gericht is op het verkrijgen van medewerking en financiering van medeoverheden of andere organisaties.

### Participatieladder



Tot burgerparticipatie of interactieve beleidsvorming wordt niet verstaan de verplichte inspraak (bijvoorbeeld op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht of specifieke wet) of vrijwillige inspraak (op basis van de inspraakverordening) nadat het college en/of de gemeenteraad een besluit heeft genomen.

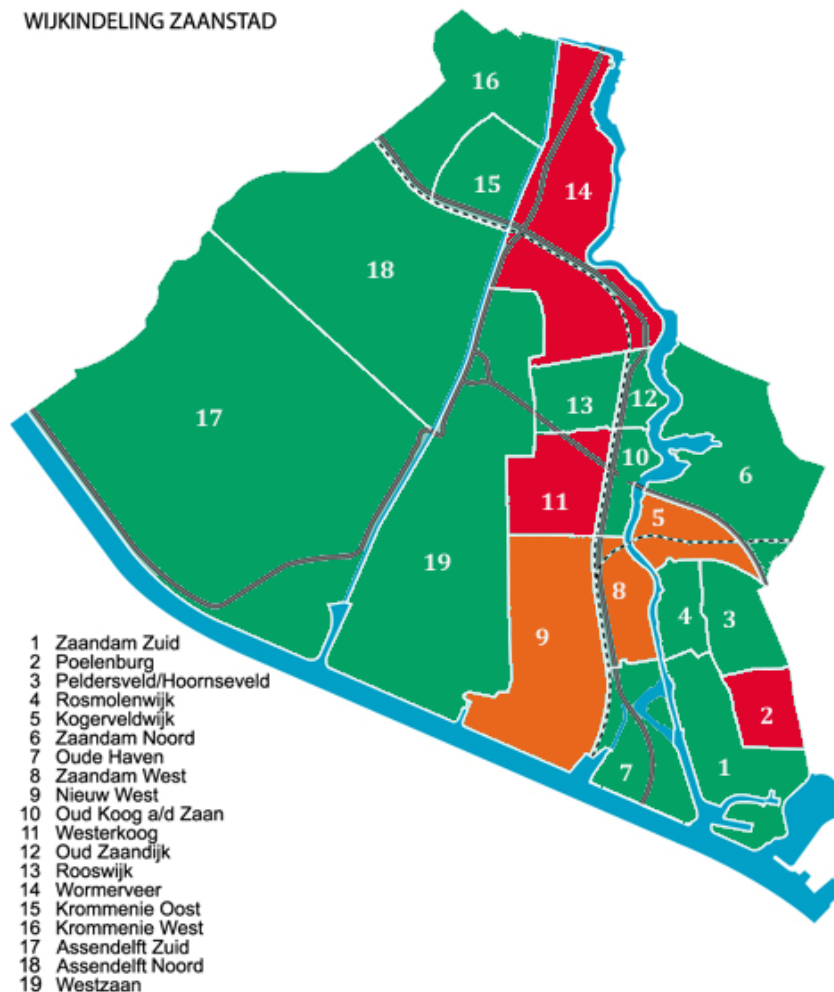
#### 1.4 Burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen

##### *Wijkoverleggen*

De wijkoverleggen is voor de gemeente één van de instrumenten om de burgers meer te betrekken bij het ontwikkelen en het uitvoeren van gemeentelijk beleid. Hierbij kunnen verschillende interactievormen uit de participatieladder worden benut. De gemeente kan de wijkoverleggen bijvoorbeeld raadplegen of om advies vragen bij het ontwikkelen van de wijkuitvoeringsplannen en beleidsplannen die de wijk raken. De gemeente kan de wijkoverleggen ook benutten om via de bewonersavonden bewoners te informeren over bepaalde thema's. Ook is het mogelijk om de wijkoverleggen een functie te laten vervullen bij de besteding van de leefbaarheidsbudgetten. In dat geval heeft het wijkoverleg een meer faciliterende rol.

*Welke wijken hebben een wijkoverleg?*

Zaanstad heeft 19 wijken, waarvan er 16 een vorm van wijkoverleg hebben. Van deze 16 wijkoverleggen zijn er 11 officieel door de gemeente erkend. De overige 5 wijkoverleggen betreffen bewonersorganisaties die niet door de gemeente zijn erkend, maar in de praktijk wel min of meer functioneren als wijkoverleg.<sup>3</sup>



Het plaatje geeft alle wijkoverleggen weer. De gemeente onderscheidt officieel erkende wijkoverleggen (groen), wijken met één of meerdere bewonersorganisaties die min of meer functioneren als een wijkoverleg (oranje) en opgeheven wijkoverleggen (rood).

<sup>3</sup> De wijkindeling komt niet helemaal overeen met de wijkoverleggen. Zo zijn in de wijk Zaanstad West zowel bewonersvereniging Oud West als bewonersvereniging Schilders- en Waddenbuurt actief. De wijken Assendelft Noord en Zuid hebben 1 wijkoverleg. Verder is belangenvereniging Westwatering en Houtwerf actief in de wijk Nieuw West. Belangenvereniging Westzanerdijk is actief in slechts een deel van de wijk Westzaan en daarom niet gearceerd in het kaartje weergegeven. De groene kleur in de wijk Westzaan heeft betrekking op het erkende Dorpscontact Westzaan. Ambassadeuroverleg 't Kalf is actief in de wijk Zaandam Noord.

### *Klankbordgroepen*

Om nieuw beleid te ontwikkelen wordt door de ambtelijke organisatie veelal een startnotitie of bestuursopdracht opgesteld en ter besluitvorming voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. In deze voorbereidende notities stelt de ambtelijke organisatie in veel gevallen voor om burgers en belangenorganisaties bij de beleidsontwikkeling te betrekken via klankbordgroepen. Uit een opgave van de dienst Stad blijkt dat in de periode 2007 tot en met 2010 er 17 klankbordgroepen voor de beleidsontwikkeling zijn ingesteld die gedurende het project één of meerdere keren bijeen zijn geweest. De meeste klankbordgroepen worden ingesteld voor de beleidsontwikkeling op het terrein van de ruimtelijke ordening. Voor de beleidsuitvoering wordt minder frequent gebruik gemaakt van klankbordgroepen.

## **1.5 Onderzoeksaanpak**

De rekenkamer gebruikte meerdere methoden om de benodigde gegevens voor het onderzoek te verzamelen. Allereerst zijn beleidsdocumenten die relevant zijn voor de burgerparticipatie geïnventariseerd en bestudeerd. Om de ervaringen van raadsleden, wijkoverleggen en klankbordgroepen te achterhalen heeft de rekenkamer 3 enquêtes uitgezet. Hieraan hebben 24 raadsleden of steunraadsleden, 27 leden van wijkoverleggen en 62 leden van klankbordgroepen deelgenomen. De respons bij de enquête was gemiddeld 46%.

In bijlage 2, 3 en 4 van het onderzoeksrapport (deel 2) zijn de vragen, antwoorden en verantwoording over deze enquêtes te vinden. Om inzicht te krijgen in de mening van de burgers heeft de rekenkamer verder kennisgenomen van de Zaanpeiling.

Verder interviewde de rekenkamer 2 wethouders, wijkmanagers en vertegenwoordigers van 3 actieve en 2 opgeheven wijkoverleggen. Om inzicht te krijgen in de ambtelijke aansturing van burgerparticipatietrajecten zijn gesprekken gevoerd met leidinggevend van de dienst Wijken en de dienst Stad. Voor de beoordeling van de klankbordgroepen organiseerde de rekenkamer 2 groepsgesprekken. Het eerste groepsgesprek was met 6 gemeentelijke projectleiders die voor de beleidsontwikkeling gebruik hebben gemaakt van klankbordgroepen. Aan het tweede groepsgesprek deden 6 burgers mee die aan 3 verschillende klankbordgroepen hadden deelgenomen. In bijlage 1 is een lijst met geraadpleegde personen opgenomen.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van Team Onderzoek en Statistiek, de dienst Wijken en dienst Stad en de afdeling communicatie van de gemeente Zaanstad. Verder heeft de rekenkamer voor de methodologische aanpak gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van drs Jurgen de Jong van Partners+Pröpper. Tenslotte dankt de rekenkamer de raadsleden en de leden van wijkoverleggen en klankbordgroepen die via de enquête en interviews een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk vatten wij onze belangrijkste onderzoeksbevindingen samen voor het beleid van burgerparticipatie (paragraaf 2.1), de uitvoering van burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen (paragraaf 2.2) en de resultaten daarvan (paragraaf 2.3).

### 2.1 Zaans beleid voor burgerparticipatie

Om een oordeel te vormen over het Zaans beleid voor burgerparticipatie formuleerde de rekenkamer de volgende onderzoeksvraag:

Is het beleid voor burgerparticipatie adequaat vormgegeven?

Hiervoor onderzocht de rekenkamer de doelstellingen, de verantwoordelijkheidsverdeling en de instrumenten en procedures van het Zaanse beleid voor burgerparticipatie.

