

# Rapport

## Samenspel gemeente en gemeenschap

onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk  
naar het samenspel van gemeente en gemeenschap

RIDDERKERK



April 2015

Leden van de Rekenkamercommissie Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)

De heer M. de Bonte

Mevrouw C. Garama

De heer P. Visser

De heer J. Weggeman

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding en focus onderzoek .....	3
1.2	Doelstelling en vraagstelling .....	4
1.3	Onderzoeksuitvoering .....	5
1.4	Leeswijzer.....	5
<b>2</b>	<b>Centrale boodschap.....</b>	<b>5</b>
2.1	Samenvatting.....	5
2.2	Conclusies en aanbevelingen .....	10
2.3	Aanbevelingen.....	12
<b>3</b>	<b>Reactie college van B&amp;W.....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Nawoord Rekenkamercommissie .....</b>	<b>15</b>

# 1 Onderzoeksverantwoording

## 1.1 Aanleiding en focus onderzoek

### Aanleiding

De rekenkamercommissie Ridderkerk heeft onderzoek gedaan naar het samenspel van gemeente en gemeenschap in Ridderkerk. De commissie beoogt met dit onderzoek inzichtelijk te maken in hoeverre de gemeente de doelen realiseert die ze met het participatiebeleid voorstaat (doeltreffendheid) en de mate waarin de toegevoegde waarde van participatieve trajecten opweegt tegen investeringen die de gemeente daarin op verschillende manieren doet (doelmatigheid).

De rekenkamercommissie gebruikt de term samenspel omdat 'participatie' verschillende dingen kan betekenen. De commissie onderscheidt allereerst twee vormen van samenspel tussen overheid en burgers, burgerparticipatie en overheidsparticipatie:

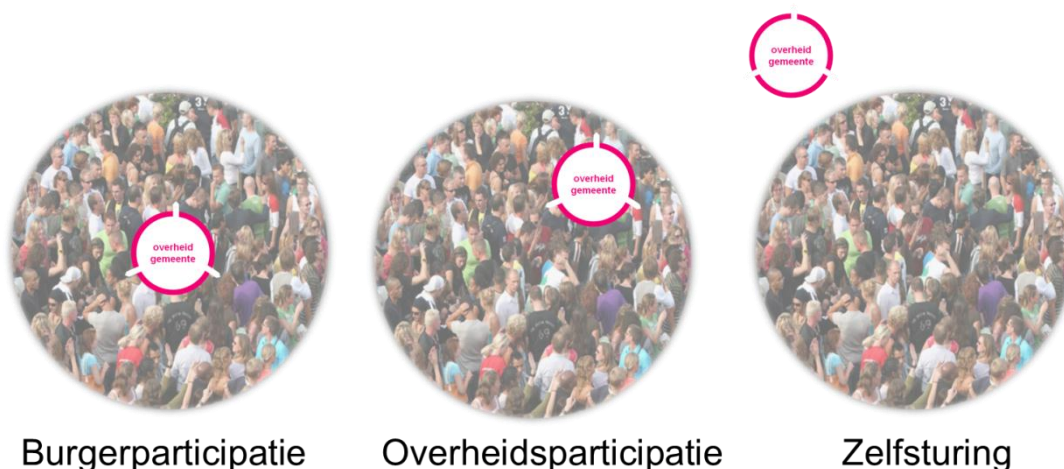
#### Burgerparticipatie

- / De gemeente nam het initiatief en de nadruk lag op meedenken
- / De gemeente nam het initiatief en de nadruk lag op meedoen

#### Overheidsparticipatie

- / De gemeenschap nam het initiatief en de nadruk lag op meedenken
- / De gemeenschap nam het initiatief en de nadruk lag op meedoen

Bij de eerste vorm van samenspel ligt het initiatief bij de gemeente. Er is sprake van burgerparticipatie. De burger denkt mee of doet mee, naar vraag van de gemeente. In de tweede vorm is sprake van overheidsparticipatie. Er is dan sprake van meedenken en meedoen door de gemeente op initiatieven die allereerst door burgers en organisaties zelf worden ontpleoid. Het initiatief ligt ook bij hen en niet bij de overheid. Naast burgerparticipatie en overheidsparticipatie is nog een derde categorie te onderscheiden, namelijk zelfsturing. In die vorm ligt het initiatief bij burgers c.q. organisaties en komt de overheid niet te pas. Deze vorm was in Ridderkerk geen onderwerp van onderzoek. De drie vormen zijn weergegeven in het onderstaande model.



Naast burgerparticipatie, overheidsparticipatie en zelfsturing heeft de rekenkamercommissie ook een vierde variant, namelijk inspraak in het onderzoek betrokken. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in ruimtelijke projecten, waar burgers rechten kunnen doen gelden op inspraak in het proces.

De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek aandacht voor de relatie tussen verschillende soorten 'participatie'. Zo kan burgerparticipatie ertoe leiden dat de fase van formele inspraak gemakkelijker en doelmatiger verloopt; door belanghebbenden vroeg in het proces invloed te geven hoeven zij soms geen beroep meer te doen op hun formele recht op inspraak om voldoende zeggenschap te hebben. Tegelijk geldt: hoe uitgebreid een traject ook, belanghebbenden behouden altijd hun recht op inspraak.

