

REKENKAMERONDERZOEK PARTICIPATIE

Plan van aanpak, 11 september 2023

Inleiding

Tijdens de jaarlijkse bezoeken van de rekenkamer aan de fracties, maakten meerdere fracties opmerkingen over de beperkte betrokkenheid van inwoners bij de (lokale) politiek. Er zijn zorgen over de lage opkomst bij raadsverkiezingen, over polarisatie en de toenemende kloof tussen verschillende groepen in de samenleving. Daarbij speelt voor raadsleden ook de vraag in hoeverre de lokale politiek de maatschappij nog vertegenwoordigt en wat de waarde is van de lokale democratie wanneer de opkomst onder de 50 procent duikt. Uit eerder onderzoek van de gemeente Amersfoort bleek al dat participatie niet iedereen bereikt (zie kader).

Profiel van de participerende burger: van middelbare leeftijd en goed opgeleid

“Het gemeentelijke beleid is er meer en meer op gericht bewoners te betrekken bij plannen voor de buurt (...). Participerende burgers zijn te typeren als iemand die:

- veel contacten heeft in de buurt;
- zich medeverantwoordelijk voelt voor de leefbaarheid in de buurt;
- actief is om de leefbaarheid en of veiligheid in de buurt te verbeteren;
- actief is als vrijwilliger dan is deze vooral vertegenwoordigd onder hoger opgeleiden en mensen van middelbare leeftijd.

Jongeren, 75-plussers, laagopgeleiden en alleenstaanden zijn het minder vaak. Geografisch gezien vinden we de meeste ‘actieve en betrokken burgers’ in Amersfoort-Zuid en in de dorpen Hoogland en Hooglanderveen. Dit hangt deels samen met de samenstelling van de bevolking en wat betreft Hoogland en Hooglanderveen waarschijnlijk ook met het dorpse karakter, waar de onderlinge betrokkenheid van oudsher sterker is dan in de stad.”

Bron: Stadspeiling gemeente Amersfoort 2021

De rekenkamer wil kijken naar de wijze waarop de gemeente haar inwoners probeert te betrekken bij te maken keuzes. Lukt het om diverse bewoners te betrekken, vast te houden en een bevredigend resultaat te behalen? Wat is eigenlijk effectief in een participatieproces en is dit een instrument om kiezers (weer) te bereiken?

Achtergrond en doelen

Het participatiebeleid dateert uit 2009 en staat beschreven in de notitie *Participatie en inspraak in Amersfoort, Uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium*. Het beleid is het resultaat van een interactief proces met de stad (2008). In 2016 is *Starten voor de start* aan dit beleid toegevoegd als resultaat van een informele evaluatie van het participatiebeleid uit 2009, door een groep raadsleden, bewoners en ambtenaren. Het doel is het verkrijgen van een goed beeld van wat er speelt rondom het startende initiatief. In juli 2020 heeft de gemeente als verbijzondering van dit bredere participatiebeleid de *Participatiegids gemeente Amersfoort* opgesteld. De participatiegids is alleen voor ruimtelijke ontwikkelingen, dus initiatieven (meestal door externe initiatiefnemers) waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Naast de beleidskaders van de gemeente speelt ook

nieuwe aanstaande wetgeving, de *Wet versterking participatie op decentraal niveau*. De wetgeving bevindt zich nog in het voorbereidend stadium. In aanloop daar naartoe kan er een natuurlijk moment ontstaan om het huidige beleid te actualiseren. Er is binnen de gemeente nog geen plan gemaakt voor evaluatie en actualisatie van het huidige beleid.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in wat participatie is of kan zijn, hoe het participatiebeleid van de gemeente Amersfoort eruit ziet en welke verbeteringen er mogelijk zijn, ook in het licht van de nog in te voeren Wet Versterking participatie op decentraal niveau.