Op basis van het onderzoek constateert de rekenkamer dat het beleid voor burgerparticipatie van de gemeente Zaanstad redelijk adequaat is vormgegeven, maar dat de toepassing van dit beleid op onderdelen nog voor verbetering vatbaar is.

#### 2.1.1 Doelstellingen

*Doelstellingen burgerparticipatie op hoofdlijnen bepaald, effectiviteit niet meetbaar*  
De gemeente Zaanstad heeft in de beleidsnota *Keuze voor interactie* vastgelegd dat een interactieve aanpak moet worden toegepast als er sprake is van een meerwaarde voor de gemeente bij het realiseren van gemeentelijk beleid voor 'sociale cohesie', 'draagvlak' en 'betere informatie voor beleidsvoorbereiding en besluitvorming'.<sup>4</sup> In totaal onderscheidt de gemeente 15 subdoelstellingen voor interactieve beleidsvorming. Deze doelstellingen hebben een richtinggevend karakter, maar zijn niet SMART geformuleerd. Doordat de doelstellingen niet meetbaar geformuleerd zijn, is ook niet vast te stellen of burgerparticipatie in voldoende mate bijdraagt aan de doelen.

#### 2.1.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

##### *Heldere verantwoordelijkheden*

In de beleidsnota *Keuze voor interactie* zijn de verantwoordelijkheden voor het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie voor de besluitvorming en uitvoering van burgerparticipatie duidelijk omschreven. Hieronder gaan we in op de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

---

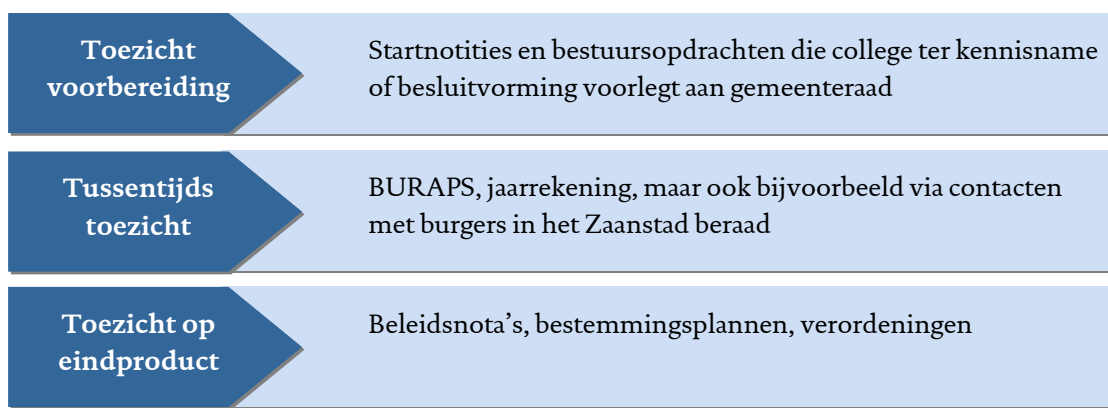
<sup>4</sup> In de beleidsnota *Keuze voor interactie* aangeduid als respectievelijk relatie, draagvlak en kennis.

### *College stelt meestal kaders voor burgerparticipatie vast en niet de gemeenteraad*

De gemeente heeft in de beleidsnota *Keuze voor interactie* vastgelegd dat de gemeenteraad besluiten neemt over de toepassing van burgerparticipatie voor onderwerpen waarvoor de raad bevoegd bestuursorgaan is. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen en verordeningen. De rekenkamer constateert dat het in de praktijk nauwelijks voorkomt dat de gemeenteraad besluiten neemt over de gewenste vorm van burgerparticipatie. In de praktijk besluit het college - vaak impliciet - via een startnotitie of bestuursopdracht over de toe te passen interactievormen en de te betrekken doelgroepen. Het college informeert de raad hierover vervolgens wel door het betreffende B&W-besluit ter kennisname toe te zenden. Hierdoor wordt de raad in de gelegenheid gesteld om over de voorgestelde vorm van burgerparticipatie vragen te stellen en haar mening kenbaar te maken.

### *Hoe kan de gemeenteraad een vinger aan de pols houden bij burgerparticipatie?*

Vanuit zijn controlerende rol heeft de gemeenteraad als taak om toezicht te houden op een goede uitvoering van het beleid voor burgerparticipatie door het college. Hierbij is onderscheid te maken tussen toezicht vooraf, tussentijds toezicht en toezicht op het eindproduct:



### *Heldere taakverdeling binnen college*

Iedere wethouder heeft een eigen inhoudelijke portefeuille waarvoor hij als eerste verantwoordelijk is. Een portefeuillehouder wordt ook wel aangeduid als vakwethouder. Naast een verdeling van de portefeuilles zijn ook de wijken verdeeld over de wethouders. Alle wethouders zijn derhalve ook bij meerdere wijken de wijkwethouder. Door de opdeling van de collegeverantwoordelijkheden in inhoudelijke portefeuilles en wijken zijn soms meerdere wethouders betrokken bij een onderwerp. In de praktijk leidt dit niet tot onduidelijkheid, omdat het college in interne procedureafspraken heeft vastgelegd dat de vakwethouder als eerste een onderwerp of voorgesteld besluit inbrengt in het college. De verantwoordelijkheid voor het wijkgericht werken is ondergebracht bij een specifieke vakwethouder. Door toewijzing van deze portefeuille aan één vakwethouder krijgt de door de raad gewenste wijkgerichte aanpak de vereiste aandacht binnen het college. Een belangrijk onderdeel van wijkgericht werken is de burgerparticipatie vanuit de wijken.



### *Informatievoorziening aan de raad kan beter*

Naast het aansturen van de ambtelijke organisatie heeft het college ook de plicht om de raad actief te informeren over alle zaken die voor zijn functievervulling van belang kunnen zijn.<sup>5</sup> Informatie over de door het college gemaakte keuzes voor het toepassen van burgerparticipatie bij concrete projecten is voor de raad van belang om hun controlerende taak goed te kunnen vervullen. De rekenkamer constateert dat het college B&W-besluiten over dergelijke projecten (als onderdeel van een startnotitie of bestuursopdracht) bijna altijd ter kennisname aan de raad zendt. Uit de enquête onder raadsleden van de rekenkamer blijkt dat de helft van de ondervraagde raadsleden vindt dat het college hen bij de start van een participatieproject goed uitlegt wat hun rol is en op welke momenten zij in het proces worden betrokken.

### *Verankering via integraal management binnen ambtelijke organisatie*

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en voor het doen van beleidsvoorstellen aan het college. In de beleidsnota *Keuze voor interactie* is vastgelegd dat de coördinatie voor het interactieve traject de verantwoordelijkheid is van de betrokken beleidsadviseur of medewerker. Ook als de feitelijke uitvoering door andere afdelingen, bijvoorbeeld door de afdeling communicatie, of andere diensten wordt ondersteund. De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad voor de burgerparticipatie het principe van integraal management toepast.

### **2.1.3 Instrumenten en procedures**

De instrumenten en procedures voor burgerparticipatie zijn op hoofdlijnen helder beschreven in de Zaanse beleidnota *Keuze voor interactie*. In de nota zijn handige hulpmiddelen opgenomen, zoals het definiëren van 7 niveaus van interactie (de participatieladder), een afwegingskader om het gewenste niveau van interactie te bepalen en een format voor het opstellen van startnotities. Hiermee kan de ambtelijke organisatie de keuzes om al dan niet burgerparticipatie toe te passen worden gemotiveerd en inzichtelijk maken. De rekenkamer heeft het Zaanse beleidskader getoetst aan de recent in 2009 door de Nationale Ombudsman opgestelde *spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie*. Hieruit blijkt dat de Zaanse instrumenten en procedures voor burgerparticipatie grotendeels voldoen aan deze spelregels.

### *Keuze voor interactie nog onvoldoende toegepast*

In *Keuze voor interactie* zijn diverse formats opgenomen voor het opstellen van een besluit over burgerparticipatie. Ook zijn het afwegingskader en de daarin opgenomen omgevingsanalyse een goed hulpmiddel om een besluit voor te bereiden over de gewenste vorm van burgerparticipatie. In de praktijk besteedt de ambtelijke organisatie in de startnotitie of bestuursopdracht wel aandacht aan burgerparticipatie, maar nog niet met de diepgang zoals beschreven in de beleidsnota *Keuze voor interactie*. Verder bevatten de startnotities geen omgevingsanalyse. Ook gebruikt de ambtelijke organisatie de benamingen voor de verschillende vormen van interactie nog niet standaard.

---

<sup>5</sup> Artikel 169 lid 2 van de gemeentewet.

## 2.2 Uitvoering

Om een oordeel te vormen over de uitvoering van burgerparticipatie via de wijkoverleggen en klankbordgroepen formuleerde de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe verloopt de uitvoering van burgerparticipatie via de wijkoverleggen?
- Hoe verloopt de uitvoering van burgerparticipatie via de klankbordgroepen voor stedelijke projecten?