## **1.2 Doelstelling en vraagstelling**

### **Hoofdvraag**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*“Wat is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het samenspel van de gemeente Ridderkerk met de gemeenschap?”*

De rekenkamercommissie heeft bij de beantwoording van deze hoofdvraag een waarderende benadering als uitgangspunt gekozen. Het betreft een onderzoek, aan de hand van goede voorbeelden die in Ridderkerk al zichtbaar zijn op dit gebied. Deze waarderende benadering betekent dat de rekenkamercommissie naast de onderstaande deelvragen geen vooraf geformuleerde normen heeft gehanteerd, maar per onderzocht traject aan de hand van deze deelvragen tot inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid is gekomen. Een belangrijk aandeel van die inschatting is gevormd in dialoog met direct betrokkenen, intern en extern. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de rekenkamercommissie de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid heeft gehanteerd:

- / Onder doeltreffendheid verstaat de rekenkamercommissie in dit kader de opbrengst in relatie tot gestelde doelen. Hierbij kan het gaan om doelen van het participatiebeleid, maar juist ook om doelen van inhoudelijk beleid. De vraag is dan in welke mate samenspel met de gemeenschap bijdraagt aan het realiseren van inhoudelijke doelen. Dit zowel voor zover dit objectief is vast te stellen als subjectief, dus op basis van het oordeel van betrokkenen.
- / Onder doelmatigheid verstaat de rekenkamercommissie in dit kader de opbrengst in relatie tot de gepleegde investering (in financiële middelen, maar ook capaciteit). Dit wederom zowel voor zover dit objectief is vast te stellen als op basis van het oordeel van betrokkenen.

In de bevraging van betrokkenen heeft de rekenkamercommissie steeds onderscheid gemaakt tussen proces en inhoud. Dit om oordelen over het verloop een traject (proces) goed te onderscheiden van oordelen over de uitkomst ervan (inhoud).

### **Deelvragen**

De bovenstaande hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende elf deelvragen:

1. Welke ambities en doelen heeft de gemeenteraad op het gebied van samenspel met de gemeenschap?
2. Hoe is de aansturing en uitvoering van dat samenspel georganiseerd?
3. Welke goede voorbeelden van samenspel zijn bekend in de organisatie?
4. Hoe zag het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in deze trajecten uit?
5. Hoeveel (financiële middelen, capaciteit) investeerde de gemeente in deze trajecten?

6. In welke mate toonde de gemeente zich responsief in deze trajecten?
7. Wat was de opbrengst van deze trajecten:
  - a. in relatie tot de vooraf gestelde doelen (doeltreffendheid)?
  - b. in relatie tot de gepleegde investering (doelmatigheid)?
8. Wat 'werkt' in deze trajecten en waarom (doelmatigheid en doeltreffendheid)?
  - a. Wat vinden college en organisatie?
  - b. Wat vindt de raad?
  - c. Wat vinden betrokkenen vanuit de gemeenschap?
9. Op welke wijze werkte het samenspel in deze trajecten legitimerend?
10. Wat doet de gemeente om van deze trajecten te leren?
11. Wat kan de gemeente Ridderkerk doen om goede voorbeelden een aanjagende functie te geven voor:
  - a. college en organisatie;
  - b. gemeenteraad.

### **1.3 Onderzoeksuitvoering**

Necker van Naem heeft ten behoeve van het onderzoek een dossierstudie uitgevoerd en oriënterende en diepte-interviews gehouden met intern en extern betrokkenen. Voor de bronnenlijst verwijzen wij naar bijlage 1 in de Nota van Bevindingen. Voor het onderzoek zijn drie cases geselecteerd. Deze wijze van selectie wordt toegelicht in hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen. Ten behoeve van de cases zijn naast de documentanalyse en het voeren van gesprekken, ook enquêtes afgenomen bij betrokkenen van de betrokken organisaties en de betrokkenen van de gemeente.

### **1.4 Leeswijzer**

De rapportage over het onderzoek bestaat uit dit rapport en de Nota van Bevindingen. Het rapport bevat - naast deze inleiding - de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2), de reactie van het college op deze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3) en een nawoord (hoofdstuk 4).

De Nota van Bevindingen bevat de feiten die in dit onderzoek (uit de documentenanalyse en de interviews) naar voren zijn gekomen. Daarbij gaat hoofdstuk 1 in op het beleid van de gemeente Ridderkerk op participatie. In hoofdstuk 2 komt de casusselectie aan bod. De hoofdstukken 3 tot en met 6 geven beschrijvingen van de cases en gaan in op de ervaringen van betrokkenen (intern en extern).

## **2 Centrale boodschap**

### **2.1 Samenvatting**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: "Wat is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het samenspel van de gemeente Ridderkerk met de gemeenschap?" Om deze vraag te beantwoorden heeft het onderzoek van de rekenkamercommissie zich gericht op de volgende twee zaken:

Het beleid en de organisatorische vormgeving van het samenspel in Ridderkerk

De praktische uitwerking van het samenspel in drie cases.

Hieronder vatten we eerst de bevindingen bij deze twee zaken samen.

## **Beleid en organisatorische vormgeving**

De rekenkamercommissie ziet in de meerjarige ontwikkeling van het beleid en de organisatorische vormgeving de volgende twee lijnen:

### **Klassieke ambitie burgerparticipatie bij politiek en bestuur, met een breuk in 2014**

In de coalitieakkoorden van 2010 en 2012 ligt de nadruk op burgerparticipatie (en niet op overheidsparticipatie). Dit betekent dat de gemeente bij het samenspel met de gemeenschap inzet op het betrekken van inwoners bij het eigen beleid, maar daarin zelf het initiatief en het primaat houdt. Betrokkenheid van inwoners dient plaats te vinden op uitnodiging van, en voorwaarden gesteld door, de gemeente. Dit klinkt ook door in de gemeentelijke visie op burgerparticipatie uit 2010 die stelt: "Participatie in Ridderkerk is erop gericht om de opvattingen van de Ridderkerkers bij het gemeentebestuur terecht te laten komen".<sup>1</sup> Na de evaluatie van het beleid in 2013 is deze visie van het gemeentelijk participatiebeleid hetzelfde gebleven.