Scope, tijdvak en afgrenzing

De rekenkamer wil met dit onderzoek zowel naar participatietrajecten voor ruimtelijke initiatieven als naar participatie rond beleidsontwikkeling kijken. In het onderzoek ligt de focus op participatietrajecten waarin de gemeente (eventueel samen met een ontwikkelaar) initiatiefnemer is en op de fase van Planvorming (en dus niet op participatie in de fase van Agendavorming, Uitvoering en/of Evaluatie van beleid). Om het proces te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat de besluitvorming is afgerond (zodat ook de rol van de raad in dit onderzoek betrokken kan worden). Anderzijds is het belangrijk dat de betrokken ambtenaar nog aanwezig is en dat deelnemers zich het participatieproces nog kunnen herinneren. Daarmee richten we ons op afgeronde participatietrajecten in de periode 2022-2023 (waarover dus al besluitvorming heeft plaatsgevonden in de raad). Burgerinitiatieven en nieuwe vormen van democratie (jongerenraad, loting etc.) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

Hoe geeft de gemeente Amersfoort uitvoering aan het vastgestelde participatiebeleid en is deze invulling van inwonerparticipatie effectief?

Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Beleid

1. Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder inwonerparticipatie?
2. Hoe zijn de in eerdere evaluaties genoemde verbeterpunten geïmplementeerd?
3. Hoe verhoudt het gemeentelijke participatiebeleid zich tot drie referentiegemeenten en landelijke ontwikkelingen?

Uitvoering

4. Hoe geeft de gemeente Amersfoort invulling aan inwonerparticipatie?
5. Hoe ziet de samenstelling van participerende inwoners eruit?
6. Hoe zijn raadsleden betrokken bij inwonerparticipatie?

Resultaten

7. Welke resultaten boekt de gemeente met inwonerparticipatie?
8. Wanneer vinden inwoners, college, raadsleden en stakeholders de participatie effectief?

Informatievoorziening en bijsturing

9. Is inzichtelijk hoe de resultaten van participatie worden vertaald naar beleids- en planvorming?
10. Zijn er mogelijkheden om inwonerparticipatie te verbeteren?

Normenkader

Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate in de praktijk aan de normen wordt voldaan.

Norm	Van toepassing op deelvraag
Participatiebeleid algemeen	
De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.	1, 2, 3
Het is duidelijk hoe de gemeente de doelen wil bereiken.	1, 2, 3
De rollen en taken van inwoners, betrokkenen, college en raadsleden zijn duidelijk verwoord.	1, 2, 3
Casussen	
Het college stelt voor elk onderwerp waarover participatie plaatsvindt een procedure vast.	4
Het college maakt een gemotiveerde keuze uit de categorieën: raadpleging, advisering of coproductie (check op aanwezigheid gemotiveerde keuze).	4
De gemeente voert het participatietraject uit zoals vooraf beoogd. Eventuele afwijkingen zijn goed onderbouwd.	4
De participatietrajecten zijn voor alle doelgroepen toegankelijk.	5
Inwoners weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	5
Raadsleden weten vooraf wat het doel is van participatie, wanneer zij betrokken (kunnen) zijn en wat het participatietraject betekent voor het te nemen besluit.	6
De participanten vormen een goede afspiegeling van de doelgroep van participatie.	7
De participatietrajecten leveren nieuwe input op voor het beleid.	7
Inwoners ervaren de gemeente als benaderbaar, betrouwbaar en betrokken.	8
Inwoners voelen zich gezien en gehoord.	8
Raadsleden merken dat er een goede interactie is tussen inwoners en de gemeente.	8
Het college en de ambtelijke organisatie vinden dat de inspanningen in verhouding staan tot de opbrengsten.	8
Inwoners weten wat er met hun inbreng is gebeurd	9
Het college neemt de opbrengsten van de participatietrajecten mee in de plannen.	9
Raadsleden houden bij de besluitvorming rekening met de gekozen participatievorm en de daaruit voortvloeiende verwachtingen.	9
Betrokkenen merken dat plannen, beleid en/of uitvoering verbeterd zijn door participatie.	9

Aanpak onderzoek

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Deze worden hieronder beschreven aan de hand van de verschillende fasen in het rekenkameronderzoek.

