



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Sturen op contact

Onderzoek naar participatie in Leiderdorp



Sturen op contact

Onderzoek naar participatie in Leiderdorp

Datum: 9 januari 2023

Subcommissie: Janneke Jansen, Marije van den Berg en Beatrice Snel

De Rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde onderzoeksrapport. Het onderzoek is uitgevoerd door:

- Vincent van Stipdonk, onderzoeker met een jarenlange staat van dienst op dit thema
- Christine Bleijenberg, lector aan de Haagse Hogeschool met als bijzonder expertise de kwaliteit van het gesprek tussen ambtenaren en burgers

De Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp doet onafhankelijk onderzoek naar het werk van beide gemeenten. De Rekenkamercommissie is een commissie van de gemeenteraad en onderzoekt het beleid, het werk van de ambtenaren en het werk van het gemeentebestuur. Onze onderzoeken helpen de gemeenteraden van Leiden en Leiderdorp om hun controlerende werk goed te kunnen doen en betere keuzes te kunnen maken. Op www.rekenkamerleidenleiderdorp.nl kunt u onze onderzoeken vinden.

Rekenkamerbrief

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad van Leiderdorp
In afschrift aan:
College van B&W van Leiderdorp
Gemeentesecretaris van Leiderdorp

Stadhuis Leiden
Postbus 292
2300 AG Leiden

Telefoon: 06 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 9 januari 2023

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: Rekenkamerbrief 'Sturen op contact'

Geachte leden van de raad,

Verschillende fracties hebben ons de afgelopen maanden laten weten uit te zien naar de uitkomsten van ons onderzoek naar sturen en toezien op participatie. Dat verraste ons niet. Het contact tussen gemeente en gemeenschap is alom onderwerp van gesprek en zeker niet alleen in Leiderdorp. Er zullen veel verschillende redenen zijn waarom u uitzag naar ons onderzoek, want 'burgerparticipatie' kan zo maar een containerbegrip zijn voor allerlei contact tussen overheid en inwoners. En daar vinden we allemaal van alles van.

Als Rekenkamercommissie kun je dan ook alle kanten op met het onderwerp. Vaak gaan onderzoekers in gesprek met betrokkenen en onderzoeken ze de beleving van die betrokkenen bij participatietrajecten. Of ze gaan in op de manier waarop die trajecten zijn vormgegeven en de vormen die daarvoor zijn ingezet. Of ze onderzoeken de manier waarop de invloed van deelnemers aan de trajecten tot hun recht is gekomen in de uiteindelijke besluiten en in de uitvoering. Zoals u in de onderzoeksopzet kon lezen en ook in de tussentijdse bijeenkomst met uw raad hebt gemerkt: daar hebben wij niet voor gekozen.

Heel waarschijnlijk is het dat u veel herkent, zowel in de trajecten waar in het contact veel rumoer was (de Simon Smitweg, bijvoorbeeld) als in de trajecten waar de raad de kwaliteit van de participatie goed vond (bijvoorbeeld bij de Transitievisie Warmte). Veel verrassende feiten rond de trajecten zult u niet aantreffen.

Opzet van het onderzoek

Wat hebben wij dan wel gedaan? In dit onderzoek stonden de vragen centraal 'Hoe bewaakt de raad de kwaliteit van burgerparticipatieprocessen? En hoe kan dat beter?'

Wij hebben er dus voor gekozen de manier te onderzoeken waarop u als gemeenteraad kunt sturen en toezien op de kwaliteit van de participatie; hoe college en organisatie de raad daarvoor toerusten; en hoe dat alles (nog) beter kan.

Dat is een relatief onontgonnen onderzoeksterrein. Het legt de nadruk op uw kaderstellende en controlerende rol en op de taak van college en organisatie om u in positie te brengen. De onderzoekers hebben dus gekeken in hoeverre uw raad in staat was om iets te willen in participatietrajecten, en of u die kans ook gegrepen hebt.

Het onderzoek hebben we voor uw raad laten uitvoeren door Vincent van Stipdonk, onderzoeker met een jarenlange staat van dienst op dit thema en Christine Bleijenberg, lector aan de Haagse Hogeschool met als bijzonder expertise de kwaliteit van het gesprek tussen ambtenaren en burgers. U zult een onderzoeksrapport vinden met daarin hun bevindingen. En ze maakten een dossier met veel goede voorbeelden, mede omdat er een aantal raadsfracties had aangegeven daar prijs op te stellen.

In deze Rekenkamerbrief staan de belangrijkste observaties (de conclusies) en suggesties voor hoe verder (de aanbevelingen) van de onderzoekers die wij als Rekenkamercommissie ondersteunen.