Uit interviews komt het beeld naar voren dat de 'klassieke' insteek van Ridderkerk samenhangt met de in politiek en bestuur breed gedragen wens geen zaken 'over de schutting te gooien'. De verantwoordelijkheid om te zorgen voor de zwakkeren in de samenleving is binnen politiek en bestuur breed gevoeld, net als de verantwoordelijkheid van gekozen politici in het besturen van de samenleving.

De rekenkamercommissie ziet in de klassieke insteek van participatie in Ridderkerk ook een relatie met de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek in 2009, waarin werd gesteld dat de participatiemogelijkheden in Ridderkerk wel waren toegenomen, maar de onvrede ook. Ook stelde het onderzoek dat steeds dezelfde groep mensen participeerde. De kerntakendiscussie in 2010 werd zo een verheldering en herijking van het besluitvormingsproces in Ridderkerk met de nadruk op de verhouding tussen raad en college.

De ambities van raad en college met het nieuwe coalitieakkoord (2014) vormen een trendbreuk met de periode 2010-2014. In het coalitieakkoord is een aparte passage over participatie opgenomen. Daarin is sprake van een duidelijke wending naar overheidsparticipatie: "De overheid kan dan een ondersteunende rol spelen en doet als participant mee met de burgers, in plaats van andersom".<sup>2</sup> In het collegeprogramma, dat een verdere vertaling geeft van het coalitieakkoord, staan verschillende acties benoemd om de ontwikkeling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie vorm te geven, waaronder het laten verschijnen in 2015 van een notitie 'van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie'.

### **Ambtelijk een gematigde ontwikkeling die verder gaat dan klassieke burgerparticipatie**

Was de bovenstroom van politiek en bestuur in de periode 2010-2014 klassiek, in de onderstroom (op ambtelijk niveau) was er een ontwikkeling in gang gezet. Dit blijkt uit het document 'Gebundelde achtergronden bij de uitgangspunten voor participatie 2.0' uit 2011, waarin aansluiting is gezocht met het bestuurskrachtonderzoek uit 2009 en dat drie uitgangspunten bevat:

- 1) focus verleggen van platforms naar burgers;
- 2) aanmoedigen van sociale participatie (een beweging van 'denken' naar 'doen');

<sup>1</sup> Ridderkerk: Participatie, Burgers en Bestuur 2010, 16 september 2010, p. 1.

<sup>2</sup> Coalitieakkoord 2014-2018 Veranderen in kracht, p. 3.

3) een grotere betrokkenheid van de raad bij participatietrajecten.

Opvallend in het stuk is dat vijf van de zes treden van de gebruikelijke participatieladder zijn overgenomen. De zesde trede, die normaal luidt 'mee beslissen', heet in Ridderkerk 'faciliteren'.

Een andere ontwikkeling op ambtelijk niveau is het implementatieplan naar aanleiding van de evaluatie van het participatiebeleid in 2013. Hierin zijn de aandachtspunten uit de evaluatie (deuren open voor participatie; erkenning en waardering; goede aansturing; houden aan afspraken) verder vertaald, waarop door de organisatie ook ontwikkelstappen in gang zijn gezet.

Uit documentenanalyse en interviews komt het beeld naar voren dat op ambtelijk niveau flink energie is gestoken in het opstellen van praktische handvatten en het ontwikkelen van nieuw repertoire voor de interactie van gemeente en gemeenschap (voorbeelden zijn de leidraad 'Meedenken – gereedschapskist voor Burgerparticipatie' en de in de zomer gehouden 'ideeëndag'). Daarnaast staat het beeld dat met de beschikbaarheid ervan, het benutten van handvatten en repertoire nog geen gemeengoed is in de breedte van de gemeentelijke organisatie.

### **Samenspel in de praktijk van drie cases**

De rekenkamercommissie heeft de praktische uitwerking van het samenspel van de gemeente onderzocht in drie cases. Hieronder een korte typering van deze drie cases:

#### **Wmo-burgerplatform: van belangen naar personen**

In het voorjaar van 2013 heeft de gemeente het voortouw genomen in de ontwikkeling van het Wmo-burgerplatform, als opvolger van de Wmo-adviesraad, passend bij de uitgangspunten voor een beleidsplatform uit het participatiebeleid uit 2010 ('van platform naar burgers'). De leden zijn niet meer zozeer vertegenwoordigers van doelgroepen en belangen, maar mensen met specifieke kennis en ervaring op het Wmo-beleid en ervaringsdeskundigen.

De periode 2013-medio 2014 was voor het Wmo-burgerplatform een jaar van opstarten en het vormgeven van de samenwerking (met elkaar en met de gemeente). Tegelijk heeft het Wmo-burgerplatform in die periode verschillende adviezen gegeven, zoals (niet uitputtend):

- / Rondom het Kind: Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp gemeente Ridderkerk 2015-2018 (advies van 12 december 2013) – gevraagd advies;
- / Visie op Wijkteam(s): Jeugd en gezin Ridderkerk (advies van 19 maart 2014) – ongevraagd advies;
- / Bestuurlijk contracteren;
- / Contouren Lokale Jeugdhulpstelsel Ridderkerk (advies van 13 juli 2014) – gevraagd advies;

De leden van het platform zijn te spreken over de 'nieuwe vorm', waarbij zij deelnemen op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van een belangenorganisatie. In de praktijk vindt er overigens wel overleg plaats met dergelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties zodat hun kennis en ervaring kan worden betrokken. De leden waarderen de inzet van hun gemeentelijke ondersteuner (de beleidsadviseur participatie) en ook dat portefeuillehouder zo nu en dan aanschuift bij vergaderingen van het platform. Voor de leden werkt het stimulerend dat zij van de ambtelijke organisatie reactie krijgen op hun adviezen. Zelf vinden ze dat de samenstelling van het platform nog gevarieerder zou kunnen. Daar wordt aan gewerkt.

