

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) gaat enige jaren na publicatie van een onderzoek na wat er met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. Dit doet ze in een 'vervolgonderzoek'. De RKC heeft in februari 2014 het onderzoeksrapport *Participatiebeleid: 'Achter het stuur, op de bijrijdersstoel of op de achterbank'* uitgebracht. Dit onderzoek heeft geleid tot vier aanbevelingen: twee aan de raad en twee aan het college. De gemeenteraad heeft deze in de raadsessie van 5 juni 2014 met het college besproken. De gemeenteraad en het college hebben de aan hen gerichte aanbevelingen overgenomen. Voor een uitgebreide beschrijving van het oorspronkelijke onderzoek verwijzen we naar de [website van de RKC](#).

In deze rekenkamernotitie toetsen we in hoeverre het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen en toezeggingen naar aanleiding van het RKC-onderzoek. Parallel aan het vervolgonderzoek van de RKC heeft Team Onderzoek van de gemeente een uitgebreide evaluatie gedaan van het participatiebeleid in de gemeente met het onderzoeksrapport "Haarlemmermeer weet raad!, Lessen uit participatieonderzoek". Dit onderzoek heeft het college op 14 november 2017 de raad aangeboden. Het Team Onderzoek heeft bij de evaluatie mede het onderzoek van de RKC uit 2014 betrokken. Voor de RKC is dit participatieonderzoek, naast onderliggende documenten en twee interviews, belangrijke input geweest voor het vervolgonderzoek. De bevindingen van de RKC zijn voor wederhoor op de feiten aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. De conclusies komen voor rekening van de RKC.

Leeswijzer

In deze notitie gaan we in op het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen en op de wijze waarop besluitvorming over de aanbevelingen heeft plaatsgevonden. In paragraaf 2 beschrijven we de onderzoeksvragen en conclusies van het onderzoek uit 2014. Paragraaf 3 geeft de toetsing van de aanbevelingen weer. In het onderzoek van 2014 heeft de RKC aandacht gevraagd voor de rol van de raad bij participatie. Ter aanvulling zal de RKC in deze notitie ingaan op het open participatieproces dat is ingezet voor het project Hoofddorp-Centraal. Paragraaf 4 bevat de conclusies en slotbeschouwing van het vervolgonderzoek.

2. Onderzoek 2014

Onderzoeksvragen

Eind 2013/begin 2014 heeft de RKC de effectiviteit van het participatiebeleid onderzocht. Tevens is onderzocht op welke wijze de gemeente het participatiebeleid heeft uitgewerkt en verankerd in haar bredere beleid en organisatie. Het onderzoek richtte zich op de beantwoording van de volgende drie hoofdvragen:

1. Hoe effectief is het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer? Wat zijn de beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van de participatie en op welke wijze geeft de gemeente daaraan invulling?

2. Hoe doelmatig is het participatiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer en op welke wijze is deze te verbeteren? Hoe wordt de keuze voor vorm en niveau van participatie bepaald en welke afwegingen spelen daarbij een rol?
3. Op welke wijze is het participatiebeleid uitgewerkt en verankerd? Welke do's en don't's zijn te onderscheiden waaruit lessen zijn te trekken uit de opgedane ervaringen en die kunnen helpen om optimaal rendement te halen uit de door de gemeente gepleegde participatie-inspanningen? Hiertoe is een zestal casussen onderzocht. Tevens is ingegaan op de rol van de raadsleden bij participatie.

Conclusies van de RKC in het onderzoek 2014

In het onderzoeksrapport 2014 oordeelt de RKC dat participatiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer een vanzelfsprekendheid is. In principe vindt bij elk majeur beleidsvraagstuk of project participatie plaats. Niet 'omdat het moet', maar omdat de gemeentelijke betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau vinden dat dit gewenst is en meerwaarde heeft.