Het functioneren van de wijkoverleggen en klankbordgroepen onderzochten we door te kijken naar bevoegdheden, betrokken burgers, communicatie met gemeente en achterban en kosten.

Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoering van burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen niet altijd als positief wordt ervaren. Bij de klankbordgroepen zorgt de manier waarop de gemeente met de klankbordgroepen omgaat, ervoor dat slechts 42% van de klankbordgroepleden tevreden is over het eindresultaat. Van de wijkoverleggen voelt slechts een kwart (26%) zich serieus genomen door de gemeente.

### 2.2.1 Bevoegdheden

De gemeente heeft de bevoegdheden van de wijkoverleggen helder vastgelegd, maar niet alle wijkoverleggen kunnen zich daarin vinden. De bevoegdheden van de klankbordgroepen zijn voor de leden van de klankbordgroepen veelal niet helder. De volgende bevindingen lichten dit toe.

#### *Soms discussie over bevoegdheden wijkoverleggen*

De wijkoverleggen zijn volgens de *Afspraken wijkgericht werken* (maart 2005) bevoegd om mee te praten en te adviseren over aangelegenheden die hun wijk aangaan, maar zij treden niet in de bevoegdheden van de individuele burger of andere bewonersbelangengroep. De gemeente blijft als eerste verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau en de planvorming in de wijk. Een aantal leden van wijkoverleggen kan zich niet vinden in de bevoegdheidsverdeling, omdat zij bijvoorbeeld ook bevoegdheden wenst op het gebied van kleine bouwvergunningen en handhaving. Dit heeft er mede toe geleid dat 2 wijkoverleggen zich hebben opgeheven. Een ander wijkoverleg gaf aan dat zij voor het opstellen van het Wijkuitvoeringsplan zelfde (beleids)prioriteiten voor hun wijk - na raadpleging van de bewoners - willen bepalen.

### *Onduidelijkheid over rol (interactieniveau) klankbordgroep*

Bij 2 van de 3 onderzochte klankbordgroepen legde de gemeente van te voren niet helder in het plan van aanpak vast wat het van een klankbordgroep verwachtte. Ook slaagde de gemeente er niet in om de rol van de klankbordgroep duidelijk te maken aan de leden. In de praktijk ervoeren de leden van 2 van de 3 klankbordgroepen een ander interactieniveau dan de gemeente voor ogen had. Bij de klankbordgroep Beeldkwaliteitsplan ervoeren de leden in de praktijk het niveau lager op de Zaanse participatieladder (raadplegend in plaats van adviserend) en bij de klankbordgroep Groene Oase ervoer men het interactieniveau in de praktijk hoger (meebeslissen in plaats van adviserend). Verder bestond er bij de klankbordgroep Beeldkwaliteitplan vooraf een verkeerd beeld over de juridische status van het te ontwikkelen plan.

### *Beslissen over bijzaken*

De klankbordgroepleden vinden dat de gemeente van te voren teveel de uitgangspunten van een project bepaalt. Hierdoor hebben de klankbordgroepleden haar hun gevoel slechts invloed op bijzaken. Verder geven de leden van de klankbordgroep aan dat ze vooral mogen reageren op ideeën van de gemeente, in plaats van zelf ideeën aan te dragen.

## **2.2.2 Betrokken burgers**

De rekenkamer constateert bij de wijkoverleggen dat vooral bewoners actief zijn, terwijl bij klankbordgroepen meer sprake is van een mix van belangenvertegenwoordigers en bewoners. Bij zowel de wijkoverleggen als de klankbordgroepen participeert een groep van burgers die niet representatief is.

### *Wat kenmerkt de leden van wijkoverleggen en klankbordgroepen?*

Wijkoverleggen	Klankbordgroepen
<ul style="list-style-type: none"><li>• 41% is 11 jaar of langer lid van wijkoverleg</li><li>• 44% is 65 jaar of ouder (versus 15% van de Zaanse bevolking)</li><li>• 38% is hoog opgeleid (versus 23% van de Zaanse bevolking)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 52% vertegenwoordigt belangenorganisatie</li><li>• gemiddeld 53 jaar oud</li><li>• 92% is autochtoon (versus 74% van de Zaanse bevolking)</li></ul>

Burgers die actief zijn in het wijkbestuur van een wijkoverleg zijn zeer betrokken bij wat er in de wijk speelt. De wijkvertegenwoordigende rol van de wijkoverleggen is beperkt doordat:

- Een groot deel van de leden van wijkoverleggen (46%) niet tot bestuurslid is gekozen door wijkbewoners.
- Het wijkbestuur geen afspiegeling vormt van de bevolking in de wijk. Als reden hiervoor noemen de wijkoverleggen de vereiste tijdsinspanning en de cultuurverschillen tussen bevolkingsgroepen.

### *Selecte groep burgers actief bij wijkoverleggen en klankbordgroepen*

De kenmerken van betrokken burgers in Zaanstad wijken niet af van andere gemeenten: meestal is slechts een selecte groep burgers betrokken bij beleid en uitvoering. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling<sup>6</sup> is het inherent aan de manier waarop gemeenten burgerparticipatie organiseren. Uitgangspunt is meestal het beleidsproces en niet de burger. Betrokken burgers moeten zich voegen naar ambtelijke taal. Dit zorgt ervoor dat de betrokken burgers een groep is van sociaalvaardige, oudere autochtonen die meedenkt over beleid en uitvoering van gemeentelijk beleid.

### *Klankbordgroepleden: belangenvertegenwoordigers uit bestaand netwerk*

De gemeente betreft de klankbordgroepen voor een groot deel uit haar bestaande netwerk. Mede daardoor benadert de gemeente niet altijd alle relevante partijen bij de klankbordgroepen. In de klankbordgroepen zijn vaak vertegenwoordigers opgenomen van maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties. Bewoners zijn veelal minder vertegenwoordigd in de klankbordgroepen. Verder stemmen de verschillende gemeentelijke diensten het benaderen van burgers niet op elkaar af.

### **2.2.3 Communicatie**

Zowel bij de klankbordgroepen als bij de wijkoverleggen zijn betrokken burgers ontevreden over de communicatie vanuit de gemeente. Bij wijkoverleggen is daarnaast ook de communicatie van het wijkoverleg met de achterban niet optimaal.

### *Niet tijdig betrokken en beperkte voorbereidingstijd*

Een derde (34%) van de leden van het wijkoverleg vindt dat zij niet of niet tijdig wordt betrokken bij de plannen die hun wijk aangaat. Hierdoor hebben de wijkoverleggen minder inbreng dan ze wensen.

De klankbordgroepleden ervaren, vanwege de omvang en de ingewikkeldheid van de documenten, de voorbereidingstijd van de bijeenkomsten soms als kort. De rekenkamer leidt hieruit af dat de gemeente bij het betrekken van burgers nog teveel redeneert vanuit het beleidsproces, in plaats vanuit de leefwereld van burgers.

### *Beperkt gebruik websites bemoeilijkt communicatie met wijkbewoners*

Slechts 37% van de leden van wijkoverleggen is van mening dat de bewoners in de wijk het wijkoverleg goed weten te vinden. Doorgaans bezoeken vooral oudere, autochtone wijkbewoners de openbare vergaderingen die wijkoverleggen organiseren. Het bereiken van burgers wordt bemoeilijkt door beperkt gebruik van de website Zaansewijken.nl. De bezuiniging van de gemeente op de ondersteuning bij het vullen van de website kan ertoe leiden dat wijkoverleggen in de toekomst nog minder gebruik van internet gaan maken om bewoners te bereiken. Sommige bewoners zien de wijkoverleggen ten onrechte als een klachtenbureau om klachten over de buurt of wijken te deponeren. De gemeente heeft echter al een klachtenlijn waar de bewoners rechtstreeks hun klachten kunnen melden.

---

<sup>6</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*, 2009, p. 56-57.

### *Ontevredenheid over nakomen van toezeggingen en terugkoppeling*

Ruim een derde van de leden van wijkoverleggen (37%) vindt dat de gemeente de toezeggingen aan het wijkoverleg nakomt. 19% vindt dit niet. Als reden wordt gezien dat de wijkmanagers onvoldoende ambtelijke macht hebben binnen de gemeente.

Ook de tussentijdse terugkoppeling van de gemeente over afspraken is niet altijd optimaal, zowel bij de wijkoverleggen als bij de klankbordgroepen. Slechts een derde (34%) van de leden van wijkoverleggen vindt dat de gemeente duidelijk uitlegt wat er met hun inbreng is gedaan. De leden van wijkoverleggen zijn over het algemeen wel positief over de bestuurlijke betrokkenheid van de wijkwethouders.

Bij de klankbordgroepen informeert de gemeente de betrokken burgers wel over de besluitvorming van het eindproduct, maar geeft daarbij doorgaans niet aan waarom inbreng van de klankbordgroepleden wel of niet is overgenomen. Ook is het voorgekomen dat de gemeente de burgers niet informeerde over het niet starten van een klankbordgroep of het niet betrekken van een wijkoverleg. Bijna de helft van de leden van wijkoverleggen (45%) vindt dat de communicatie over het niet betrekken van het wijkoverleg door gemeente niet duidelijk en begrijpelijk is.