De leden van het platform zien dat hun adviezen doorwerken en door het nauwe contact met betreffende ambtenaren, zijn de leden over het algemeen op de hoogte van de algemene planning van de gemeente, al blijkt uit de enquête dat er nog verbetering te bereiken is waar het

gaat om het vooraf schetsen van de procesgang en het te doorlopen tijdpad. De leden van het Wmo-burgerplatform worden door ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen gezien als betrokken personen die op een proactieve en flexibele wijze werken en hun adviezen goed kunnen verwoorden.

De rekenkamer stelt vast dat vanwege de bewust gekozen andere samenstelling ('van platform naar burgers') de tevredenheid van de leden van het Wmo-burgerplatform niet representatief hoeft te zijn voor de waardering van instellingen en cliënten in de breedte van het maatschappelijk speelveld. De botsing van belangen is in het Wmo-burgerplatform (bewust) minder aan de orde dan in de eerdere variant. De vraag is daarmee wel wat de gemeente met het Wmo-burgerplatform beoogt in termen van representatie. Wie spreekt namens wie?

### **Participatie inkoopbeleid: laat betrokken, maar gewaardeerd traject**

In het najaar van 2013 is het ondernemersplatform betrokken geweest bij de formulering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit ondernemersplatform komt in 2012 tot stand op initiatief van ondernemers, nadat zij in 2011 de wens uiten om de relatie met de gemeente te verbeteren. In overleg met de wethouder is toen een platform opgericht, zoals er ook voor andere beleidsterreinen platforms bestaan. Deelnemers zijn ondernemers uit Ridderkerk (iedere ondernemer uit Ridderkerk kan zich aanmelden).

Wanneer de afdeling Inkoop in 2013 al een conceptversie van het nieuwe beleid heeft opgesteld, start op initiatief van de bedrijfsfunctionaris van de afdeling Economie (die ook het ondernemersplatform ondersteunt) een traject waardoor het ondernemersplatform kan participeren. Het platform krijgt de conceptversie voorgelegd om adviezen en opmerkingen te geven via een schriftelijk format. Het platform ziet dan nog te weinig terug dat de gemeente de lokale economie zoveel mogelijk zal steunen. Na een schriftelijke reactie van de gemeente vindt er op verzoek van het ondernemersplatform een bijeenkomst plaats waarin naast de schriftelijke ook persoonlijke uitwisseling plaatsvindt.

Parallel aan het participatietraject vindt er een informele 'brainstorm' plaats tussen leden van het platform en gemeentelijk medewerkers. Doel is om te komen tot manieren waarop Ridderkerkse ondernemers en inkopers van de gemeente meer bekend met elkaar raken. Zo ontstaat het idee van een zogenaamde 'groslijst' met lokale ondernemers, zodat deze voor de gemeente gemakkelijker vindbaar worden. In een deelnemersvergadering van het platform zijn het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid en de groslijst toegelicht aan ondernemers in Ridderkerk. Deze bijeenkomst is door de gemeente gefaciliteerd.

De ervaring is dat door het platform en de komst van een nieuwe bedrijfsfunctionaris de relatie tussen lokale ondernemers en de gemeente in de afgelopen jaren verbeterd. Ook staat in de ervaring van het platform het gemeentebestuur sinds een aantal jaar meer open voor contact met ondernemers. De verbeterde relatie heeft volgens het platform veel te maken met de betrokken personen.

In het participatietraject ervaren de leden van het platform onder de inkopers van de gemeente verschillende houdingen (van meedenkend tot terughoudend). Betrokkenen waren in eerste instantie terughoudend, omdat het een extra stap betekende. Ook wilde men voorkomen dat onvrede zou ontstaan wanneer de gemeente te weinig gevolg zou kunnen geven aan de input van het platform (de zgn. 'participatieparadox'). Terugkijkend zijn de betrokkenen echter blij dat deze stap is gezet. De feedback van ondernemers op het conceptbeleid is als waardevol ervaren.



Ook de leden van het platform ervaren dat de gemeente naar het platform heeft geluisterd, wat ook terug te zien is in de aanpassingen in het beleidsstuk. Daarnaast is er volgens betrokkenen goed teruggekoppeld over wat er met het advies van het platform is gebeurd. Het ondernemersplatform ziet ook voor zichzelf de taak om te werken aan het verder verbeteren van de relatie tussen ondernemers en gemeente.

### **Bomenbeleid Rijnsingel: aarzelende start van een verder planmatig en gewaardeerd proces**

De participatie rondom het bomenbeleid aan de Rijnsingel is ingezet naar aanleiding van een petitie die bewoners van de Jupiterflat in het najaar van 2011 indienden bij de gemeente. Zij wensten dat de bomen aan de singel gekapt zouden worden. Eerder dat jaar is dan al in een breed participatietraject het wijkontwikkelingsprogramma Bolnes gemaakt, waarin het belang van groene singels, zoals bijvoorbeeld de Rijnsingel, nog is onderstreept. Het wijkontwikkelingsprogramma stelt dat de bomen moeten worden behouden en zo nodig versterkt en dat er een onderzoek zal plaatsvinden naar de duurzaamheid van de bomen.