Onze conclusies

Hoe verlopen sturing en toezicht op de kwaliteit van participatie? Hieronder wordt eerst bondig beschreven hoe dat doorgaans gebeurt vóór, tijdens en na afloop van een participatietraject. Daarna wordt ingezoomd op de rol van de raad, de organisatie en het college.

Vooraf

1. Van te voren wordt de raad doorgaans niet actief betrokken bij de opzet van participatie: soms gaat een participatieplan ter kennisname naar de raad. Zelden vraagt het college de raad actief om input.
2. Er worden geen duidelijke criteria gehanteerd voor de afweging of de raad wel of niet wordt geïnformeerd/betrokken. Volgens het protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) is de raad bij visie- en beleidsvorming bevoegd te beslissen over inzet van participatie en het college bij uitvoeringszaken. In de praktijk ligt de bal bij het college: participatie wordt in Leiderdorp vooral beschouwd als uitvoering en daarmee als college-verantwoordelijkheid. Dit blijkt ook uit het nieuwe coalitieakkoord.

3. Er zijn geen kwaliteitscriteria waarnaar verwezen wordt wanneer in Leiderdorp wordt gesproken over participatie. De raad stuurt nu niet of nauwelijks vooraf op de kwaliteit van de participatie.

Tijdens

4. Het verloop van een participatieproces is niet goed navolgbaar en min of meer een 'black-box' voor raadsleden (en bewoners).
5. Raadsleden worden doorgaans uitgenodigd voor bewonersbijeenkomsten. Een klein aantal raadsleden gaat in op deze uitnodiging. Raadsleden geven aan dat tijdgebrek een rol speelt, maar ook dat onduidelijk is wat hun rol tijdens bewonersbijeenkomsten is.
6. Raadsleden houden over het algemeen reactief de vinger aan de pols: (pas) als zij vernemen dat bewoners kritisch zijn over proces of inhoud van de participatie stellen ze kritische vragen over de participatie. College of ambtenaren voelen zich dan soms overvallen en ervaren dit dan als kritiek op hun werk.

Achteraf

7. De verantwoording over de participatie gaat vooral over activiteiten: welke activiteiten zijn er uitgevoerd en hoeveel bewoners namen deel. Het is niet of nauwelijks navolgbaar wat bewoners inhoudelijk hebben ingebracht en hoe dat is meegenomen in de gemaakte keuzes. Voor een goed beeld daarvan moet je erbij zijn geweest.
8. Bij de uiteindelijke raadsbehandeling na de participatie staan de inhoudelijke opbrengsten van het traject centraal. Daarbij lijkt het beeld onder raadsleden dat goede participatie impliceert dat iedereen tevreden is met de uitkomst.
9. Wanneer in de raad wordt gesproken over participatie lopen inhoud en proces door elkaar. Een voorbeeld: als bewoners kritisch zijn over de inhoudelijke keuzes van de gemeente, dan wordt dit in verband gebracht met de kwaliteit van de participatie. Verder komt de relationele kant (3^e dimensie, naast inhoud en proces) nauwelijks aan bod: hoe wordt met elkaar omgegaan, hoe wordt geluisterd, hoe zijn de verhoudingen?¹ Kritiek op participatie is doorgaans vrij algemeen, bijvoorbeeld in termen van 'slecht verwachtingenmanagement'.

¹ Wanneer er aan bewoners verantwoording wordt afgelegd of uitleg wordt gegeven over gemaakte keuzes, lijkt vooral sprake te zijn van feitelijke beantwoording (factual listening) en wordt niet of nauwelijks ingegaan op de achterliggende zorgen, behoeften of ideeën van bewoners (empathisch luisteren).

Raad

10. De kennis en ambities ten aanzien van participatie lopen onder raadsleden nogal uiteen. Veel raadsleden zijn zoekend hoe zij zich kunnen verhouden tot participatie. Sinds maart 2021 is er een raads werkgroep Communicatie en Versterking Rol Raad (die ook wel werkgroep Communicatie en Participatie heet). Deze werkgroep heeft nog geen plan gemaakt. Veel raadsleden hebben behoefte aan meer kennis en inzicht in participatie, om de kwaliteit te kunnen bevorderen en er beter op te kunnen sturen.
11. Het is in Leiderdorp niet helder in welke gevallen de raad vooraf betrokken moet of wil worden bij het bepalen van de inzet van participatie. De raad wordt hierin niet tot nauwelijks bediend door college en organisatie - en vraagt daar ook niet om.
12. De raad stuurt (vaak in reactie op bewonerskritiek) soms op participatie en overvalt daarmee soms college en organisatie (zie ook 6). Verder vindt de raad het lastig om een goed oordeel te geven over de kwaliteit van participatie².