Per beleidsveld of project wordt 'op maat' een bijpassende vorm van participatie gekozen. Er is geen gemeentelijke beleidslijn uitgewerkt, waarin voor verschillende situaties passende vormen of 'niveaus' van participatie worden voorgeschreven. De interne organisatie is bescheiden opgeleid. Op deze wijze kan de gemeente optimaal inspelen op de context van de dossiers. De RKC ziet hier het voordeel in, maar plaatst daarbij de kanttekening dat volledig maatwerk het risico in zich heeft van willekeur in de praktijk.

De RKC spreekt in 2014 uit dat zij het wenselijk vindt om met behoud van voldoende maatwerk een inhoudelijke menukaart te ontwikkelen met mogelijk in de praktijk toe te passen vormen van participatie. Daarnaast kan de gemeente meer werk maken van e-participatie, onder meer om lastiger te bereiken groepen zoals jongeren, allochtonen en tweeverdieners te mobiliseren. Als belangrijk gemis in het participatiebeleid heeft de RKC de beperkte aandacht voor de beleidsinhoudelijke doelen van participatie benoemd. Met name draagvlakvergroting en verrijking van beleid en projecten geven meerwaarde aan participatie. Hier kan nadrukkelijker op worden gestuurd. Indien het doel beleidsverrijking is, dan past daarbij een andere opzet van het participatietraject dan wanneer wordt ingezet op informeren van burgers of draagvlakvergroting.

Over de vraag in hoeverre raadsleden, college en ambtenaren zich voldoende bewust zijn van hun rollen ten aanzien van participatie, heeft de RKC geen standpunt ingenomen. De RKC stelde destijds dat de gemeenteraad actief wordt als hij merkt dat er 'te weinig' aan participatie wordt gedaan en kwalificeerde dit als een soort 'piepsysteem'. Als onderwerp voor debat heeft de RKC aangereikt op welke wijze de raad betrokken wil zijn bij de keuze over de vorm van participatie, omdat deze consequenties kan hebben voor in het verleden gemaakte beleidskeuzes. Bij grote projecten zou ervoor gekozen kunnen worden om ook 'aan de voorkant' als raad betrokken te zijn bij de invulling van de gewenste participatie-inspanningen.

3. Bevindingen vervolgonderzoek

Beoordeling opvolging aanbevelingen

De RKC constateert dat het college en de raad de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2014 grotendeels hebben opgevolgd. Hieronder volgt een opsomming van de aanbevelingen en het oordeel van de RKC over de opvolging daarvan.

Aanbeveling 1 aan de raad

Verzoek het college om in samenspraak met de gemeenteraad de inhoudelijke doelen van participatie uit te werken in het beleidskader.

Toelichting: Bezie specifiek de mogelijkheid een laagdrempelig document (een ‘menukaart’) te ontwikkelen waarin vormen en niveaus van participatie worden toegelicht en worden gezien vanuit de bijdrage die zij (kunnen) hebben aan belangrijke inhoudelijke doelen van het participatiebeleid, namelijk beleidsverrijking, draagvlakvergroting en versnelling van de besluitvorming met behoud van voldoende zorgvuldigheid. De insteek daarbij is niet voorschrijven, maar inspireren. Met behoud van het hoge maatwerkgehalte dat Haarlemmermeer voorstaat, kan een dergelijke menukaart een waarborg vormen tegen willekeur in de toepassing van participatievormen.

Opvolging aanbeveling 1 aan de raad

In oktober 2014 heeft het college een Plan van Aanpak Participatie “Denk, praat en beslis mee!” de raad aangeboden. Met dit plan van aanpak, waarin o.a. invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen van de RKC, beoogt het college de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en belangengroepen te vergroten en ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving. Daarbij vindt het college van belang dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is bij het ontwikkelen van beleid en de uitvoering daarvan.

Het Plan van Aanpak Participatie beschrijft een actieprogramma met 15 speerpuntprojecten, inclusief planning, en is bedoeld om te experimenteren en lessen te trekken uit ervaringen met participatietrajecten. Het plan van aanpak is geen blauwdruk vooraf met een beschreven eindresultaat, maar is ontwikkelingsgericht opgezet om samen met de gemeenteraad, ambtenaren, college, inwoners en ondernemers participatie structureel in te bedden.