De bewonerspetitie is afgegeven aan de balie van het gemeentehuis. De gemeente worstelt met het verzoek, omdat het niet strookte met de wens in het wijkontwikkelingsprogramma en de gemeente weerstand verwachtte. Ook zou het verzoek impact hebben op het milieu en kosten met zich mee brengen. Omdat reactie op de petitie uitbleef zijn initiatiefnemers enkele maanden later naar het spreekuur van de wethouder gegaan. Daarop is door een beleidsmedewerker een 'portiekgesprek' georganiseerd voor bewoners van twee flats om het probleem te verkennen. Naast de indieners zijn hiervoor vertegenwoordigers van het wijkoverleg Bolnes uitgenodigd. De emoties liepen hierbij hoog op.

De gemeente is vervolgens een participatietraject gestart met de volgende stappen:

- / *Onderzoek opties:* Begin 2012 zijn de mogelijkheden voor de bomen onderzocht (dit onderzoek was reeds gepland). Uit het onderzoek bleek dat vervanging (in één keer of gefaseerd) zou leiden tot kapitaalverlies. Het halveren van de afzonderlijke bomen werd als onnatuurlijk beschouwd en gedeeltelijke kap zou hogere beheerkosten met zich meebrengen.
- / *Opstellen participatieplan:* Nadat de opties in beeld waren, is een participatieplan opgesteld. In het plan zijn de verschillende betrokkenen in kaart gebracht en zijn de te nemen stappen op een rij gezet. Er is door de gemeente besloten dat het verdere onderzoek naar het draagvlak onder bewoners zich zou beperken tot drie varianten: geen bomen kappen; bomen om en om kappen; één op de drie bomen kappen.
- / *Enquête omwonenden:* In de zomer van 2012 ontvingen ruim 600 omwonenden een schriftelijke enquête waarin ze bevroegd zijn en opties werden voorgelegd. De resultaten van de enquête (met een respons van 58%) tonen dat meer mensen voor het om-en-om kappen waren dan voor het kappen van één op de drie bomen. De meerderheid van bewoners van de eerste 6 woonlagen van de flat wil dat er iets aan de bomen gebeurt, terwijl de meerderheid van alle bevroegden wenst dat alle bomen blijven staan.
- / *Terugkoppelen uitkomsten:* Vertegenwoordigers van het wijkoverleg en de wethouder hebben gezamenlijk besloten om de bomen voor de flats om-en-om te gaan kappen. De uitkomsten van de enquête en het besluit zijn schriftelijk gecommuniceerd aan omwonenden. Daarop heeft de gemeente geen klachten ontvangen. Met de enige bezwaarmaker is de gemeente, samen met een betrokkene van het wijkoverleg, in gesprek gegaan. Daarna stemde de bezwaarmaker in met het inhoudelijke voorstel van de gemeente. Ook de initiatiefnemers van de petitie konden zich in de uitkomst vinden.

Hoewel externe betrokkenen (zowel indieners petitie als bezwaarmaker) niet hebben gekregen wat ze aanvankelijk wensten, is er bij hen zowel acceptatie ten aanzien van de inhoudelijke uitkomst van het proces als tevredenheid over het doorlopen proces zelf. Ambtelijk betrokkenen

zijn ook over zowel inhoud als proces tevreden. Dit met name omdat, ondanks dat er sprake was van een emotioneel onderwerp, toch een goed proces is doorlopen met een gedragen uitkomst.

De rekenkamer stelt vast dat, net als bij het Wmo-burgerplatform, ook in deze casus de vraag van representatie speelt. In wijkontwikkelingsprogramma Bolnes zijn de bomen langs de singel ook aan de orde, zonder dat dan de onvrede opgemerkt wordt die in de Jupiterflat leeft. Deze onvrede is ook niet vooraf door het wijkoverleg Bolnes ingebracht, maar gaat spelen als er door een groep bewoners een petitie wordt ingediend. Ook ten aanzien van het wijkontwikkelingsprogramma en het wijkoverleg roept dat de vraag op: wie spreekt namens wie?

## **2.2 Conclusies en aanbevelingen**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: “Wat is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het samenspel van de gemeente Ridderkerk met de gemeenschap?” Naar aanleiding van deze vraag komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies.

### **Wat gaat goed?**

In dit waarderende onderzoek wil de rekenkamercommissie vooraf benadrukken wat goed gaat in Ridderkerk. Hierop kan de gemeente voortborduren:

- / De wijze waarop een deel van de organisatie heel bewust met participatie bezig is. De sleutelfiguren zijn echte professionals. Ze hebben visie, ze fungeren als spin in het web in de organisatie en vervullen in de interactie met spelers ‘buiten’ een belangrijke, verbindende rol.
- / Als een participatietraject door de gemeente wordt opgepakt, dan gebeurt het goed. ‘Goed’ betekent in dit geval: in een met betrokkenen gedeeld traject waarover achteraf tevredenheid bestaat (zowel ten aanzien van proces als inhoud).
- / Na een (in vergelijking met veel andere gemeenten) lange periode van een ‘klassieke’ focus op burgerparticipatie, wordt nu de wending gemaakt naar overheidsparticipatie. Hierin moet nog veel uitkristalliseren, maar de gemeente heeft een eerste statement gemaakt met de ideeëndag van 16 juli 2014.