### **2.2.4 Kosten**

De gemeente heeft deels inzicht in de kosten van burgerparticipatie via de wijkoverleggen en klankbordgroepen.

#### *Gemeente heeft wel inzicht in de kosten, maar niet in de effectiviteit*

De gemeente heeft inzicht in de kosten die samenhangen met de wijkoverleggen. Deze bestaan uit personeelskosten van de sector Wijkmanagement en uit directe kosten zoals leefbaarheidsbudgetten, functioneringsbudgetten en budgetten om voor de fysieke omgeving. In 2010 bestond het totale budget voor de wijkoverleggen uit € 3,8 miljoen<sup>7</sup>. De raad wordt over de besteding van de afzonderlijke budgetten niet geïnformeerd. De middelen voor de wijkoverleggen maken onderdeel uit van het budget voor het product Wijkmanagement van het programma Wijkgericht werken en beheer. Verder onderzoekt de gemeente niet periodiek of en in hoeverre de besteding van de bewonersbudgetten bijdraagt aan de gemeentelijke doelen van draagvlak en sociale cohesie.

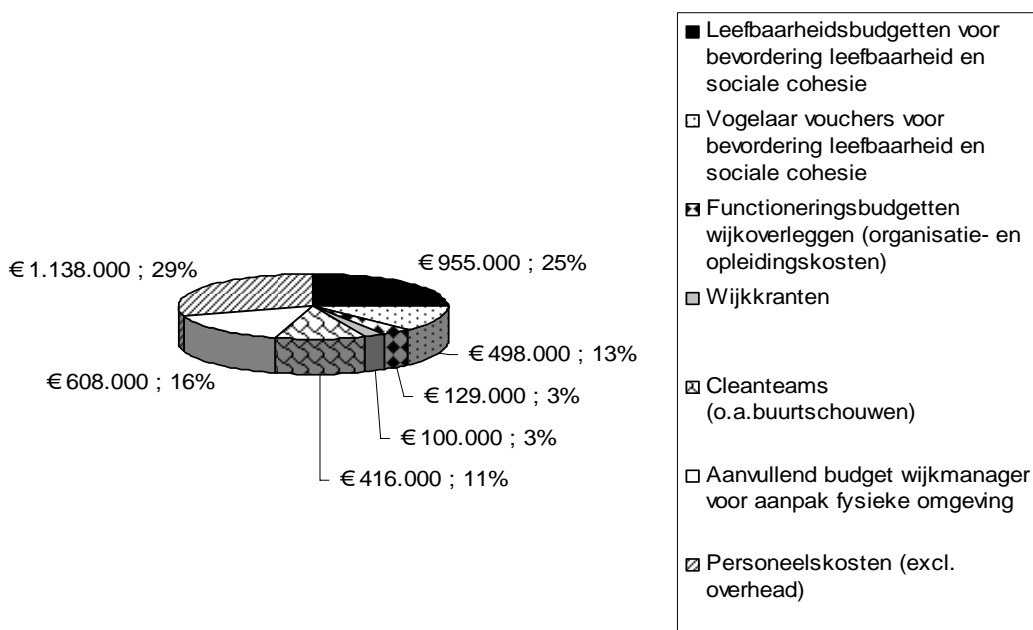
---

<sup>7</sup> Het budget inclusief toegerekende overhead kosten bedraagt € 4,4 miljoen.

### *Hoeveel besteedt de gemeente aan wijkoverleggen?*

In 2010 stelde de gemeente op begrotingsbasis in totaal circa € 3,8 miljoen beschikbaar voor burgerparticipatie via wijkoverleggen (exclusief toegerekende overhead). Meer dan de helft van deze middelen was bestemd voor personeelskosten en de leefbaarheidsbudgetten.

Op basis van een inschatting van de taken van de medewerkers van de sector Wijkmanagement is bepaald dat de personeelskosten voor activiteiten in relatie tot de wijkoverleggen circa € 1.138.000 (exclusief overhead) zullen bedragen. De leefbaarheidsbudgetten bedragen een kwart van het totaalbedrag (€ 955.000). De overige middelen (46%) hebben betrekking de Vogelaar Vouchers, de functioneringsbudgetten van de wijkoverleggen en op het aanvullende budget van de wijkmanager voor aanpak van fysieke zaken.



### *Onduidelijke criteria voor leefbaarheidsbudgetten*

Er ontstaan regelmatig discussies tussen een wijkoverleg en de wijkmanager die belast is met het beheer van de leefbaarheidsgelden. Discussiepunten zijn bijvoorbeeld of de uitgaven al dan niet terecht van het leefbaarheidsbudget zijn betaald en of er een eigen bijdrage van bewoners moet worden verlangd. Het college ontwikkelt nieuwe beleidsregels met toekenningscriteria en weigeringsgronden voor de leefbaarheidsbudgetten. Het is de bedoeling dat deze beleidsregels vanaf 1 januari 2011 van toepassing zijn.

### *Beperkt inzicht in kosten klankbordgroepen*

De gemeente heeft beperkt zicht op de kosten van klankbordgroepen voor stedelijke projecten. De kosten voor burgerparticipatie via klankbordgroepen maken veelal integraal onderdeel uit van de personeelskosten van de beleidsafdeling die belast is

met de ontwikkeling van het plan of het project. Participatieactiviteiten worden in de tijdregistratie en de verantwoordingsstukken niet afzonderlijk verantwoord. De kosten die samenhangen met de adviesuren van de afdeling Communicatie voor stedelijke projecten zijn wel bekend en bedroegen in 2009 € 399.329.

### 2.3 Resultaten

Om een oordeel te vormen over de resultaten van burgerparticipatie formuleerde de rekenkamer de volgende 2 onderzoeksvragen:

- In hoeverre is burgerparticipatie via de wijkoverleggen doeltreffend?
- In hoeverre is burgerparticipatie via de klankbordgroepen voor stedelijke projecten doeltreffend?

Hiervoor onderzochten we in hoeverre burgerparticipatie bijdraagt aan 3 maatschappelijke effecten: het creëren van draagvlak, het vergroten van sociale cohesie en betere informatie voor de gemeente.

#### *Hoe is de doeltreffendheid van burgerparticipatie in kaart gebracht?*

In de beleidsnota *Keuze voor interactie* geeft het college aan dat burgerparticipatie een positieve bijdrage moet leveren aan 15 doelstellingen die betrekking hebben op draagvlak, relatie en kennis. De rekenkamer vertaalde deze doelstellingen voor het onderzoek naar 3 maatschappelijke effecten waar burgerparticipatie een bijdrage aan moet leveren:

1. het creëren van draagvlak
2. het vergroten van sociale cohesie
3. betere informatie voor de gemeente

De rekenkamer peilde in enquêtes de mening van 24 raadsleden, 27 betrokken bewoners bij wijkoverleggen en 62 klankbordgroepleden. Daarnaast analyseerde de rekenkamer de gegevens uit de Zaanpeiling en voerde ze gesprekken met betrokken burgers en ambtenaren.

De belangrijkste bevindingen over de resultaten laten zich als volgt samenvatten.

#### *Meningen verdeeld over bijdrage aan draagvlak voor beleid*

Uit ons onderzoek blijkt dat de meningen over de bijdrage van burgerparticipatie op het creëren van draagvlak verdeeld zijn. Leden van klankbordgroepen en raadsleden denken op onderdelen verschillend over het effect van burgerparticipatie op draagvlak.

- Slechts 39% van de klankbordgroepleden is van mening dat er uiteindelijk minder weerstand is tegen het project doordat de gemeente met klankbordgroepen heeft gewerkt. Van de leden van klankbordgroepen hebben individuele bewoners meestal een iets negatiever oordeel dan belangenvertegenwoordigers.
- De raadsleden zijn veel positiever: 64% van de raadsleden denkt dat burgerparticipatie bijdraagt aan het creëren van draagvlak.

#### *Beperkt draagvlak van wijkoverleggen bij bewoners*

Uit het onderzoek blijkt dat slechts 29% van de raadsleden van mening is dat de wijkoverleggen voldoende draagvlak hebben bij de wijkbewoners om namens hun wijk deel te nemen aan beleidsvorming met de gemeente. Uit de Zaanpeiling blijkt dat een minderheid van alle wijkbewoners (39%) zich vertegenwoordigd voelt door het wijkoverleg.

#### *Geringe bijdrage aan sociale cohesie*

Sociale cohesie uit zich ondermeer in betrokkenheid van burgers bij wat er in de wijk afspeelt. Op basis van gegevens uit de Zaanpeiling constateert de rekenkamer dat de wijkoverleggen niet bijdragen aan grotere betrokkenheid van bewoners bij hun wijk. Wijken met een erkend wijkoverleg scoren gemiddeld niet beter of slechter op bewonersbetrokkenheid dan wijken waar het wijkoverleg is opgeheven of waar geen erkend wijkoverleg actief is.