De suggestie van de RKC om een menukaart te ontwikkelen is één van de gerealiseerde onderdelen uit het actieprogramma.

Afbeelding 1: screenshot menukaart op intranet

Menukaart

Op de menukaart tonen we vormen van participatie die samen een passende mix kunnen vormen voor een specifieke locatie, groepen participanten of opgave. Voor een vraagstuk raadpleeg je de kaart en kies je een of meer vormen van participatie. De menukaart helpt zowel de interne organisatie, als ook het college, de raad, de inwoners en de ondernemers om afspraken te kunnen maken hoe de participatie in Haarlemmermeer vorm gaat krijgen.

“Soms kun je beginnen met een blanco vel en soms is het praktisch als men komt met een aantal voorstellen, en dat gebeurt ook al. Daar komt dan discussie uit en er rolt één besluit uit.”

Meedenken, meepraten, meebeslissen	Voorbeelden van instrumenten		
Meepraten	Persoonlijk gesprek	Digipanel / OnzeWijk	Facebook / Communitymanagement
	Keukentafelgesprek	Enquête	Lespakket
	Inloopbijeenkomst	Poll	Forum
	Klankbordgroep		
Meedenken en meedoen	Fotowedstrijd	Voorstellen beoordelen (digitaal)	Chat
	Wijkschouw	Mobiele website	Inspreken
	MENES	Werkconferentie	Internetforum
	Brainstormbijeenkomst	Netwerkevenement	Kwaliteitsteam
	Ontwerpsessie / atelier	Begeleidingsgroep	Prijsvraag
	Workshop	Pinterest	Twitter
	Expertmeeting	Representatieve steekproef	
Meebeslissen	Stemmen	Buurt- of wijkbudget	Referendum
	Stuurgroep met inwonersvertegenwoordiging		
Informereren	Feitenoverzicht	Flyer	Ansichtkaart
	Advertentie	Folder	Sticker
	Nieuwsbrief (digitaal)	Brochure	Informatiekraam
	Persbericht	Poster	Open dag
	Persgesprek	Foto's	Rondwandeling

De menukaart is o.a. te vinden op een speciaal voor participatie ingerichte intranetsite. De menukaart is een hulpmiddel voor de interne organisatie, college, raad, inwoners en ondernemers om idee te krijgen van een passende participatievorm voor een specifiek project of beleidsonderwerp. Een omvangrijk project heeft vaak meerdere beslismomenten en elk besluit vraagt een afweging welke participatievorm passend is. Tal van afwegingscriteria spelen hierbij een rol en volgens de geïnterviewden is gebruik van de menukaart daarbij nuttig gebleken. Gaat het om ideeënvorming ter voorbereiding van een strategisch besluit of gaat het om de uitvoering van de aanleg van een fietspad? Gaat het om bestuurlijke of ambtelijke besluitvorming? Zijn er kaders vanuit het Rijk waaraan de gemeente is gehouden? Participatie is een complex afwegingsproces en niet een eenvoudige invuloefening.

We concluderen dat met het aanbieden van een menukaart aan de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat invulling is gegeven aan de suggestie van de RKC. Over de vraag of ambtenaren deze als bruikbaar of nuttig ervaren, kan de RKC op basis van twee interviews geen uitspraak doen.

Participatieladder

Het college wil de participatie verhogen op de niveaus: samen denken, samen creëren, samen praten en samen besluiten. Het college kiest hiermee niet voor de suggestie van de RKC uit 2014 om te bezien of de hogere treden van de participatieladder coproduceren of wellicht meebeslissen onder nader te bepalen voorwaarden vaker gebruikt kunnen worden. De geïnterviewden brengen naar voren dat de participatieladder zou kunnen suggereren dat de vormen hoger op de participatieladder beter zijn dan de vormen op de lagere treden. Participatie is volwaardig als de burger invloed kan uitoefenen door mee te denken en mee te sturen. Projecten en beleidsterreinen kunnen echter ingekaderd zijn door wetten en/of Rijksbesluiten, waardoor de beïnvloedbare ruimte kleiner is. Bovenal gaat het om de keuze van een participatievorm die past bij en recht doet aan het vraagstuk. Participatie is volgens de geïnterviewden minder gediend met een participatieladder, dan met bewustwording hoe de burger te betrekken bij beleidskeuzes vanuit een meer gelijkwaardige relatie.