Fase 0: Klankbordgroep raadsleden

De rekenkamer werkt in verband met de overgang naar een rekenkamer zonder raadsleden met een klankbordgroep. Voor dit onderzoek zijn drie raadsleden uit de commissie Bestuur en drie raadsleden uit de commissie Omgeving bereid gevonden om deel te nemen aan de klankbordgroep. De klankbordgroep heeft meegedacht over de onderzoeksaanpak en vanuit hun expertise input gegeven voor de casuselectie.

Fase 1: Aankondiging

Het onderzoek begon met een aankondigingsgesprek van dit onderzoek bij de portefeuillehouder, de ambtelijk contactpersoon van het onderzoek en een strateeg. Naast een toelichting op de uitgangspunten van het onderzoek is dit gesprek benut om praktische afspraken te maken. Allereerst is van belang om tot een goede casuselectie te komen. De input van de klankbordgroep van raadsleden is meegenomen. Randvoorwaarden voor de casuselectie zijn:

- maximaal 6 casussen, verdeeld over de vormen raadpleging – advisering – coproductie;
- afgeronde participatietrajecten, inclusief besluitvorming over het voorgenomen gemeentelijke initiatief of beleid;
- er is een ambtelijk betrokkene beschikbaar;
- het is mogelijk om voldoende participanten en niet-participanten te identificeren binnen het beschikbare budget;
- er zitten projecten bij die de stappen van de participatiegids hebben gevolgd.

Indien mogelijk:

- een verdeling over beleidsterreinen;
- een verdeling over stedelijk niveau en wijk/buurtniveau;
- een verdeling over verschillende gebieden in Amersfoort.

Afgestemde casuselectie

- Omgevingsvisie Amersfoort 2030 (algemeen, stedelijk niveau, raadpleging);
- Locatiekeuze Skaeve Huse Palestinaweg-Oost (sociaal, wijkbuurtniveau, raadpleging);
- Inrichting Zevenhuizerstraat Hoogland (fysiek, wijk/buurtniveau, advisering);
- Ontwikkeling AH Leusderweg (fysiek, wijk/buurtniveau, advisering);
- Wijkperspectief Soesterkwartier (fysiek en sociaal, wijk/buurtniveau, coproductie);
- Skatepark Vathorst (fysiek, wijk/buurtniveau, coproductie, jongeren).

Na het aankondigingsgesprek worden afspraken gemaakt met de ambtelijk contactpersoon over het verkrijgen van relevante informatie, de lijst met te interviewen ambtelijk betrokkenen (algemeen en rondom de casussen), de te interviewen externe actoren en overige zaken.

Fase 2: Deskresearch

Voor dit onderzoek worden relevante landelijke onderzoeken geraadpleegd over participatie in relatie tot de kloof tussen burger en bestuur, over de representativiteit van deelnemers en over effectieve en minder effectieve vormen van participatie.

Uiteraard bevat dit onderzoek een beschrijving en beoordeling van het huidige participatiebeleid van de gemeente Amersfoort. De rekenkamer vergelijkt op basis van deskresearch het participatiebeleid van enkele grote gemeenten die recent hun beleid hebben geactualiseerd (Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) met dat van Amersfoort om verbetermogelijkheden te identificeren.

