

In actie met burgers

Evaluatie van burgerparticipatie

Hein Albeda

Utrecht, oktober 2009

Hein Albeda

Atalantahof 1
3544 VD Utrecht
T: 030 890 3222
F: 084 733 9829

Inhoud

De proeftuin Burgerjaarverslag als participatieinstrument is opgericht om te bekijken of en hoe het Burgerjaarverslag ook met burgers als interactief middel ingezet kan worden. De burgemeester heeft een zorgplicht rond burgerparticipatie. Deze is vastgelegd in de Gemeentewet. .

“Artikel 170

lid 1. **De burgemeester ziet toe op:** (...)

c. **de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;** (...)

Op maandag 18 mei 2009 organiseerde de proeftuin Burgerjaarverslag als participatieinstrument een sessie over Evaluatie van burgerparticipatie. De gedachte is dat veel ambtenaren in de gemeente trachten goede participatie met burgers te organiseren. Zij slagen daar vaak in, maar blijven zitten met een aantal vragen. Was het eigenlijk goed, waarom dan? Als er veel bezoekers komen? Maar misschien zijn juist de mensen waar het om ging niet bereikt! Wat kan ik leren van het doorlopen proces en wat kunnen anderen ervan leren? Maar ook keken we naar de kwaliteit van de participatie gemeentebreed: Hoe komt het dat we goede participatie met de mond belijden, maar dat de praktijk vaak zo afwijkt?

Deze publicatie is gebaseerd op die discussie, maar komt voor rekening van Hein Albeda. Meer publicaties vindt u op: www.heinalbeda.nl/BJV

In actie met burgers	1
Evaluatie van burgerparticipatie.....	3
Vooraf.....	3
Wat is burgerparticipatie.....	3
Waarom evaluatie van burgerparticipatie?	3
Welke evaluatiecriteria?	4
Leren als organisatie of als individu?	6
Hoe onderzoek je?	6
Representativiteit of leren van bijzondere ervaringen?.....	6
Hoe borg je?	7
Beleidscontrol.....	7
Tips om zorg te dragen voor voorspelbare goede participatie.....	8
Zorg voor verantwoordelijkheid en verantwoording.....	8
Geef inhoud aan het begrip Participatie.....	8
Zorg voor de juiste cultuur.....	8
Neem mensen mee.	8

Evaluatie van burgerparticipatie

Vooraf

In de Gemeentewet heeft de Burgemeester een zorgplicht voor de kwaliteit van de burgerparticipatie. Het geven van inzicht in de kwaliteit van de procedures rond burgerparticipatie is in Nederland echter nog steeds niet gemeengoed. Dat is eigenaardig. Al sinds 2002 moet de burgemeester jaarlijks een burgerjaarverslag uitbrengen waarin hij *“in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en zijn bevindingen over het eerste lid, onder c.”*¹ (lid 1c is de kwaliteit van de procedures voor burgerparticipatie). Burgerjaarverslagen bieden echter in de meeste gevallen niet veel meer dan een opsomming van projecten en noemen van het aantal burgers dat een inspraakavond bezoekt. Dat is geen onwil. Onervarenheid met evaluatie van participatie, het ontbreken van een eenduidig beeld van het begrip participatie en de doelen ervan en gebrekkige uitwisseling binnen de gemeente over ervaringen met participatie spelen een belangrijke rol. .

Deze publicatie is een reflectie van de bijeenkomst op 18 mei 2009 over evaluatie van burgerparticipatie. Op die bijeenkomst waren aanwezig: Karine Rodenburg, Cees Jochemsen, Jornt van Zuylen, Gea Lunsing, Willem van Laar, Satine van der Veen, Renate Ernst, Ester Weststeyn, Igno Pröpper, Hein Albeda. Onze grote dank gaat uit naar Igno Pröpper die ons op die bijeenkomst hielp greep te krijgen op de evaluatie van burgerparticipatie.

Wat is burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een brede term voor de activiteiten die bewoners en organisaties ondernemen om de ontwikkeling van, de besluitvorming over en de uitvoering van plannen van de gemeente te beïnvloeden. Ook gaat het om de activiteiten die bewoners zelf ondernemen om vraagstukken in hun omgeving op te pakken. Als de overheid burgerparticipatie organiseert gaat het om creëren van draagvlak en activeren van belanghebbenden, ook gaat het om het aanboren van kennis die buiten de gemeente ligt. Het gaat niet alleen om individuele burgers, maar ook om organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers en anderen behartigen. De participatievormen kunnen een uiteenlopend karakter hebben, zoals inspraak, coproductie, directe democratie (buurtreferenda) of zelfbeheer door bewonersassociaties.