De participatieladder onderscheidt 5 participatieniveaus die variëren van informeren tot volledig kunnen (mee) beslissen. De RKC heeft destijds de participatieladder als model gebruikt bij de toetsing van enkele casussen om een oordeel te kunnen geven of de gemeente haar ambitie om de rol van de burger meer inhoud te geven in de praktijk heeft weten te realiseren. De RKC concludeerde dat de treden 'raadplegen' en 'coproduceren' weinig werden toegepast. Indien de ambitie van de gemeente is verregaander vormen van participatie in te zetten, vindt de RKC het van belang dit in een zo vroeg mogelijk stadium van het traject helder te maken. We leggen hier de nadruk op omdat vertegenwoordiging van belangen via een verkozen gemeenteraad en vertegenwoordiging van belangen via een participatieproces op enig moment met elkaar strijdig kunnen zijn. De gemeenteraad kan hiertoe een belangrijk stimulerende en kaderstellende rol vervullen. Ook voor participanten worden verwachtingen duidelijk, wanneer in het participatietraject van tevoren aangegeven wordt welke participatievorm aan de orde is. Als de gemeentelijke organisatie een andere benadering kiest die hetzelfde doel dient, nl. de rol van de burger meer inhoud te geven, kan de RKC zich vinden in de zienswijze over de toepassing van de participatieladder.

Aanbeveling 2 aan de raad

Verzoek het college om voor de doelgroepen jongeren, allochtonen en tweeverdieners (en mogelijke andere doelgroepen die relatief weinig deelnemen aan participatietrajecten) te bezien welke concepten of instrumenten goed zouden kunnen werken en onder welke voorwaarden.

Toelichting: Bij dit verzoek kan ook de mogelijke toepassing van e-participatie worden betrokken en de kansen die er zijn om van deze vorm van participatie vaker gebruik te maken, zoals nu al gebeurt bij jongerenparticipatie.

Opvolging aanbeveling 2 aan de raad

De RKC constateert dat de gemeente invulling heeft proberen te geven aan haar aanbeveling. Voor 2014 was de preferente stijl van participatie: insprek- en informatieavonden. De gemeente heeft gezocht naar wat ze ernaast kan doen en experimenteert met een mix van instrumenten en participatievormen om inwoners naar hun mening te vragen. Naast inloopavonden en klankbordgroepen, is e-participatie versterkt met digipanelen (directe spreekbuis voor de panelleden), waarbij met gebruik van onzewijk.nl op basis van woongegevens inwoners kunnen worden geselecteerd. Tevens probeert de gemeente aan te sluiten bij bestaande netwerken waar jonge inwoners zich al bevinden, bijvoorbeeld sociale media als twitter en facebookgroepen.

De geïnterviewden geven aan dat het lastig blijft om specifieke doelgroepen te bereiken. Aangezien de gemeente geen etnische registratie doet, is er geen doelgroepeninformatie over allochtonen bekend. Wel kiest de gemeente er in voorkomende gevallen voor om communicatie uitingen (o.a. uitnodigingen) in het Nederlands of ook in andere talen te verspreiden.

Extra inspanningen zijn gedaan om jongeren te bereiken. In 2015 zijn alle 8 tot 17 jarigen uitgenodigd om een digitale enquête met vragen over hun leefsituatie in te vullen. Dit heeft geresulteerd in de publicatie “De Stem van de Jeugd” en in het digitale jongerenpanel van 18 – 22 jaar, dat de gemeente desgewenst bij relevante onderwerpen kan raadplegen. Om jongeren zelf initiatieven te laten ontplooiën, is [Menes](#) in het leven geroepen. Dit is een participatieplatform dat jongeren helpt en ondersteunt om hun ideeën in de eigen wijk of kern vorm te geven en te realiseren. In september 2017 is de eerste jongerengemeenteraad van Haarlemmermeer benoemd. De jongerenraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de raad. De gemeente heeft geen extra inspanningen ingezet op de doelgroep tweeverdieners.