We kijken in ieder geval naar landelijk beleid (in ontwikkeling), het beleid van referentiegemeenten, lessen over participatie uit (rekenkamer)onderzoeken en het Amersfoortse participatiebeleid:

Participatiebeleid gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht

<https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/burgers-op-de-bres/>

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/participatieparagraaf/>

<https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3516209/rekenkamer-utrecht-heeft-participatie-niet-op-orde>

[https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20221220 Rekenkamerrapport Horen zien en samen door.pdf](https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20221220_Rekenkamerrapport_Horen_zien_en_samen_door.pdf)

[Document Arnhem - Nota ter bespreking raadswerkgroep burgerparticipatie voortgang onderzoek betrokkenheid Arnhemmers.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

[Van Participatie tot Conflict. \(notubiz.nl\)](#)

[Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau naar de Tweede Kamer | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

[Aan de slag met participatie \(vng.nl\)](#)

[Voorbeeld Verordening participatie en handreiking verschenen | VNG](#)

[Netwerkbijeenkomst Participatie en de Omgevingswet: Participatieverordening | VNG](#)

[Kwaliteit lokaal bestuur \(vng.nl\)](#)

[Uitdaagrecht | Bewoners en maatschappelijke organisaties,](#)

Starten voor de start: [De adviesnota \(notubiz.nl\)](#)

[RIB+2017-022+Doorontwikkelen+burgerparticipatie \(raadsinformatie.nl\)](#)

[Microsoft Word - #3065963 v1 - NOTITIE PARTICIPATIE EN INSPRAAK IN AMERSFOORT - MAART 2009](#)

[Microsoft Word - Participatiegids voor participatie rond ruimtelijke ontwikkelingen \(amersfoort.nl\)](#)

Fase 3: Veldwerk

In deze fase vinden interviews plaats met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en met externe actoren. Het gaat om ambtelijk betrokkenen bij de casussen (maximaal zes), de wethouder van participatie (Ben van Koningsveld) en per casus een belangen- of bewonersorganisatie die betrokken is geweest of had kunnen zijn bij het participatietraject.

Daarnaast gaan we, waar mogelijk, via drie methoden op zoek naar deelnemers en niet-deelnemers aan participatietrajecten, om het inwonerperspectief te betrekken in het onderzoek. Allereerst zetten we in afstemming met afdeling O&S Amersfoort het AmersfoortPanel in. Het AmersfoortPanel bestaat uit ruim 4.000 Amersfoorters die een paar keer per jaar een online vragenlijst krijgen over onderwerpen die spelen in de stad. Het voordeel van het panel is dat je snel de mening kunt ophalen van een grote groep Amersfoorters. Het panel is niet representatief maar door weging van de uitkomsten naar leeftijd en opleidingsniveau kunnen we hier wel (wat) op corrigeren. We leggen hen graag een aantal vragen voor over het vertrouwen in de overheid (op basis van enkele stellingen) en waar van toepassing: vragen over (niet-)deelname aan participatietrajecten.

Aanvullend benaderen we (indien er contactgegevens beschikbaar zijn) de deelnemers aan de (maximaal zes) participatietrajecten om hen te vragen naar hun ervaringen. Ten slotte benaderen we niet-deelnemers van de casussen via een schriftelijke uitnodiging of via straatinterviews in specifieke gebieden. We volgen daarbij de ruimtelijke afbakening die ook door de gemeente is gehanteerd bij het uitnodigen van de mogelijke participanten. Voor trajecten zonder ruimtelijke component is dit

niet mogelijk. Deelnemers verwachten we dus te benaderen via beschikbare contactgegevens en het AmersfoortPanel; niet-deelnemers die wel tot de doelgroep behoren kunnen mogelijk via het AmersfoortPanel worden bevraagd en aanvullend bepalen we de meest kansrijke methode (binnen het beschikbare budget) op basis van de uiteindelijke casusselectie.

De vragenlijst voor deelnemers en niet-deelnemers is erop gericht om de normen uit het normenkader te kunnen beantwoorden. We onderzoeken in welke mate belanghebbenden (op grond van hun persoonlijke situatie en/of woongebied) op de hoogte waren van de geselecteerde participatietrajecten, wat voor hen redenen zijn geweest om al dan niet deel te nemen aan het participatietraject en welke ervaringen de deelnemers hebben in de betreffende participatietrajecten. Een voorzet voor de vragenlijst staat hierna.