### **Conclusies**

De conclusies van de rekenkamercommissie luiden:

1. *Huidige participatiebeleid matcht niet met gemeentelijke ambities overheidsparticipatie*  
De voornemens van raad en college om te ontwikkelen van burger- naar overheidsparticipatie betekenen een breuk ten opzichte van de klassiekere lijn in de periode 2010-2014. Als gemeente vooral willen aansluiten op ideeën en initiatieven vanuit de samenleving is iets geheel anders dan als gemeente vooral in de samenleving draagvlak willen creëren voor ideeën en initiatieven die in het gemeentehuis worden ontwikkeld. Deze wending is een forse opgave waarvoor het huidige participatiebeleid – waarin burgerparticipatie centraal staat – niet zal voldoen als leidraad voor doeltreffend en doelmatig gemeentelijk handelen. Het college heeft dit overigens zelf al erkend: het heeft voor 2015 de notitie ‘van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie’ aangekondigd.
2. *Gemeente in alle drie onderzochte cases doeltreffend:*  
In de drie onderzochte gevallen heeft de gemeente binnen de grenzen van de cases doeltreffend gehandeld. In alle drie de cases is het doel bereikt. In twee gevallen (Wmo-burgerplatform en Inkoopbeleid) was sprake van de betrokkenheid van een beleidsplatform waarvan de relatief abstracte taak is ‘gevraagd en ongevraagd te inspireren, te informeren, te adviseren en waar nodig te ondersteunen’. Expliciter is het doel vooraf door de gemeente niet gesteld. In het derde geval (bomenbeleid Rijnsingel) was het doel scherper gesteld, namelijk om tot een oplossing te komen met draagvlak. In alle drie de gevallen heeft het

samenspel van de gemeente met de gemeenschap ertoe geleid tot draagvlak onder direct betrokkenen (leden van platforms en bevraagde direct betrokkenen) voor de inhoudelijke uitkomsten en overwegende waardering voor het proces en de wijze waarop de gemeente met de gemeenschap interacteert.

3. *Gemeente in twee onderzochte cases onvoldoende doelmatig*

De hiervoor geconstateerde waardering voor het samenspel met de gemeente verdient ook een kanttekening. Deze waardering wordt door de betrokkenen achteraf uitgesproken, terwijl de gemeente in twee gevallen (inkoopbeleid en bomenbeleid Rijnsingel) niet proactief start. Door een aarzelende en worstelende houding bij de start van deze cases, laat de gemeente een kans liggen om nog meer tevredenheid over de procesgang te oogsten. Voor de gemeente is een dergelijke start ook minder doelmatig dan mogelijk: het inkoopbeleid is op het moment van feedback al goeddeels geschreven en feedback betekent in dit stadium extra werk in de aanpassing van dat conceptbeleid; het bomenbeleid Rijnsingel komt enkele maanden later op gang dan mogelijk was geweest, waarmee tenminste doorlooptijd wordt verloren.

4. *Participatieve houding nog niet gemeentebreed in organisatie verankerd*

De twee gevallen waarin de gemeente aan het begin een aarzelende en worstelende houding laat zien, bevestigen het beeld dat de rekenkamercommissie ook opdeed uit documentenanalyse en interviews ten aanzien van het beleid en de organisatorische vormgeving van participatie in Ridderkerk: De gemeente leunt bij participatie nog te veel op sleutelfiguren. Het gaat daarbij om een groep ambtenaren die warm lopen voor een actieve en vernieuwende omgang met inwoners, bedrijven en organisaties. Bestaande concrete en goed uitgewerkte handvatten voor de praktijk worden mondjesmaat benut. Sleutelfiguren putten uit hun visie en professionaliteit, terwijl andere medewerkers minder bewust lijken van de mogelijkheden en hulpmiddelen die er zijn. Hierin schuilt een uitdaging, ook gezien de ambities van raad en college op het gebied van overheidsparticipatie.

5. *De spanning tussen representatie en participatie vraagt een bewust antwoord van de gemeente.*

Bij twee van de cases is het al gememoreerd: de vraag 'Wie spreekt namens wie?' dringt zich op waar de gemeente interacteert met platforms waarbuiten ook nog andere mogelijke belanghebbenden bestaan. Bij het Wmo-burgerplatform zijn dat cliënten en belangengroepen die niet in het platform vertegenwoordigd zijn. Bij het wijkoverleg Bolnes zijn dat de andere bewoners in de wijk. Ook in de ontwikkeling van het participatiebeleid in de periode 2010-2014 kwam deze spanning aan het licht, namelijk in de 'pas op de plaats' die raad en college in 2010 maakten naar aanleiding van de conclusies van het bestuurskrachtonderzoek. De focus op het duale samenspel kreeg de voorkeur boven actieve doorontwikkeling van de interactie met de samenleving. De wending naar overheidsparticipatie die de gemeente nu voorstaat vraagt dat de gemeente zich extra bezint, juist om te voorkomen dat de geconstateerde spanning doorslaat in een tegenstelling, waarin participatie en representatie – of college en raad – elkaars concurrenten worden. Want hoe verhoudt de rol van de raad zich tot die van betrokken platforms? En hoe verhouden participatieve trajecten van het college zich tot het besluitvormingsproces in de raad? Het is zaak om als raad, college en organisatie actief te verkennen hoe participatie en representatie elkaar vruchtbaar kunnen aanvullen – zoals bijvoorbeeld de casus Bomenbeleid Rijnsingel uiteindelijk liet zien.