Uit de interviews komt naar voren dat inwoners in algemene zin meer betrokken zijn bij participatietrajecten als het hun eigen belang direct raakt. Ze zijn gemakkelijker te bereiken en meer bereid mee te doen.

Aanbeveling 1 aan het college

Evalueer structureel bij grote beleidswijzigingen of projecten het gekozen ‘niveau’ en de vorm van het participatietraject en rapporteer aan de gemeenteraad over de gekozen participatiedoelen, de bijdrage aan het doelbereik en de procesmatige zorgvuldigheid van het participatietraject. *Toelichting:* Het doel van deze evaluaties is primair bijdragen aan het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie op het gebied van participatiebeleid.

Opvolging aanbeveling 1 aan het college

Het delen van inzichten en lessen draagt bij om participatie structureel te kunnen borgen. In een aantal trajecten heeft de gemeente een evaluatieformulier zowel digitaal als analoog beschikbaar gesteld voor participanten. De resultaten van de evaluaties heeft de ambtelijke organisatie gebruikt om tussentijds te leren en bij te sturen, bijvoorbeeld bij de opzet van bijeenkomsten of het extra benaderen van een specifieke doelgroep. Sinds 2015 ontvangt de raad ieder half jaar voortgangsbrieven met daarin informatie over de voortgang van de 15 participatieprojecten uit het actieprogramma van het Plan van Aanpak. Het actieprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd.

Daarnaast heeft het Team Onderzoek in oktober 2017 het evaluatierapport ‘Haarlemmermeer weet Raad!, lessen uit participatieonderzoek’ het college aangeboden. In dit rapport zijn 8 parti-

cipatietrajecten en één maatschappelijk initiatief geëvalueerd. Het rapport maakt duidelijk dat participatie meerdere gezichten kent en niet te vatten is in één soort aanpak en/of één type instrumentarium. Per geëvalueerd traject zijn de doelstelling en het proces beschreven en hoe de participatie gestalte heeft gekregen. Conclusies zijn getrokken en lessen benoemd, waarmee aan deze aanbeveling volgens de RKC gehoor is gegeven. In december 2017 heeft over dit rapport een raadsdebat plaatsgevonden.

Aanbeveling 2 aan het college

Verzamel de opgedane ervaringen met participatietrajecten i.c. de evaluatieverslagen en ontsluit deze voor de gemeentelijke organisatie op zodanige wijze dat een en ander bijdraagt aan het lerend vermogen van de organisatie op dit vlak. Overweeg of herinvoering van de functie van 'participatiecoördinator' en/of 'participatie-ambassadeurs' daarbij een meerwaarde kan hebben en bericht de gemeenteraad over de gemaakte afweging en daaraan verbonden keuzes.

Toelichting: Betrek bij deze overweging de constatering van de RKC dat in de huidige organisatie van het participatiebeleid het ene organisatieonderdeel mogelijk meer aandacht heeft voor participatie en daar 'werk van maakt' dan andere onderdelen, omdat in de praktijk vooral de cultuur van het betreffende organisatieonderdeel bepalend blijkt voor de gekozen mate van participatie.

Opvolging aanbeveling 2 aan het college

Om het 'leren van elkaar' te versterken is binnen de gemeente een Participatie Academie opgezet. Ter bevordering van een gemeenschappelijk taalgebruik en werkwijze zijn instrumenten als de menukaart, krachtenveldanalyse en procesontwerp in de Participatie Academie ontwikkeld. Eind 2014 is een kwartiermaker (later programmamanager) aangesteld om enerzijds een impuls te geven aan verbreding, verdieping en professionalisering van participatie, zowel voor de participanten als voor de ambtelijke organisatie, college en de gemeenteraad, en anderzijds hen als adviseur bij te staan.