Bij de klankbordgroepleden voelt minder dan de helft (45%) van de leden zich door de klankbordgroep meer betrokken bij wat er in de gemeente gebeurt. Nog minder positief zijn de klankbordgroepleden over het effect van de klankbordgroepen op de sociale cohesie binnen de klankbordgroep. Soms leidt een klankbordgroep juist tot meer polarisatie, zoals het geval was bij de klankbordgroep voor de Woonschepennota.

#### *Burgerparticipatie belangrijk instrument voor betere informatie aan raad*

De meeste raadsleden (80%) vinden dat de wijkoverleggen als instrument niet achterhaald zijn. De overgrote meerderheid van de raadsleden (83%) zien de wijkoverleggen als een belangrijk instrument om betere informatie te verkrijgen over wat er in de wijken afspeelt.

Ook bewoners en belangenvertegenwoordigers uit de klankbordgroepen zijn positief over het effect van klankbordgroepen op de kwaliteit van de informatie voor het gemeentebestuur en de raad. Maar liefst 85% van de klankbordgroepleden vindt dat de gemeente via de klankbordgroepen zinvolle informatie voor het project heeft verkregen. Dit komt overeen met de mening van raadsleden. Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat 75% van de raadsleden vindt dat burgerparticipatie hen helpt om betere besluiten te nemen.



## 3 Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek richtte de rekenkamer zich op de doeltreffendheid van burgerparticipatie in Zaanstad. Daarvoor onderzochten we het beleid voor burgerparticipatie. Daarnaast onderzocht de rekenkamer of de wijkoverleggen en klankbordgroepen goede instrumenten zijn om burgerparticipatie vorm te geven.

### 3.1 Hoofdconclusie

De rekenkamer concludeert dat burgerparticipatie in beperkte mate doeltreffend is. Volgens de betrokken burgers en raadsleden heeft burgerparticipatie vooral een positief effect op betere informatie voor de gemeente en raad. Over de bijdrage van burgerparticipatie aan het creëren van draagvlak voor beleid zijn de meningen verdeeld. Wel zijn de betrokken burgers en raadsleden het eens dat burgerparticipatie nauwelijks bijdraagt aan het vergroten van sociale cohesie.

Verklaringen voor de beperkte doeltreffendheid kunnen volgens de rekenkamer gevonden worden in de toepassing van beleid voor burgerparticipatie.

De rekenkamer ziet 3 belangrijke aandachtspunten die van belang zijn voor burgerparticipatie in Zaanstad:

1. Kaderstelling door raad en college
2. Verdere ambtelijke professionalisering
3. Communicatie met burgers

Per aandachtspunt formuleert de rekenkamer aanbevelingen die in afzonderlijke kaders in de tekst zijn weergegeven.

### 3.2 Kaderstelling door raad en college

Met de beleidsnota *Keuze voor interactie* (2009) formuleerde de Zaanse raad een algemeen kader voor de toepassing van burgerparticipatie. De nota biedt een adequaat afwegingskader om te bepalen wanneer burgerparticipatie gewenst is. Daarnaast geeft het ook globaal aan welke doelstellingen burgerparticipatie moet bijdragen: het creëren van draagvlak, het vergroten van sociale cohesie en betere informatie voor de gemeente. Helaas zijn de doelstellingen van burgerparticipatie niet meetbaar geformuleerd. Hierdoor blijft onduidelijk of burgerparticipatie bijvoorbeeld moet leiden tot meer sociale cohesie in de wijk, in heel Zaanstad of binnen een bepaalde groep. Bovendien is het de vraag of burgerparticipatie via wijkoverleggen of klankbordgroepen het geëigende instrument is om aan de geformuleerde doelstellingen bij te dragen. Daarom vindt de rekenkamer het van belang dat de gemeente nu, na ruime ervaring te hebben opgedaan met burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen, opnieuw stil staat bij de doelstellingen die het wil bereiken en nadenkt over welke instrumenten daarvoor het beste ingezet kunnen worden.

*Aanbeveling 1: Formuleer scherpere doelen voor burgerparticipatie en bepaal welke bijdrage de wijkoverleggen en de klankbordgroepen daaraan moeten leveren.*

Door het ontbreken van meetbare doelen kan niet worden bepaald of burgerparticipatie via wijkoverleggen of klankbordgroepen in voldoende mate bijdrage aan de door de gemeente geformuleerde doelen. Het is mogelijk dat andere instrumenten meer effectief zijn om de doelen van burgerparticipatie te realiseren. De gemeente doet op dit moment geen onderzoek naar de effecten van burgerparticipatie. Uit het rekenkameronderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat de klankbordgroepen slechts beperkt bijdragen aan draagvlak en sociale cohesie. Wanneer het wenselijk is om slechts de meningen van burgers te raadplegen kan ook gebruik worden gemaakt van een onderzoeksbureau, de jaarlijkse Zaanpeiling of de inspraakmogelijkheden via Zaanstad Beraad.<sup>8</sup>

De rekenkamer constateert dat de leden van de klankbordgroepen vaak afkomstig zijn uit bestaande contacten van de gemeente. Ook bij de wijkoverleggen zien we een soortgelijk fenomeen. Daar participeert namelijk ook een beperkte groep burgers die erg betrokken is en al jaren meepraat. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat niet alle relevante doelgroepen worden bereikt. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is dat niet alleen een Zaanse, maar een landelijk probleem. Burgers van nu willen vooral op ad hoc basis betrokken zijn bij hun wijk of gemeente.<sup>9</sup> Nieuwe vormen van burgerparticipatie zijn daarom wenselijk. De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente Zaanstad oog heeft voor deze maatschappelijke ontwikkeling. Volgens de *Kadernota 2010-2014* is de gemeente voornemens om te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie.

*Aanbeveling 2: Maak meer gebruik van verschillende vormen van burgerparticipatie.*

Deze aanbeveling sluit aan bij het voornemen van de gemeente om in 2011 op 3 verschillende manieren bewoners bij de Wijkuitvoeringsplannen te betrekken. De rekenkamer stelt voor om meer structurele aandacht te hebben voor de verschillende vormen van burgerparticipatie, omdat op die manier meer doelgroepen bereikt kunnen worden. De rekenkamer adviseert daar waar wijkoverleggen goed functioneren vooral gebruik te blijven maken van de wijkoverleggen. De wijkoverleggen kunnen voor de gemeente een belangrijke bron zijn om kennis over de wijk te verkrijgen en de activiteiten af te stemmen op de wensen van de wijk.

Een ander element van kaderstelling is het bepalen van de beslissingruimte die wordt overgelaten aan burgers. Volgens de nota *Keuze voor interactie* besluit de raad hierover als de raad het bevoegd bestuursorgaan is voor het betreffende project. De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad als kaderstellend orgaan beperkt concrete besluiten neemt over de toe te passen burgerparticipatie. In de praktijk neemt het college via startnotities of bestuursopdrachten - vaak impliciet - de besluiten over interactieve trajecten bij projecten van beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering. Het college bepaalt

---

<sup>8</sup> Overigens blijkt uit het rekenkameronderzoek dat nagenoeg alle raadsleden vinden dat burgers onvoldoende inspraakmogelijkheden hebben via het Zaanstad Beraad.

<sup>9</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*, p. 24, 2009

niet alleen of burgerparticipatie wordt toegepast, maar ook de ‘beslissingsruimte’ die burgers binnen het project krijgen. Het college informeert de raad hierover vervolgens door het betreffende B&W-besluit ter kennisname toe te zenden. De raad kan de betreffende startnotities desgewenst agenderen en zijn mening gegeven over de vastgestelde uitgangspunten voor de toe te passen burgerparticipatie in het project.

Uit dit rekenkameronderzoek komt naar voren dat er onder de leden van klankbordgroepen veel ontevredenheid bestaat over de beslissingsruimte die ze krijgen. Leden uit 4 van de 10 bevroegde klankbordgroepen geven aan dat de gemeente van te voren teveel de uitgangspunten van een project bepaalt. Hierdoor hebben de klankbordgroepleden weinig invloed op hoofdzaken. Ook voelen zij zich soms niet serieus genomen, omdat hun inbreng niet altijd wordt overgenomen. Leden van klankbordgroepen mogen vooral reageren op ideeën van de gemeente en worden niet geacht zelf ideeën aan te dragen. Op basis van de geconstateerde ontevredenheid over de beslissingsruimte concludeert de rekenkamer dat de gemeente bij interactieve trajecten duidelijker moet aangeven hoeveel beslissingsruimte wordt overgelaten aan de leden van klankbordgroepen. In de enquête gaf 96% van de raadsleden aan dat zij door de burgerparticipatie niet minder beslissingsruimte heeft. De vraag is echter of in de praktijk voldoende beslissingsruimte aan burgers wordt afgestaan.