Organisatie

13. De ambtelijke capaciteit is beperkt (mede door de krappe arbeidsmarkt). Grote participatieprocessen worden meestal uitbesteed aan externe bureaus. Participatie is dan veelal onderdeel van de inhoudelijke opdracht. Dat biedt enerzijds kansen voor ambtelijke sturing op participatiekwaliteit (en zorgt dat ambtenaren niet zelf het wiel gaan uitvinden). Anderzijds bouwt de organisatie zelf daarmee minder participatie-ervaring en -expertise op.
14. Voor grote participatieprojecten wordt doorgaans een participatieplan opgesteld. Participatieplannen gaan vooral over welke activiteiten wanneer worden uitgevoerd. Minder aandacht is er voor opstellen van doelen en in lijn daarmee maken van keuzes.
15. De raad en de griffie hebben geen eenduidig beeld van de rol van de griffie. De raad lijkt voor zijn rolontwikkeling het initiatief van de griffie af te wachten. De griffie heeft echter onvoldoende capaciteit om de raad daarin te adviseren en te ondersteunen.

College

16. De portefeuillehouder ervaart dat de bal rond participatie bij college en organisatie ligt en dat het proces voor de raad meestal een 'black box' is.

² Benoemd wordt bijvoorbeeld hoe moeilijk het is om te wegen in hoeverre ontevredenheid over een participatieproces bij burgers legitiem is, of dat burgers onvrede over het inhoudelijk resultaat 'afreageren' op het proces.

17. Hij ziet als rode draad dat raadsleden regelmatig kritisch zijn op het participatieproces ('slecht verwachtingenmanagement') als er na afloop boze bewoners zijn. En dat ambtenaren dit vaak ervaren als kritiek op hun werk, waarna de wethouders achter hun ambtenaren gaan staan, en een goed gesprek over kwaliteit vervolgens niet goed meer mogelijk is.
18. Het vormgeven van participatie wordt door college (en raad) vooral instrumenteel beschouwd, als manier om plannen die bewoners raken samen met die bewoners te maken en uit te voeren. Daarom zit participatie ook in de portefeuille van de wethouder "Fysiek Domein" (omdat daarin veel projecten zijn die bewoners direct raken). De wethouder heeft weinig zicht op in welke mate de verschillende fracties participatie vaker willen inzetten en willen door ontwikkelen als werkwijze. Het lijkt hem goed als raad en college vaker vooraf samen nadenken over de insteek van participatie.

Onze aanbevelingen

De raad van Leiderdorp heeft een wat diffuse ambitie om gericht te sturen op de kwaliteit van burgerparticipatie. Om beter en gericht te kunnen sturen op kwaliteit zijn drie samenhangende stappen nodig:

1. beter inzicht in de mogelijkheden en wensen; daarna
2. betere afspraken over rollen en taken; vervolgens
3. een duidelijke routine om continu te blijven evalueren en verbeteren.

Dat leidt tot de volgende drie aanbevelingen aan de raad:

Aanbeveling 1

Versterk het inzicht van de raad in de mogelijkheden en de wensen ten aanzien van participatie.

Griffie en raads werkgroep kunnen samen aan de raad een voorstel doen voor de wijze waarop dit het beste kan. Een goede optie is een werkconferentie waarin een (externe) participatie-expert de raad bijpraat over participatiemogelijkheden en -momenten en waarin ook de wensen en ambities van de fracties verder worden verkend en besproken.

Doelen

- a. Inzicht in mogelijke doelen en kwaliteitscriteria voor participatie.
- b. Beter zicht op opties en keuzen voor opzet van participatieprocessen, inclusief manieren en momenten voor de raad om vinger aan de pols te houden tijdens uitvoering.

- c. Verkennen en bespreken van wensen en ambities ten aanzien van participatie.

Aanbeveling 2

Bespreek als raad samen met college en organisatie de (conform aanbeveling 1 geformuleerde) wensen en mogelijkheden ten aanzien van participatie en veranker die in afspraken.

De raads werkgroep kan – ondersteund door griffier en/of externe expert – hierin het voortouw nemen, maar het is van belang om dit gesprek samen met college en organisatie te voeren.

Doelen

- d. Duidelijke procesafspraken over hoe en wanneer de raad vooraf, tijdens en/of achteraf actief wil zijn ten aanzien van participatie.
- e. Bij elk traject helderheid over waar de raad in dat geval op let en stuurt en hoe college en organisatie (en griffie!) de raad daarin kunnen bedienen en ondersteunen.
- f. Duidelijke (voorlopige) afspraken, vastgelegd in bijvoorbeeld een participatienota. En dat de rollen, taken en bevoegdheden van de raad, griffie, college en ambtenaren hierin worden opgenomen (wie doet wat).

Aanbeveling 3

Maak momenten om samen aan de slag te gaan, ervaringen te bespreken en werkwijzen te verfijnen.