Burgerparticipatie kan vanuit verschillende motieven worden georganiseerd, te weten:

1. de burger heeft er principieel recht op om mee te praten over zaken die hen aangaan of om te bepalen hoe zaken in hun directe leefomgeving worden geregeld;
2. als de vragen en behoeften van burgers bekend zijn, kan beleid worden gemaakt dat de vragen en behoeften van burgers adequaat aanpakt;
3. het vergroten van het draagvlak bij beleidskeuzes. Zeker als er sprake is van tegengestelde belangen bij verschillende groepen burgers en belanghebbenden, draagt het meenemen van deze doelgroepen of het aansluiten bij de initiatieven van deze doelgroepen bij aan het begrip dat men uiteindelijk heeft voor de gemaakte keuzes.

Waarom evaluatie van burgerparticipatie?

Gemeenten hebben een wettelijke verplichting om burgers in te sluiten bij de totstandkoming van beleid. Zij moeten daarbij onder andere zorgen voor goede informatievoorziening en erop

¹ Gemeentewet artikel 170 lid 2

toezien dat verschillende belangen behartigd zijn. In elk geval moet burgerparticipatie structureel zijn opgenomen binnen het formele beleid. Zoals aangegeven kunnen er verschillende motieven en doelen. Voor deze motieven geldt, welke men ook kiest, dat het goed is te weten of de georganiseerde activiteiten ook het beoogde effect hebben gehad. De zorgplicht voor de kwaliteit van de procedures voor participatie ligt formeel bij de burgemeester. Maar het is ook politiek van belang. Als de gemeenteraad ontevreden is over de participatie dan lopen wethouders schade op. Het kan zelfs zo zijn dat bij een project dat de steun van de raad heeft, de oppositie winst kan behalen door niet het gerealiseerde project, maar de participatie daarbinnen ter discussie te stellen. Uit het oogpunt van goed beleid is het belangrijk om niet achteraf te stuiten op wensen en kennis bij burgers die al bekend hadden kunnen zijn. En tenslotte worden fouten rondom burgerparticipatie wel vergeven als er goede uitleg is en er geleerd wordt van fouten. Fouten die stelselmatig gemaakt worden zonder dat de organisatie er van leert wekken ergernis en schaden het vertrouwen van burgers in de overheid en politiek.

Evaluatie van participatie is dus nodig vanuit verschillende optieken:

Goede bediening burgers als kiezer en opdrachtgever politiek

- om te zien of burgers daadwerkelijk qua participatie goed bediend worden

Betere beleidsontwikkeling

- om te zien of medewerkers effectief en efficiënt werken
- om te zien of er politieke averij kan komen voor wethouders
- om te profiteren van de kennis buiten het ambtelijk apparaat
- om draagvlak te bevorderen

Leren om processen te verbeteren

- om te leren van fouten en volgende participatie beter te organiseren

Welke evaluatiecriteria?

Eigenlijk zijn er heel veel methoden om te evalueren die aansluiten bij goed projectmanagement. Het belangrijkste is dat een evaluatie zodanig plaatsvindt dat er wat met de uitkomsten wordt gedaan. De vraag vooraf is wat men met de participatie wil. Is participatie het ophalen van kennis en is participatie vooral ten bate van het bestuur? Of is participatie gericht op het mensen en organisaties laten deelnemen in het proces?

Lastig is dat binnen de gemeente de doelstellingen verschillend liggen. De consultatiedeskundige wil dingen horen en wil naar de bewoners luisteren. De communicatiedeskundige wil communiceren en overbrengen dat de gemeente luistert. De projectleider wil iets realiseren en de hindernissen overwinnen. Mensen staan daar individueel verschillend in.

Igno Propper geeft 5 soorten evaluatiecriteria.

1. Wat vinden we er zelf van? (hoe liep het, wat ging goed, wat doen we de volgende keer weer en wat niet?). Wat vonden de participanten er van? (Waren ze tevreden? Waar werden ze blij of boos van?)

Dit is de meest simpele vorm van evaluatie om zelf te leren van de uitvoering van het project. Het kan ook gestructureerder, waarbij duidelijk wordt waar men naar streefde en of dat doel bereikt is. Daarbij gelden de volgende vier criteria:

2. Wat waren onze doelstellingen? (Wat waren onze procesdoelen?) Zijn die bereikt?

Meer algemeen is de vraag naar de houding van het bestuur. Het gaat namelijk niet alleen om een goed door ambtenaren georganiseerd proces, maar ook om de reactie van het bestuur.

3. Was er sprake van responsief bestuur?

- was er een open houding en interesse voor inbreng van buiten,
- was er een adequaat beeld van wat er leeft en wat vragende partijen zelf kunnen inbrengen?
- Was er zorgvuldige afweging en besluitvorming van alle relevante vragen en belangen?
- was er goede verantwoording over de keuzen (waarom wel/niet gevolg geven aan een vraag?)
- Is er gehandeld conform de afweging en besluitvorming?

Rondom een project is de communicatie over de participatiemogelijkheden en vormen van belang. Het gaat dat om verwachtingen van de deelnemers. Te hoge verwachtingen kunnen leiden tot onnodige frustratie en ontevredenheid.