Via de Werkgroep Werkwijze Raad (WWR) kan de raad gesprekken voeren of advies vragen over de inzet van participatie bij beleid en projecten. De WWR heeft in 2016 verschillende sessies belegd om de raadsleden in de gelegenheid te stellen met deskundigen te sparren over onderwerpen waarin participatie naar de mening van de raadsleden een rol dient te spelen.

Voor de ambtenaren is een intranet-site beschikbaar waar op basis van het Plan van Aanpak Participatie een uitwerking is gegeven met voorbeelden, instrumenten en contactpersonen van diverse participatietrajecten. Van projecten zijn beschrijvingen en namen van betrokkenen te vinden, die bevroegd kunnen worden en bereid zijn ervaringen uit te wisselen. Ook zijn de gegevens van de programmamanager, programmasecretaris en teamleden participatie (medewerkers die in hun werkpraktijk veel met participatie te maken hebben) te vinden, die beschikbaar zijn voor vragen en advies. De doorontwikkeling van de benodigde houding en professionalisering van de benodigde vaardigheden zijn vormgegeven in de Participatie Academie. De raadsleden hebben geen toegang tot intranet. Wel wordt in de voortgangsrapportages aandacht besteed aan de menukaart en instrumenten voor de vormgeving van participatie.

De RKC concludeert dat met het Plan van Aanpak Participatie een extra impuls is gegeven aan alle gremia dat participatie geen keuze is van wel of niet, maar behoort tot de reguliere afweging bij projecten en beleid. De RKC heeft vernomen dat het programma participatie eind 2018 eindigt. Omdat participatie een proces is dat voortdurend evolueert en onderhoud behoeft, zou de RKC het betreuren als de stappen in de goede richting teniet worden gedaan door het programma te beëindigen.

Participatie in een 'open proces' en de rol van de raad

In het kader van opdoen van ervaringen en de lessen die we hieruit kunnen trekken heeft de RKC (zij het niet met een volledig onderzoek) gekeken naar het proces rondom het project Hoofddorp-Centraal. De gemeente heeft in dit project voor een geheel andere aanpak van participatie gekozen, namelijk voor een 'open proces'. De RKC zal kort reflecteren op de rol van de raad bij toepassing van deze participatievorm.

In 2014 heeft het gemeentebestuur besloten voor een duurzame ontwikkeling en beheer van het gebied Hoofddorp-Centraal. Het kader voor dit project is de Deelstructuurvisie Hoofddorp 2030. Drie kernopgaven zijn geformuleerd:

1. Het realiseren van een logische en aantrekkelijke wandel- en fietsroute van het stadscentrum naar het station via de Fruittuinen en het Wandelbos, de tennisbanen en Beukenhorst-West.
2. De doorontwikkeling van het station tot een volwaardig knooppunt in de MRA.
3. De transformatie van Beukenhorst-West tot een gemengd stedelijk gebied.

Het 'open proces' is een experimenteel participatietraject. Bij dit 'open proces' zijn inwoners en ondernemers betrokken bij de ontwikkeling en inrichting van Hoofddorp-Centraal met als uitgangspunt: 'samen denken, samen creëren, samen praten, samen besluiten'. Informatievoorziening over de voortgang van het project is toegankelijk via Facebook, de website Hoofddorp-Centraal, de website van de gemeente en via Informeer. Aanvankelijk bestond er bij de belanghebbenden scepsis over de intenties van de gemeente, zo blijkt uit het verslag van de raadsessie van 2 oktober 2014. Al langere tijd waren door belanghebbenden ideeën geventileerd over de inrichting van het gebied en deze leken geen gehoor te vinden.

In een open participatieproces faciliteert de gemeente om:

- belanghebbenden c.q. participanten met elkaar in gesprek te brengen;
- ideeën, opgaven, initiatieven en belangen van de diverse participanten met elkaar te verbinden;
- knelpunten en voorwaarden te verkennen teneinde met elkaar tot consensus te komen.