Het is niet 'één keer afspreken en klaar'. Nieuwe afspraken (al dan niet vastgelegd in een participatienota) bieden een goede basis, maar geven nooit alle antwoorden. Afspraken moet u beheren. Dat 'onderhoud' lukt alleen als u vaste momenten afspreekt waarop u ervaringen uitwisselt en werkwijzen en beleid verfijnt. Een routine voor feedback. Zet nu de momenten in de agenda waarop raad, college, organisatie en bewoners steeds hun ervaringen delen, en zorg ervoor dat de informatie over lopende processen elke keer onderwerp van gesprek kan zijn. Alleen zo kan gaandeweg duidelijker worden welke ambities, rollen en werkwijzen passen bij deze raad (en raadsleden), en wat nodig is om dat verder te ontwikkelen. Verbind daarnaast een houdbaarheidsdatum aan vastgelegd beleid en afspraken, zodat voor die datum een evaluatie vereist is.

Doelen

- g. Een routine voor feedback op de participatie waar iedereen aan meedoet.
- h. Beter inzicht in hoe alle betrokkenen de participatie ervaren en daar iets mee kunnen doen op een moment dat het nog helpt.
- i. Beleidsbeheer: regelmatig herijken van afspraken, beleid en werkwijzen.

Wat ons ook bleek

Hoewel het geen onderwerp van onderzoek was, is ons als Rekenkamercommissie wel gebleken dat ambtenaren van de gemeente Leiderdorp met veel betrokkenheid invulling geven aan het contact met inwoners. Winst is te behalen door meer 'hardop' te werken: werkwijzen en goede aanpakken met elkaar delen en vindbaar te maken voor elkaar. Alleen dan kunt u steeds beter worden.

En het maakt ook het contact met de raad waardevoller en meer ontspannen. Het helpt immers als iedereen preciezer dan nu is in wat een participatietraject zou moeten opleveren, de organisatie expliciet is in de manier waarop u dat aanpakt, hoe bewoners tot hun recht kunnen komen en wat ook de rol van de raad daarbij zou kunnen zijn (ook gedurende het traject). En er duidelijkheid is wat er wel en niet van een traject verwacht mag worden, en ook wat het zou kosten (in tijd en geld) als we van mening zijn dat het anders zou moeten. In het dossier dat de onderzoekers hebben gemaakt, zitten veel voorbeelden die Leiderdorp zou kunnen benutten.

Nawoord

Op 6 december 2022 ontvingen wij van het college van B&W een summiere [bestuurlijke reactie](#) op het onderzoek. Het college geeft daarin aan de aanbevelingen die gaan over het IBO-protocol mee te nemen en de raad daarbij nauw te betrekken. Wij bevelen uw raad aan in het gesprek met het college over ons onderzoek, te vragen hoe deze aanpassingen zich verhouden tot een participatienota. Het lijkt ons bijzonder onwenselijk om twee processen te hebben.

Wij doen daarnaast aanbevelingen voor het proces om tot betere kaders/beleid te komen en tot afspraken over toezien op naleving daarvan. Die zijn anders dan het college nu voorstelt. Niet 'aanbevelingen meenemen' maar samenwerken en dat blijven doen. Daarover zou u in het raadsbesluit gerichte uitspraken kunnen doen.

Zoals u hebt gelezen richten onze conclusies en aanbevelingen zich erop dat de raad beter in positie komt om te sturen en toe te zien op de kwaliteit van participatieprocessen. Het mag duidelijk zijn dat dat niet lukt als u als raad een afwachtende houding aanneemt. Houd balbezit. De aanbevelingen bieden tal van aanknopingspunten om in gezamenlijkheid actief aan de slag te gaan, met de raad aan het stuur, daarin goed ondersteund door college en griffie en gebruik makend van met de kennis en expertise uit de organisatie en de gemeenschap.

Het college merkt terecht op dat het onderzoek gericht is op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij het participatieproces. Onze aanbevelingen zijn dan ook gericht tot de raad. Wij adviseren, kort gezegd, dat de raad uitgangspunten vaststelt voor de wijze waarop de participatie vorm moet krijgen. De eerste stap daartoe is dat de raad bij de komende behandeling van het onderzoeksrapport onze aanbevelingen overneemt. Daarna zal het een en ander verder moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal uiteraard ook het college moeten worden betrokken.

Tot slot

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan horen wij dat natuurlijk graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, Esther Loozen, bereikbaar via telefoonnummer 06 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

Alle betrokkenen die hebben meegewerkt bedanken wij hartelijk. Bijzondere dank gaat uit naar de raadsleden van Leiderdorp die in de drukke tijd voor het reces de moeite namen een avond deel te nemen aan de onderzoekssessie.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter

Bijlagen

1. Onderzoeksrapport Sturen en toezien op de kwaliteit van participatie
2. Dossier Sturen en toezien op de kwaliteit van participatie