## Aanbevelingen

Gezien het verloop van de onderzochte cases, de bovenstaande conclusies en de ambitie van raad en college om een ondersteunende rol te spelen en als participant mee te doen met de burgers, in plaats van andersom, komt de rekenkamercommissie met de volgende aanbevelingen:

### *1. Herijk het gemeentelijk participatiebeleid.*

De rekenkamercommissie beveelt aan dat de raad het gemeentelijk participatiebeleid herijkt. Herijking is van belang, omdat het huidige beleid (dat zich met name richt op burgerparticipatie) niet goed past bij de ambitie van raad en college met betrekking tot overheidsparticipatie. Het college heeft al het voornemen uitgesproken om in 2015 met een notitie te komen. Daarbij benoemt de rekenkamercommissie de volgende aandachtspunten:

#### *1a. Proces*

Besteedt in de notitie aandacht aan de projectmatige aanpak van de beleidsontwikkeling en de actieve communicatie hierover met de raad, zodat de doorontwikkeling van beleid een zaak wordt van organisatie en raad gezamenlijk. Dit vraagt om een heldere structuur: (tussen)doelen, strategie, planning en benoeming van verantwoordelijkheden in het ontwikkelen van nieuw beleid.

#### *1b. Inhoud*

Stel in nieuw beleid duidelijke kaders en voorwaarden voor de wijze waarop inwoners eigen initiatief kunnen tonen en/of participeren, en benoem welke ondersteuning van de gemeente daarin acceptabel is en wat van belang is als het gaat om het waarborgen van het algemene belang.

Gebruik het voorbeeld van de petitie rondom het bomenbeleid Rijnsingel om kritisch te beoordelen wat de gemeente kan doen zodat initiatieven bij de gemeente in vruchtbare aarde zouden vallen: 1) Is gewaarborgd dat een initiatief – ongeacht de ingang die de initiatiefnemer bij de gemeente kiest – bij de juiste beslisbevoegde functionaris terecht komt?; 2) Beschikken bevoegden binnen de gemeente over de competenties om te beoordelen of aanvragen potentie hebben, ook als het plan niet door een professional is opgesteld?

Het antwoord op dergelijke vragen helpt de gemeentelijke organisatie te bepalen waar eventuele waarborgen voor dergelijke initiatieven ontbreken, en hoe die opgelost kunnen worden. Concrete tips:

- / Zorg dat naast een 'burgerparticipatieladder' ook een 'overheidsparticipatieladder' beschikbaar is. Het uitgangspunt bij beide is verschillend en daarmee ook de aanpak en werkwijze (zie bijlage 3 van de Nota van bevindingen).
- / Maak een staalkaart van het type ondersteuning dat een gemeente kan bieden bij overheidsparticipatie. Dat helpt om vooraf de kosten/baten-afweging te maken in het wel/niet faciliteren en bovendien kan het naar externen toe helderheid bieden over wat de gemeente wel of niet kan (zie bijlage 3 van de Nota van bevindingen).

### *2. Ontwikkel ervaring in de praktijk*

Nog afgezien van wat in het kader van aanbeveling 1 aan beleid op papier wordt gezet en vastgesteld, komt het bij burger- en overheidsparticipatiebeleid aan op doen. Uiteindelijk gaat het

erom als gemeentelijke spelers meer ervaring te ontwikkelen in een intensievere en andere samenwerking gemeente-gemeenschap. Wanneer deze ervaring voorafgaat aan het opstellen van beleid kunnen inzichten en leerpunten daaruit bovendien meegenomen worden in nieuw participatiebeleid van de gemeente.

*2a. Benoem dossiers om te experimenteren met nieuwe vormen*

Omdat het aankomt op 'doen' en omdat de gemeente Ridderkerk vooral ervaring heeft met burgerparticipatie, beveelt de rekenkamercommissie aan om voor de ontwikkeling van nieuw beleid expliciet experimenteerruimte te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door als raad enkele dossiers te benoemen, waarin raad en griffie de komende jaren actief een participatieve werkwijze hanteren. Hetzelfde geldt voor het college en de organisatie, bijvoorbeeld door bepaalde vormen van burger- of overheidsparticipatie te benoemen waarmee de gemeente ervaring wil opdoen. Door dit niet gelijk gemeentebreed door te voeren, maar eerst enkele specifieke gevallen te benoemen, kan een meer vergaande handelwijze uitgetoet worden zonder dat de gehele gemeente (organisatie, bestuur en politiek) en haar werkprocessen moeten 'kantelen'. Experimenten kunnen dan veilig worden gedaan, voor sceptici inspiratie bieden en voor 'gelovigen' een realiteitscontrole.

*2b. Bied een podium*

Belangrijke voorwaarde voor leren in de praktijk is dat ervaringen breder in de gemeente worden gedeeld. Een concrete manier om dat te doen is het benoemen van (meer) 'participatie-ambassadeurs' in de organisatie, die naast hun dagelijks werk als sparringpartners van hun collega's en het bestuur kunnen optreden, die gevraagd en ongevraagd advies geven over de invulling van participatie en die af en toe een – gemeentebreed – open podium organiseren voor best-practices in de interactie gemeente-gemeenschap. Deze 'participatie-ambassadeurs' kunnen zo als aanjagers fungeren en bijdragen aan het 'collectieve geheugen' van de organisatie op het gebied van participatie vormen.



### 3 Reactie college van B&W



Rekenkamercommissie gemeente Ridderkerk  
t.a.v. de heer M. Slingerland  
Postbus 271  
2980 AG RIDDERKERK

Ontvangen  
24 maart 2015

Onderwerp: bestuurlijke reactie op conceptrapport rekenkamercommissie

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Op 17 februari 2015 hebben wij van u het conceptrapport 'Onderzoek samenspel gemeente-gemeenschap' ontvangen. Met grote interesse hebben wij dit rapport gelezen. Hieronder treft u onze bestuurlijke reactie aan.