De uitnodiging van de gemeente aan belanghebbenden heeft bij een open participatieproces een andere horizon dan bij een traditioneel participatieproces. Gebruikelijk is participanten uit te nodigen om gehoord te worden over een reeds ontwikkeld ontwerp. Bij een open proces worden participanten uitgenodigd om met elkaar in gesprek te gaan en met elkaar een ontwerp gaande weg te ontwikkelen. 'Samen doen' met de diverse participanten staat centraal én de bereidheid om elkaar te willen begrijpen en naar elkaar te luisteren. De consensusvorming over de gebiedsontwikkeling vindt plaats buiten het raadhuis en dat is nieuw voor de raad. Om tijdens het participatieproces aan informatie te komen, kunnen de raadsleden de bijeenkomsten en de workshops bijwonen, niet om mee te praten maar om te luisteren. Ook dat is nieuw.

Op basis van deze reflectie wil de RKC aan de raad meegeven dat een open participatieproces een accentverschuiving kan betekenen voor hun rol ten aanzien van:

1. Besluitvorming: voor ogen houden dat participatie delegeren van macht is en tot doel heeft de representatieve democratie te versterken. Wil de raad goedkeuring geven aan een ontwerp of een plan dat tot stand is gekomen door participatie en dus buiten de directe invloedssfeer van de raad ligt?
2. Kaderstellende taak: niet alleen criteria stellen over de inhoud van het beleid, maar vooral ook *vooraf* criteria stellen aan het participatieproces als geheel én aan de evaluatie van de diverse uitvoeringsfasen.
3. Controlerende taak: bewustwording dat bij inzet van participatie toetsing op de kwaliteit van het participatieproces in belang zal toenemen. Zijn alle stemmen gehoord, alle belangen afgewogen, is sprake geweest van een navolgbaar en transparant proces? De participant wil se-

rieus worden genomen, dat zijn mening er toe doet en dat het resultaat van het participatietraject wordt waargemaakt bij het te nemen raadsbesluit.

Deze accentverschuivingen vragen van de raad dat hij op voorhand, nl. bij het stellen van de kaders, overdenkt hoe hij zelf met deze dilemma's bij een andere werkwijze en/of rolopvatting wenst om te gaan.

4. Conclusies en slotbeschouwing

Aan de aanbevelingen uit het RKC-rapport van 2014 is grotendeels uitvoering gegeven. Het participatiebeleid heeft vanaf 2014 een nieuwe impuls gekregen in de gemeente met het Plan van Aanpak Participatie en het aanstellen van een programmamanager. In het collegeprogramma 2014 – 2018 Krachtig Samen Werken is participatie als belangrijk speerpunt benoemd. De RKC constateert dat er diverse inspanningen zijn verricht om ruimte te geven aan participatie in de zin van meedenken, meepraten en meebeslissen van inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Ambtenaren worden gefaciliteerd hieraan actief vorm te geven. Voorbeelden van grote projecten laten zien dat hiermee ook actief wordt geëxperimenteerd.

Wat dit betekent voor de betrokkenheid van de raad bij keuzes ten aanzien van de vorm van participatie, is evenwel nog steeds een actuele vraag. Participatie gaat over delegeren van macht, die bij de gemeenteraad als verkozen vertegenwoordiger ligt. Voorafgaand aan een participatietraject dient duidelijkheid te bestaan over de rol en positie van de participanten én het lokale bestuur. Het gaat om transparantie van het besluitvormingsproces en de politieke verhoudingen, waarbij de pluriformiteit van de opvattingen onderdeel vormen van het raadsbesluit. Wanneer de raad als volksvertegenwoordiging binnen het besluitvormingsproces ruimte wenst te geven aan burgers, ondernemers of andere belanghebbenden, moet op voorhand heel duidelijk zijn hoe groot die ruimte is.