*Aanbeveling 3: Maak bij elk interactief traject expliciet duidelijk hoeveel beslissingsruimte wordt overgelaten aan betrokken burgers.*

Maak duidelijk waarover besloten kan worden, door wie en welke keuzes zich in het besluitvormingsproces voor gaan doen en wat de status is van het eindproduct. Hierdoor is voor burgers duidelijk welke zaken zij kunnen beïnvloeden met hun inbreng en over welke zaken de gemeenteraad of het college beslist. Deze beslissingsruimte kan - overeenkomstig de richtlijnen in de nota *Keuze voor interactie* - omschreven worden in een plan van aanpak of startnotitie van een project. Daarnaast is het voor het slagen van burgerparticipatie ook van belang om de beslissingsruimte helder te communiceren aan de betrokken burgers.

Naast het bepalen van de beslissingsruimte is het ook van belang dat, voorafgaande aan de start van een interactief traject, raad en college afspraken maken over de rol van de gemeenteraad. In de bestuursperiode 2006-2010 was het samenspel tussen het college en raad bij burgerparticipatie niet optimaal. Uit ons onderzoek bleek dat slechts de helft van de raadsleden (50%) vindt dat het college aan het begin van een interactief traject voldoende aan de raad uitlegt welke rol het van de raad verwacht. Nog opmerkelijker is dat 33% van de raadsleden aangeeft niet te weten of zichzelf (de raad) voldoende door het college over burgerparticipatie wordt geïnformeerd. Wellicht is het voor raadsleden niet altijd helder wanneer het college informatie zou moeten geven en wat vervolgens de inbreng van de raad kan zijn. De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van burgerparticipatie meer invulling geven wanneer van te voren wordt afgesproken hoe de raad over het interactieve traject geïnformeerd wordt.

*Aanbeveling 4: Spreek voorafgaande aan het interactieve traject af welke informatie de raad krijgt, in welke rol en op welk moment.*

Daarbij gaat het om informatie over welke burgers en belangenorganisaties de gemeente bij de beleidsontwikkeling betreft, welke beslissingsruimte die krijgen en welke doelen de gemeente met de burgerparticipatie wil bereiken. Gedurende het interactieve traject zou de raad informatie kunnen krijgen over de voortgang van het proces en de tevredenheid over de tussentijdse resultaten van de interactieve beleidsvorming. Ook bij het aanbieden van de eindproducten is het van belang dat de raad informatie ontvangt over de inbreng en wensen van de betrokken burgers en belangengroepen opdat zij die in de besluitvorming kunnen meenemen. Bij de wijkoverleggen wordt de raad bijvoorbeeld niet geïnformeerd over de omvang en de besteding van de leefbaarheidsbudgetten en in hoeverre deze bijdragen aan de gemeentelijke doelen van draagvlak en sociale cohesie.

### 3.3 Verdere ambtelijke professionalisering

Binnen de gemeente zijn momenteel diverse diensten betrokken bij burgerparticipatie:

- De dienst wijken is verantwoordelijk voor wijkoverleggen, de besteding van de bewonersbudgetten, het organiseren van buurtschouwen en heeft veelal inbreng bij de organisatie van informatiebijeenkomsten voor wijkbewoners.
- De dienst Stad is verantwoordelijk voor de klankbordgroepen voor stedelijke projecten en participatie bij de vaststelling van bestemmingsplannen.
- De afdeling communicatie geeft binnen de ambtelijke organisatie advies over het betrekken van burgers.

De rekenkamer constateert op basis van het onderzoek dat de gemeente de verschillende interactieve trajecten van de verschillende diensten doorgaans niet coördineert, op elkaar afstemt en evalueert. De gemeentelijke projectleiders van de klankbordgroepen hebben aangegeven wel behoefte te hebben aan meer coördinatie en afstemming van burgerparticipatie.

*Aanbeveling 5: Professionaliseer de ambtelijke coördinatie van interactieve trajecten en vergroot het lerend vermogen.*

Door kennis en ervaringen op structurele basis te delen kan efficiënter gewerkt worden en kunnen meer lessen getrokken worden. Om deze kennis en ervaring niet afhankelijk te laten zijn van personen doet de rekenkamer de suggestie om deze kennis te inventariseren en op te bouwen in een webwijzer interactieve beleidsvorming op intranet. Deze webwijzer kan een database bevatten met contactadressen voor een completer overzicht van betrokken burgers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast kan het een actueel overzicht geven van mogelijke interactieve werkwijzen en evaluaties hiervan. Ook zou het een lijst kunnen bevatten van deskundigen voor het inhuren van externe expertise (gespreksleiders, notulisten en communicatiebureaus, trainers). Tenslotte is het van belang om te leren van vormen van burgerparticipatie, zodat ook meer inzicht komt in de effectiviteit van burgerparticipatie.

De ambtelijke organisatie zou ook meer gebruik kunnen maken van nieuwe communicatiemiddelen om andere bewoners en belanghebbenden te bereiken. Internet trekt andere doelgroepen dan de blanke, mannelijke vijftigers die de gemeente goed bereiken via de traditionele instrumenten. In het bijzonder jongeren en werkenden geven steeds meer de voorkeur aan digitale kanalen.

De rekenkamer constateerde dat de wijkoverleggen niet optimaal gebruik maken van de website Zaansewijken.nl. De websites bevatten veelal slechts in beperkte informatie over:

- de contactgegevens van het wijkbestuur;
- de doelen en de werkwijze van het wijkoverleg;
- data van openbare vergaderingen en buurtschouwen;
- de notulen van openbare vergaderingen.

Ook de gemeente kan via websites laten zien welke acties de gemeente op wijkniveau onderneemt. De bezuiniging van de gemeente op de ondersteuning bij het vullen van de website Zaanse wijken.nl kan ertoe leiden dat wijkoverleggen in de toekomst nog minder gebruik van internet maken om bewoners te bereiken.

*Aanbeveling 6: Maak voor burgerparticipatie meer gebruik van de mogelijkheden van nieuwe communicatietechnieken.*

Gedacht kan worden aan het gebruik van een digitale buurtschouw, een website van een klankbordgroep, Twitter, Hyves en een virtueel wijkoverleg om burgers te bereiken. Internet werkt veel met beeldtaal zoals plattegronden, foto's en dat spreekt ook minder geleerden aan. Een ander voordeel is dat internet ook gebruikt kan worden als digitaal archief, dat in tact blijft na personeelwisselingen.

De afweging om tot een bepaalde vorm van burgerparticipatie te komen, wordt meestal niet weergegeven in de startnotitie van het project. Om tot een keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie te komen moet de ambtelijke organisatie gebruik maken van een beslisboom in een afwegingskader in de nota *Keuze voor interactie*. In de praktijk wordt deze beslisboom nog niet veel of slechts oppervlakkig gebruikt. Het gevolg is dat het voor de raad en college niet inzichtelijk is waarom er voor een bepaalde vorm wordt gekozen.

*Aanbeveling 7: Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in de startnotities expliciet de afwegingen weergeeft over de in te zetten interactievormen en te betrekken doelgroepen.*

Denk beter na over de doelgroepen die bereikt moeten worden en hoe dat het beste kan. Gebruik hiervoor het afwegingskader uit de nota *Keuze voor interactie* voor een systematisch beslissing over welke burgers op welke wijze betrokken worden. Laat deze afweging terugkomen in startnotitie/plan van aanpak waarover het bestuur besluit.

### 3.4 Communicatie met burgers

Om de uitvoering van burgerparticipatie via wijkoverleggen en klankbordgroepen te verbeteren, is het van belang om meer aandacht te besteden aan de communicatie richting de betrokken burgers. Op die manier kan burgerparticipatie ook meer bijdragen aan het creëren van draagvlak voor beleid.

Het is verder van belang dat de gemeente duidelijk de grenzen en daarmee de invloed van burgerparticipatie bij de betrokken burgers aangeeft. Zowel bij de wijkoverleggen als de klankbordgroepen zien we dat de leden ervan soms meer beslissingsruimte zouden wensen, dan ze krijgen. Bij de klankbordgroepen is vaak het beoogde interactieniveau wel binnen de ambtelijke organisatie duidelijk, maar, wordt dit niet (helder) naar burgers toe gecommuniceerd. Burgers hebben vaak te hoge verwachtingen ten aanzien van hun invloed en zijn teleurgesteld als blijkt dat er weinig met hun inbreng wordt gedaan. En dit leidt dan tot de opvatting bij burgers dat participatie er alleen is om besluiten van de gemeente te legitimeren. Aan de andere kant dient de gemeente altijd een afweging te maken van de specifieke deelbelangen die burgers vaak inbrengen versus het ‘algemeen belang’. De gemeente kan uiteindelijk andere afwegingen maken en tot andere besluiten komen dan burgers graag zien.

Het managen van verwachtingen van burgers wordt steeds belangrijker doordat gemeenten ten behoeve van het rijk steeds meer taken in medebewind uitvoert. Gemeenten krijgen hierdoor taken waarbij de eigen beleidsvrijheid slechts beperkt is voor wetten en ministeriële besluiten.<sup>10</sup> Dit vraagt om goed verwachtingsmanagement door de gemeente bij interactieve trajecten.