Voorzet vragenlijst deelnemers en niet-deelnemers participatietrajecten

Algemeen:

- Achtergrondkenmerken persoon
- Mate van vertrouwen in de overheid / ervaren kloof (enkele stellingen)
- Indien doelgroep casus(sen): Heeft u gehoord van het participatietraject?
- Was vooraf het doel van het participatietraject duidelijk voor u?
- Was vooraf duidelijk wanneer en hoe u uw input kon geven?

Deelnemers:

- Wat was voor u de reden om deel te nemen?
- Voelt u zich gezien en gehoord tijdens het traject?
- Weet u wat er met uw input is gedaan?
- Vindt u dat het besluit door het participatietraject is verbeterd?
- Ervaart u de gemeente als betrouwbaar, betrokken en benaderbaar?
- Wat is uw eendoordeel over het participatietraject (in woorden)?

Niet-deelnemers:

- Wat was voor u de reden om niet deel te nemen?
- Wanneer zou u wel willen deelnemen?

Tegen het einde van de veldwerkperiode vindt een groepsgesprek plaats met de gemeenteraad om hen specifiek te bevragen op de rol van de raad in participatietrajecten: welke informatie krijgen zij vooraf en welke informatie krijgen zij over het proces en de resultaten van het traject, bijvoorbeeld in een paragraaf in de beslisnota. Kunnen zij met deze informatie hun rol goed invullen? Waar hebben raadsleden (aanvullend) behoefte aan? En welke lessen trekken zij uit de participatietrajecten van de afgelopen periode: gaven zij voldoende ruimte aan participatie? Denken zij dat de huidige manier van participeren bijdraagt aan het verkleinen van de kloof tussen burger en politiek? In hoeverre is het verkleinen van de kloof een doel van participatie? En wat zou hiervoor nodig zijn?

Fase 4: Analyse en rapportage

In deze fase worden de uitkomsten van het onderzoek geanalyseerd om te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. We toetsen de bevindingen aan het normenkader. De resultaten worden beschreven in een conceptrapport.













Dit conceptrapport wordt door de rekenkamer voor technisch wederhoor naar de betrokkenen gestuurd (twee weken). Vervolgens worden, na eventuele aanpassingen uit het technisch wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport. Deze aanbevelingen bieden zoveel mogelijk praktische handvatten voor raadsleden, bijvoorbeeld een beoordelingskader voor participatietrajecten. Bij het onderzoek komt een infographic die in één oogopslag de resultaten van het onderzoek weergeeft (opzet: zie bijlage).

Bureau, team en planning

Rekenkamer Amersfoort laat het onderzoek uitvoeren door I&O Research. De cv's van de onderzoekers staan in bijlage 1.

Planning

De uitvoering van het onderzoek zal plaatsvinden van september tot en met november 2023.

Fase	Wat	Week	Wie
 1. Aankondiging	Gesprek met klankbordgroep van raadsleden	36	RA en I&O
 1. Aankondiging	Gesprek met wethouder en ambtelijk contactpersoon, casusselectie	37	RA en I&O
 2. Deskresearch	Documentstudie	37-41	I&O
 3. Veldwerk	Vorbereiden interviews, groepsgegesprek raad en benaderen deelnemers en niet-deelnemers via AmersfoortPanel, deelnemerslijsten en veldwerk	37-39	I&O
 3. Veldwerk	Akkoord op interviewprotocol, uit te nodigen intern betrokkenen en externe actoren en vragenlijst	40	RA
 3. Veldwerk	Uitvoeren interviews, AmersfoortPanel en veldwerk	41-46	I&O
 3. Veldwerk	Vorbereiden en uitvoeren groepsgegesprek raad	47	RA en I&O
 4. Rapportage	Opstellen concept-Nota van Bevindingen en infographic	48-49	I&O
 4. Rapportage	Tegenlezen en aanpassen concept, formuleren aanbevelingen	50-1	RA en I&O
 4. Rapportage	Bespreken rapport in rekenkamer	2	RA
 4. Rapportage	Technisch wederhoor uitzetten en verwerken	3-7	RA en I&O
 4. Rapportage	Definitief maken rapport	8	RA