Dit kan door *vooraf* kaders vast te stellen. De raad spreekt dan als het ware met zichzelf af: “als het resultaat van het participatieproces binnen deze kaders valt, zullen wij met het besluit instemmen”. De RKC constateert dat het voornemen van het college om te werken met een startnotitie, waarin *vooraf* de participatievormen voor beleid of project worden uiteengezet, weinig navolging heeft gekregen. Een startnotitie kan de raad helpen om een goede invulling te geven aan zijn controlerende en kaderstellende rol ten aanzien van een participatietraject. De Raad kan zowel kaders stellen aan het inhoudelijk besluit als aan het participatieproces en de mate waarin de participanten bepaalde ‘belangen’ kunnen vertegenwoordigen c.q. verwoorden. Voor de participanten dient duidelijk te zijn welke vrijheidsgraden er zijn. Niet elk traject leent zich voor een open participatieproces. Ambtelijk is aangegeven dat het streven er is om de raad startnotities aan te bieden en deze dan te voorzien van een stroomschema met alle mogelijke vormen van participatie, ter onderbouwing van de voorgestelde vorm voor een bepaald project of beleid.

Suggesties aan de raad

Hoewel de RKC heeft geconstateerd dat de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2014 grotendeels zijn opgevolgd, constateert zij ook dat het participatiebeleid anno 2017 vol in de uitvoering is en verdere stimulans nodig heeft. Daarom doet de RKC geen nieuwe aanbevelingen, maar wel een aantal suggesties aan de raad voor de doorontwikkeling van het participatiebeleid.

1. Het college verzoeken inzicht te geven in beleidsvoornemens en projecten gedurende een jaar vooruit, zodat de raad in de gelegenheid is om met deskundigen te sparren over onderwerpen waarin participatie een rol zou moeten spelen.

2. Het college verzoeken bij majeure projecten en beleidswijzigingen een startnotitie op te stellen, waarin het participatieproces met evaluatiemomenten wordt beschreven. Een startnotitie stelt de raad beter in staat om vooraf de kaders te stellen aan de voorgestelde participatievorm. Indien er meerdere processtappen zijn in een traject, is het aan te bevelen dat per processtap de participatie wordt bepaald.
3. Het college verzoeken het participatieprogramma voort te zetten en niet (zoals voorgenomen) eind 2018 te beëindigen. De inzet van de afgelopen jaren heeft inzichten en lessen opgeleverd. Het benoemen hiervan is een goede stap, maar structurele inbedding vraagt volgens de RKC nog een actieve rol van ondersteuners in het adviseren van ambtenaren en gemeenteraad hoe participatietrajecten zo goed mogelijk vorm te geven.

Bijlage: Geraadpleegde bronnen

Schriftelijk

- Verslag Raadsdebat, *Rekenkamercommissieonderzoek “De participerende burger achter het stuur, op de bijrijderstoel of op de achterbank”*, 5 juni 2014
- Nota van B&W, *Procesvoorstel Open Proces Hoofddorp-Centraal*, 9 september 2014
- Verslag Raadssessie, *Aanpak open proces Hoofddorp-Centraal (2014.0038326)*, 2 oktober 2014
- Nota van B&W, *Plan van Aanpak Participatie. Denk, praat en beslis mee!*, 21 oktober 2014
- Verslag Raadssessie, *Plan van aanpak Participatie (2014.0047217)*, 27 november 2014
- Raadsvoorstel 2016.0020521, *Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp-Centraal*, 10 mei 2016
- Verslag Raadssessie, *Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp-Centraal*, 23 juni 2016
- Informatie aan de gemeenteraad, *Voortgang uitvoering plan van aanpak participatie 4x*: 10 april 2015, 29 oktober 2015, 16 juni 2016 en 19 mei 2017
- Informatie aan de gemeenteraad, *Voortgangsrapportage Hoofddorp-Centraal*, 7 augustus 2017
- Nota van B&W, *Participatieonderzoek ‘Haarlemmermeer weet raad!’*, *Lessen uit participatieonderzoek*, 14 november 2017

Interviews

- Jeroen Haan, programmamanager participatie
- Isabel Suárez teammanager Team Onderzoek