De rekenkamer constateert verder dat de terugkoppeling over de inbreng van burgers niet altijd optimaal verloopt. Slechts 37% van de leden van wijkoverleggen vindt dat de gemeente de toezeggingen aan het wijkoverleg nakomt. Volgens hun komt dit doordat wijkmanagers onvoldoende ambtelijke macht hebben binnen de gemeente. Bij de klankbordgroepen informeert de gemeente de betrokken burgers wel over de besluitvorming van het eindproduct, maar geeft daarbij doorgaans niet aan waarom inbreng van de klankbordgroepleden wel of niet is overgenomen.

*Aanbeveling 8: Maak aan de burgers vanaf de start duidelijk welke bevoegdheden zij hebben. Geef tevens aan hoe en wanneer de gemeente over hun inbreng terugkoppelt.*

Het is van belang voor de vertrouwensrelatie met bewoners om vooraf de bevoegdheden duidelijk te maken en de burgers tijdig te informeren over wat er met hun inbreng is gedaan. Ook is het belangrijk dat de burgers weten wat de juridische status is van het beleidsdocument waarbij zij worden gevraagd te participeren. Verder is het wenselijk dat de gemeente eventuele toezeggingen nakomt, dan wel tijdig gemotiveerd aangeeft waarom de toezegging niet kan worden nagekomen.

---

<sup>10</sup> D. J. Elzinga in Binnenlands bestuur, *Decentralisatie splijt gemeentelijk bestel*, 10 april 2009.

## 4 Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende 8 aanbevelingen voor burgerparticipatie in de gemeente Zaanstad:

1. Formuleer scherpere doelen voor burgerparticipatie en bepaal welke bijdrage de wijkoverleggen en de klankbordgroepen daaraan moeten leveren.
2. Maak meer gebruik van verschillende vormen van burgerparticipatie.
3. Maak bij elk interactief traject expliciet duidelijk hoeveel beslissingsruimte wordt overgelaten aan betrokken burgers.
4. Spreek voorafgaande aan het interactieve traject af welke informatie de raad krijgt, in welke rol en op welk moment.
5. Professionaliseer de ambtelijke coördinatie van interactieve trajecten en vergroot het lerend vermogen.
6. Maak voor burgerparticipatie meer gebruik van de mogelijkheden van nieuwe communicatietechnieken.
7. Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in de startnotities expliciet de afwegingen weergeeft over de in te zetten interactievormen en te betrekken doelgroepen.
8. Maak aan de burgers vanaf de start duidelijk welke bevoegdheden zij hebben. Geeft tevens aan hoe en wanneer de gemeente over hun inbreng terugkoppelt.





## 5 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer Zaanstad heeft het concept van dit rapport op 7 december 2010 voorgelegd aan het college van B&W van de gemeente Zaanstad. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 21 december 2010 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving binnen de gestelde termijn een reactie van het college van B&W.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

### 5.1 Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Zaanstad

In uw brief van 7 december j.l. verzoekt u om onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport *Burgerparticipatie in Zaanstad*. U vraagt ons in het bijzonder te reageren op de relevante conclusies en aanbevelingen.

Voordat wij ingaan op de aanbevelingen willen wij een toelichting geven op de doelen die wij met het beleid voor ogen hebben. Ons doel is dat voorafgaand aan de beleidsontwikkeling- en de uitvoering het niveau van interactie wordt bepaald. De centrale vragen hierbij zijn wat de meerwaarde van de interactie is, en welke ruimte er voor interactie is. Op basis hiervan wordt het niveau van interactie bepaald. De opbrengst van de interactie kan verschillen: het kan draagvlak zijn, sociale cohesie, of betere informatie, maar ook medefinanciering door andere partijen of oplossingen die aansluiten bij de wensen en behoeften van de doelgroep. Wat de opbrengst is wordt bepaald door de situatie. Ons gaat het om het bereiken van een niveau van interactie dat past bij de situatie en gebaseerd is op de te verwachten meerwaarde. Interactief Beleid is voor ons daarmee per definitie maatwerk.

Uit uw bevindingen maken wij op dat het beleidskader voor dit doel voldoende aanknopingspunten biedt, maar dat de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd voor verbetering vatbaar is. Wij willen uw aanbevelingen dan ook ter harte nemen, en op basis van uw aanbevelingen de volgende maatregelen treffen:

*Aanbeveling 1: Formuleer scherper doelen voor burgerparticipatie en bepaal welke bijdrage de wijkoverleggen en de klankbordgroepen daaraan moeten leveren.*

In ons beleid is reeds opgenomen dat het duidelijk moet zijn welke doelen worden gesteld bij interactieve trajecten (zie het format startnotitie in het afwegingskader). Ook is in de voorbeeld-omgevingsanalyse aangegeven dat de rol van het wijkoverleg moet worden benoemd. Tevens zijn in de interne richtlijnen voor het invullen van besluitnota's de afspraken over participatie verwerkt. De maatregelen die wij voor dit deel van uw aanbeveling willen treffen richten zich op het intern aandacht vragen voor de afspraken die hierover zijn gemaakt

Of een klankbordgroep moet worden ingesteld hangt van de situatie en het proces. Wij delen uw constatering dat hier geen afspraken over zijn gemaakt. De maatregel die wij op basis van deze aanbeveling willen treffen is het maken van afspraken over hoe met klankbordgroepen wordt omgegaan.

**Maatregel 1 :** Via interne communicatie (artikelen op intranet, mail aan opstellers van beleidsnota's en het geven van interne workshops) aandacht vragen voor het benoemen van het niveau van interactie in de B&W besluitnota, het vermelden van de beoogde meerwaarde en omschrijven van de te doorlopen procedure.

**Maatregel 2:** Het toetsen van concept B&W-besluitnota's op deze afspraken door de ambtelijke agendacommissie. Is het niveau van interactie niet bepaald dan wordt in de agendacommissie het B&W stuk aangehouden en teruggelegd bij de schrijver.

*Aanbeveling 2: Maak meer gebruik van verschillende vormen van burgerparticipatie*  
Wij delen uw mening dat er meer vormen zijn van burgerparticipatie dan wij tot dusver gebruiken. De kennis hierover is in de organisatie op meerdere plekken aanwezig. Daarom willen wij maatregelen treffen die leiden tot kennisdeling op dit gebied.

**Maatregel 3:** Organiseren van workshops gericht op kennisdeling en vermeerdering over het thema burgerparticipatie.

*Aanbeveling 3: Maak bij elk interactief traject duidelijk hoeveel beslissingsruimte wordt overgelaten aan betrokken burgers*  
Wij delen uw mening dat het belangrijk is om duidelijk te zijn over de beslissingsruimte die er is. Wel realiseren wij ons dat deze duidelijkheid niet altijd leidt tot consensus en dat betrokkenen het niet altijd met de uitkomst eens zijn. Het geven van duidelijkheid is daarmee niet minder belangrijk. De maatregelen die wij willen om deze duidelijkheid te geven zijn vooral gericht op het bewust en actief benoemen van de beslissingsruimte en het geven van informatie over de overwegingen die hierbij een rol spelen.

**Maatregel 4:** In de communicatie(-middelen) altijd niveau van interactie vermelden. In de startnotities voor klankbordgroepen en in de uitnodiging voor de deelname aan een klankbordgroep wordt aangegeven wat de mate van interactie is.

**Maatregel 5:** De informatie op de website over interactieve beleidsvorming uitbreiden.

*Aanbeveling 4: Spreek voorafgaand aan het interactieve traject af welke informatie de raad krijgt, in welke rol, en op welk moment.*

Het afwegingskader gaat ervan uit dat het orgaan dat bevoegd is inhoudelijk te beslissen ook beslist over het niveau van interactie. Als de raad bevoegd is, kan zij ook besluiten nemen over de momenten waarop zij wordt geïnformeerd. Via maatregel 2 wordt gecontroleerd of in de stukken aan de raad aan dit onderwerp aandacht wordt besteed.

*Aanbeveling 5: Professionaliseer de ambtelijke coördinatie van interactieve trajecten en vergroot het lerend vermogen.*

Er is al een start gemaakt met de ambtelijke coördinatie van interactieve trajecten. Op het intranet is een plek ingericht voor informatie over interactieve beleidsvorming. Deze informatie staat op het communicatieplein. De maatregelen die op basis van deze aanbeveling worden genomen hebben betrekking op- het versterken van deze centrale coördinatie.

**Maatregel 6:** Verzamelen ervaringen interactieve beleidsvorming op het intranet (plaatsen op communicatieplein). Deze maatregel draagt ook bij aan aanbeveling 2.

*Aanbeveling 6: maak voor burgerparticipatie meer gebruik van de mogelijkheden van nieuwe communicatietechnieken.*

De nieuwe communicatietechnieken zijn een uitbreiding van de bestaande mogelijkheden en dienen ingepast te worden in de communicatiemix. De (on)mogelijkheden die dit biedt vraagt kennis van de ambtelijke organisatie. De maatregelen die worden getroffen hebben vooral betrekking op het vergroten van kennis en ervaring op dit gebied.