BIJLAGE 1 CV'S ONDERZOEKERS

Het onderzoeksteam bestaat uit de volgende personen:



Drs. Ester Hilhorst studeerde Sociale Geografie en Planologie en woont in Amersfoort. Ze heeft ruim tien jaar ervaring als senior economisch onderzoeker bij de gemeenten Amersfoort, Ede en Utrecht, en bij de Economic Board Utrecht. Ze werkte ook als adviseur regionale economie bij de Kamer van Koophandel. Sinds 2016 is zij onderzoeksadviseur en kwaliteitsmanager bij I&O Research. Ester heeft uitgebreide ervaring met het afnemen van stakeholder-interviews, evaluatie- en rekenkameronderzoek. Ester Hilhorst is eindverantwoordelijk voor het project en zal aanwezig zijn bij de overlegmomenten met de opdrachtgever. Verder heeft zij inhoudelijke inbreng in alle fasen van het onderzoek (ook door twee casestudies uit te voeren) en zal zij meeschrijven aan de Nota van Bevindingen en bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen. Ester beschikt over politiek-bestuurlijke sensitiviteit in woord en geschrift.



Daphne Martens MSc werkt sinds januari 2023 als onderzoeker bij I&O Research. Ze heeft na haar Bachelor Geografie, Planologie en Milieu in Nijmegen twee masters afgerond: Tourism, Society and Environment aan de WUR en Heritage Studies aan de VU. Ze werkte tot december 2022 als gebiedsontwikkelaar in Nationaal Park Weerribben-Wieden. Vanuit deze ervaring weet zij hoe overheden werken en wat de rol is van de raad. In dit onderzoek is Daphne betrokken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek onder deelnemers en niet-deelnemers van de participatietrajecten.



Mr. Drs. Laurent Staartjes is sinds 2017 als zelfstandig onderzoeker aan I&O Research verbonden. Laurent heeft een juridische en sociaalwetenschappelijke achtergrond. Hij is geoefend in het helder schetsen van de maatschappelijke context waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en heeft tegelijkertijd oog voor de relevante juridische normen. Laurent heeft vele jaren ervaring met rekenkameronderzoek. Namens I&O Research was hij onder meer betrokken bij rekenkameronderzoeken naar de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord voor de rekenkamercommissie Den Helder en het subsidiebeleid van Hollands Kroon. In Amsterdam West is Laurent politiek actief als gemeenteraadslid. Voorheen was hij verkozen stadsdeelcommissielid en vanuit die rol gaf hij het Amsterdamse gemeentebestuur (zwaarwegend) advies over onderwerpen als bewonersbudgetten, participatie, bestemmingsplannen en openbare orde en veiligheid. In dit onderzoek is Laurent verantwoordelijk voor de deskresearch en hij voert twee casestudies uit.



Tijmen Siermann MSc studeerde sociale geografie in Amsterdam. Van 2009 tot 2018 werkte hij als onderzoeker en later als onderzoeksadviseur bij I&O Research, waarna hij als zelfstandig onderzoeker aan de slag ging. Hij deed opdrachten voor diverse gemeentelijke onderzoeksbureaus, onder meer naar burger- en overheidsparticipatie en de samenwerking met wijk- en dorpsraden. Hij is vicevoorzitter geweest van RKC Uithoorn en is momenteel lid van twee rekenkamercommissies. Tijmen denkt mee in alle fasen van het onderzoek, werkt twee casestudies uit, is aanwezig bij het groepsgesprek met de raad en schrijft mee aan de Nota van Bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.