Vanaf het begin van het onderzoek waren wij enthousiast over de keus van het thema. Immers - en dat heeft u gedurende het onderzoek kunnen merken - participierend besturen is al jaren een van onze ambities.

Wij realiseren ons dat we, ondanks al onze inspanningen, moeten blijven doorontwikkelen. En omdat wij in ons Coalitieakkoord en Collegeprogramma aangeven, dat we nu de volgende stap willen maken – doorgroeien van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie – is elke observatie en elk advies méér dan welkom.

Wij zijn blij met de positieve toon in uw rapport. U heeft geconstateerd dat we in de laatste ca. 10 jaar veel geïnvesteerd hebben, maar ook, dat we er nog niet zijn. Zeker niet als we de kanteling naar 'overheidsparticipatie' willen maken. In dat licht gezien zult u de keus begrijpen die we de laatste jaren maakten: nog niet echt richten op loslaten, maar allereerst processen verbeteren en instrumenten maken die ons daarbij helpen. Maar ook wij willen de volgende stap maken; dit ziet u in het Coalitieakkoord en in het Collegeprogramma. Wat ons betreft is het tijd!

Uw observaties en adviezen nemen we mee bij het opstellen van de notitie 'van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie'. De voorbereidingen daarvoor zijn gestart en we zijn blij dat nu ook de uitkomsten van uw rapport kunnen worden meegenomen.

Wij realiseren ons dat we moeten investeren in bestuurders, in medewerkers en in de samenleving om van participatie een succes te kunnen maken. Alleen door goede afspraken (verwachtingenmanagement) en inbedding van de nieuwe afspraken in de organisatie is het mogelijk om de omslag van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie te maken. Met een programmatische aanpak betrekken wij bestuurders en alle delen van de organisatie hierbij. Op die wijze zorgen wij ervoor dat participatie tot een onlosmakelijk deel van het dagelijks werk van bestuurders en medewerkers uitgroeit. Zo raken bestuur, beleid, ambtelijke praktijk en de samenleving om ons heen nog beter op elkaar aangesloten. Naast uw adviezen geeft u ons enkele handvatten voor de doorontwikkeling, zoals de Overheidsparticipatieladder en de Staalkaart ondersteuning bij Overheidsparticipatie. Deze kunnen ons helpen om door te ontwikkelen naar 'los leren laten'. Onze 'oude' instrumenten voor participatie zullen we dus eveneens doorontwikkelen.

Bij één van uw conclusies (5) voelen we een spanning. Wij zijn blij met al diegenen die zich melden met ideeën, adviezen en concrete plannen. Zij moeten zich vrij voelen om die onder de aandacht te brengen en zij moeten kunnen zeggen wat nodig is. De vraag of de inbrenger representatief is voor een deel van de inwoners zal in sommige gevallen belangrijk zijn en in andere niet en kan naar onze mening niet als voorwaarde worden gesteld. We realiseren ons,

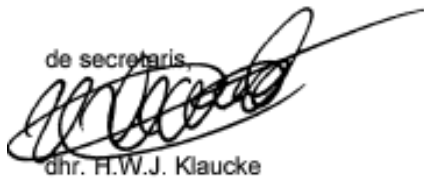
dat bij overheidsparticipatie dit uitgangspunt kan gaan kantelen, maar willen daar wel heel voorzichtig mee zijn. Tot nu toe was representatie in de platforms niet aan de orde: dat wat op tafel komt en wordt geadviseerd, komt voort uit de wil om het gemeentebestuur te helpen om het goed te doen. Het college en/of de raad weegt af en neemt een besluit. Ieder zijn eigen rol. Om een goed advies te maken is het niet nodig om je vertegenwoordiger te voelen. De aanbeveling uit uw rapport om als raad, college en organisatie actief te verkennen hoe participatie en representatie elkaar vruchtbaar kunnen aanvullen, spreekt ons aan.

Met inachtneming van het bovenstaande kunnen wij uw conclusies en aanbevelingen onderschrijven. Wij danken u voor uw rapport en nemen uw aanbevelingen graag over.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk

de secretaris,



dr. H.W.J. Klaucke

de burgemeester,

mw. A. Attema



## 4 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie. Wij zijn blij dat het college de conclusies en aanbevelingen onderschrijft en de aanbevelingen overneemt.

Het college beschrijft de ambitie om participatie tot een onlosmakelijk deel van het dagelijks werk van bestuurders en medewerkers te maken. Deze ambitie vergt tijd. Belangrijk is daarin zeker ook de aanbeveling dat ervaring in de praktijk ontwikkeld dient te worden. Van deze experimenten moet worden geleerd.

Representatie wordt door de rekenkamercommissie niet als voorwaarde gesteld voor participatie. Wel constateert de rekenkamercommissie dat in Ridderkerk weleens spanning tussen representatie en participatie is opgetreden. De rekenkamercommissie schat in dat die spanning bij het toewerken naar meer overheidsparticipatie gemakkelijk verder zou kunnen toenemen. Het is volgens de rekenkamercommissie van belang om als raad, college en organisatie gezamenlijk meer aandacht voor die spanning te hebben. Al experimenterend kan dan een nieuw evenwicht ontstaan waarin beide vormen een wezenlijke bijdrage leveren aan een levendige lokale democratie van Ridderkerk”.