**Maatregel 7:** In de begroting 2011 is aangegeven dat de gemeente in 2011 gaat experimenteren met drie nieuwe vormen van burgerparticipatie. Zo start in januari 2011 een pilot met twitteren door 2 wijkmanagers. Daarnaast vindt er in 2011 een experiment plaats met community planning in de Schilders- en Waddenbuurt. Een nog later vast te stellen derde experiment wordt gebruikt naar aanleiding van de uitkomsten van de WUP presentaties in de wijk.

**Maatregel 8:** Uitbreiden website met Wijkplein, waarop informatie en participatie per wijk wordt gerangschikt.

*Aanbeveling 7: Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in de startnotitie expliciet de afweging weergeeft over de in te zetten interactievormen en te betrekken doelgroepen.* Het format voor de startnotie is hierop al aangepast. De maatregelen die worden getroffen hebben daarom betrekking op het sturen op het toepassen van de afspraken.

**Maatregel 9:** Afspraak dat MT's van de diensten alleen startnotities goedkeuren die aan het format voldoen.

*Aanbeveling 8: Maak aan de burgers vanaf de start duidelijk welke bevoegdheden zij hebben. Geef tevens aan hoe en wanneer de gemeente over hun inbreng terugkoppelt.*

De maatregel die wij hier willen treffen is het vermelden van de mate van interactie in de informatiemiddelen (maatregel 5).

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende inzicht te hebben gegeven in onze visie op het beleid en de maatregelen die wij naar aanleiding van uw rapport voornemens zijn te nemen.

## 5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B&W van de gemeente Zaanstad voor haar bestuurlijke reactie op het Bestuurlijke rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen.

De rekenkamer constateert dat het college de aanbevelingen ter harte neemt en op basis van de aanbevelingen 9 maatregelen wil treffen. Uit de reactie van het college leidt de rekenkamer af dat het college 5 van de 8 aanbevelingen volledig en 3 gedeeltelijk overneemt.

De bestuurlijke reactie kan onderverdeeld worden in 3 onderwerpen:

1. Kaderstelling door raad en college
2. Verdere ambtelijke professionalisering
3. Communicatie met burgers

Hierna gaan wij per onderwerp in op de bestuurlijke reactie.

### *Kaderstelling door raad en college*

Het college volgt 2 van de 4 aanbevelingen over kaderstelling door raad en college volledig op. Het gaat om de aanbevelingen 2 en 3 waarin de rekenkamer pleit voor het gebruik van verschillende vormen van burgerparticipatie en het duidelijk maken van de beslissingsruimte voor burgers. Om meer gebruik te maken van verschillende vormen van burgerparticipatie wil het college een workshop organiseren om kennis te delen over vormen van burgerparticipatie. Verder wil het college de beslissingsruimte voor burgers actiever benoemen door in startnotities en uitnodigingen aan burgers aan te geven wat de mate van interactie is. De rekenkamer juicht deze maatregel toe, omdat veel klankbordgroepleden het gevoel hebben dat zij alleen over bijzaken mogen beslissen. Verder pleit de rekenkamer er ook voor om tijdens een bijeenkomst met betrokken burgers (bijvoorbeeld een eerste klankbordgroep of wijkoverleg) het interactieniveau ook mondeling te benoemen. Daarbij is ook belangrijk om inzicht te geven in het verdere besluitvormingsproces en de status van het eindproduct.

Voor wat betreft de aanbevelingen 1 (scherpere doelen) en 4 (afspraken rol raad) constateert de rekenkamer dat het college ze niet volledig onderschrijft.

De rekenkamer leidt uit de reactie van het college af dat de strekking van aanbeveling 1 (scherpere doelen) onvoldoende duidelijk is. De rekenkamer pleit ervoor niet teveel vanuit het instrument burgerparticipatie te denken, maar de beoogde doelen centraal te stellen. De doelstellingen van het vergroten van draagvlak, het versterken van sociale cohesie en het verkrijgen van betere informatie kunnen soms met andere instrumenten dan burgerparticipatie worden gerealiseerd en soms zelfs doelmatiger. Met de aanbeveling bedoelen wij dat de bijdragen van wijkoverleggen en klankbordgroepen aan gemeentelijke doelen, in vergelijking met andere instrumenten, moet worden afgewogen. Het college gaat in de bestuurlijke reactie vooral in op het micro-niveau.

Het college wijst terecht op het belang om voor elk interactief traject het doel en de beoogde meerwaarde te bepalen en helder vast te leggen.

Ten aanzien van aanbeveling 4 (afspraken rol raad) geeft het college aan dat de raad, mits de raad bevoegd bestuursorgaan is, ook besluiten kan nemen over de momenten waarop zij geïnformeerd wordt over burgerparticipatie. Dat is juist, maar uit het rekenkameronderzoek blijkt dat in de praktijk het college veelal de besluiten neemt over interactieve beleidstrajecten, ook daar waar de raad het bevoegde bestuursorgaan is. De raad ontvangt deze besluiten slechts ter kennisname.

#### *Verdere ambtelijke professionalisering*

De 3 aanbevelingen (5, 6 en 7) die betrekking hebben op de verdere ambtelijke professionalisering neemt het college volledig over. Het college is voornemens om:

- informatie en ervaringen over burgerparticipatie te verzamelen op intranet.
- in 2011 te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie.
- op basis van het aangepaste format voor startnotities erop toe te zien dat MT's van diensten alleen startnotities goedkeuren die aan het format voldoen.

De rekenkamer is verheugd te zien dat het college de 3 aanbevelingen voor verdere ambtelijke professionalisering wil overnemen, maar wijst erop dat het niet alleen gaat om het opdoen en het bundelen van ervaringen. Om het lerend vermogen te vergroten is het van belang deze ervaringen te evalueren en op basis daarvan het beleid en de werkwijze eventueel aan te passen.

#### *Communicatie met burgers*

De rekenkamer constateert dat het college de enige aanbeveling die betrekking heeft op de communicatie met burgers (aanbeveling 8) gedeeltelijk overneemt. Positief is dat het college voortaan in de 'informatiemiddelen' de mate van interactie wil vermelden. Het college erkent daarmee dat het van groot belang is dat de gemeente betrokken burgers duidelijk maakt wat het van hen verwacht.

Naast de duidelijkheid over bevoegdheden van burgers, is het voor het slagen van burgerparticipatie ook van belang dat de gemeente tijdens een interactief traject onderbouwd aan burgers aangeeft wat het gedaan heeft met de inbreng van burgers. Uit het onderzoek blijkt dat de terugkoppeling door de leden van de wijkoverleggen en de klankbordgroepen op dit moment als onvoldoende wordt ervaren. Ruim een derde (34%) van de leden van de wijkoverleggen vindt dat de gemeente niet duidelijk uitlegt wat er met hun inbreng gedaan is. Bij de klankbordgroepen worden de leden vaak wel door de gemeente geïnformeerd over de besluitvorming van het eindproduct, maar geeft de gemeente niet aan waarom de inbreng van burgers wel of niet is overgenomen. Wij adviseren de raad om er bij het college op aan te dringen om tijdens interactieve trajecten helder aan burgers aan te geven wat er gedaan is met hun inbreng (terugkoppeling).

### *Ten slotte*

De rekenkamer is verheugd dat het college maatregelen wil treffen om de toepassing van burgerparticipatie in Zaanstad te verbeteren. De rekenkamer ziet echter enkele aandachtspunten om in dit verbeterproces uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

Met onderstaande tabel willen wij de raadsleden van de gemeente Zaanstad een handreiking geven om de 8 aanbevelingen te laten uitvoeren.

<b>Aanbeveling</b>	<b>Advies aan de gemeenteraad</b>
1. Scherpere doelen	Vraag het college om ook de doelen van burgerparticipatie op meta-niveau, van alle interactieve trajecten samen, scherper te formuleren in samenhang met andere mogelijke instrumenten om die doelen te bereiken.
2. Verschillende vormen van burgerparticipatie	Zie er op toe dat de nieuw opgedane en op intranet gebundelde ervaringen met burgerparticipatie door de gemeente geëvalueerd worden.
3. Beslissingsruimte bepalen	Dring erbij het college op aan om niet alleen op papier, maar ook tijdens een eerste bijeenkomst met betrokken burgers (bijvoorbeeld een eerste klankbordgroep of wijkoverleg) het interactie-niveau, de status van het eindproduct en de verdere besluitvorming nogmaals expliciet te benoemen.
4. Afspraken rol raad	Overweeg om afspraken te maken over de informatie die de raad over interactieve trajecten krijgt, in welke rol en op welk moment.
5. Ambtelijke coördinatie	Verzoek het college periodiek aan de raad te rapporteren over de ervaringen met burgerparticipatie en de resultaten van de genomen maatregelen.
6. Gebruik nieuwe communicatie-technieken	
7. Afweging in startnotities	
8. Duidelijkheid bevoegdheden en terugkoppeling	

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan onze aanbevelingen.





## Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.zaanstad.nl](mailto:info@rekenkamer.zaanstad.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)