4. Was er goed verwachtingenmanagement?

- duidelijkheid voor alle participanten in alle fasen (waarover men kan meepraten en waarover niet)
- hoeveel beleidsruimte er is,
- wat de eigen rol en invloed is,
- wat de toezeggingen zijn en hoe hard,
- hoe het hele proces er uit ziet (wanneer mag ik meedoen, wanneer reageert het bestuur en welke resultaten mag ik verwachten?)

Tenslotte zijn er vaak bredere doelstellingen bij projecten die niet gerelateerd zijn aan de inhoud van het project, maar doelstellingen over de inbreng van burgers:

5. Wat waren de achterliggende doelstellingen? Bijvoorbeeld zichtbare politiek met betrokken burgers. Zijn die behaald?

De stichting Rekenschap² heeft een onderscheid bepleit tussen evaluatie gericht op goed projectmatig werken en op goed democratisch werken. Deze zijn opgesteld om burgemeesters beter in staat te stellen de kwaliteit van de participatie in beeld te krijgen en gericht op de ambtelijke inzet bij participatieprocessen. In dit rijtje ontbreekt een evaluatie van de openheid van het bestuur

Gericht op projectmatig werken	Gericht op democratisch werken
Is aanwezige kennis benut?	Is er op het juiste moment sturing gevraagd?
Zijn de juiste actoren betrokken?	Zijn politieke gevoeligheden geanalyseerd?
Zijn de betrokken belangen in beeld gebracht?	Zijn de mogelijke verwachtingen goed gecommuniceerd?
Zijn de reële en mogelijke maatregelen geïnventariseerd?	Stonden de processtappen in perspectief?
Was er vooraf duidelijkheid over voorgeschiedenis, lopend en komend beleid?	Is tijd (procedures/termijnen) politiek/juridisch goed benut?
Zijn de gekozen doelen realistisch, haalbaar en verwezenlijkbaar tegen lage maatschappelijke kosten?	Is er een verrijking van ideeën geweest?
Is er een evaluatie gemaakt en is de evaluatie vastgelegd?	Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraak plaatsvindt? (was het bestuur responsief)

Leren als organisatie of als individu?

Belangrijk is om af te wegen wat men wil doen met de resultaten van de evaluatie. Is er een systematische evaluatie nodig om in het ambtelijk apparaat een beeld te krijgen van de sterke en minder sterke kanten van de ambtelijke inzet, dan sluiten de criteria van Rekenschap goed aan. Dit is echter een afvinklijst van bovenaf. Deze heeft alleen invloed als de uitkomsten teruggedoorvert worden in de organisatie en er zichtbaar iets mee gebeurt. De vaste afvinklijst heeft als voordeel dat de organisatie in kan grijpen op afdelingsniveau als structureel blinde vlekken in de organisatie van participatie optreden. Er is dan ook een trainingsprogramma mogelijk.

De criteria van Pröpper zijn meer opgebouwd van onderop. Als ze beter aansluiten bij de individuele wensen van de projectorganisatie is er grotere kans dat de deelnemende individuen ervan leren. Per project kan dan ook gekozen worden voor een zwaardere of lichtere aanpak.

Hoe onderzoek je?

Pröpper geeft een aantal methoden weer om de evaluatie aan te pakken. Afhankelijk van hoe de criteria zijn en hoe belangrijk het is om buitenstaanders te betrekken zijn er verschillende mogelijkheden.

Door wie?	Werkvorm / methode
Zelfevaluatie	Evaluatiegesprek binnen projectgroep Evaluatieformulier invullen projectleiding Rondetafelgesprek met de kernspelers
Gemengde vorm	Intervisie binnen organisatie of in Uitwisseling met andere organisaties Enquête onder participanten
Onderzoek door buitenstaander	Verdiepend onderzoek naar aantal casi Expertoordeel onderzoeker via typische voorbeelden Quick scan voor algeheel beeld Studie naar selectie kernvragen

Let op dat je niet alleen met de buitenwereld kunt praten over de evaluatie, maar ook inbreng van buiten vraagt over de criteria die je gebruikt. Het is dan meer een gezamenlijke evaluatie, wat de waarde vergroot.

Representativiteit of leren van bijzondere ervaringen?

Hoewel er binnen het ambtelijk apparaat altijd vragen opkomen of het wel onder een representatieve groep wordt onderzocht is de eis van representativiteit niet vanzelfsprekend. Het bedrijfsleven kijkt bij klantervaringen vaak helemaal niet naar de middenmoot die een 7 of 8 geeft, maar wil weten wat de ervaringen waren van de mensen die een heel hoog of heel laag cijfer gaven. Dat zijn mensen met bijzondere ervaringen. Daar kan de organisatie het meeste van leren. Natuurlijk is die groep die een slechte ervaring had niet representatief, maar deze mensen hebben misschien wel iets meegemaakt waar de organisatie lering uit kan trekken.

Bij het gebruik van enquêtes als evaluatiemethode wordt opgemerkt dat het belangrijk is te vragen naar de zaken waar mensen eigen ervaringen mee hebben, anders levert de enquête meer een beeld van het imago (het onderwijs van tegenwoordig deugt niet) dan van de werkelijkheid (op de basisschool van mijn zoontje hebben ze het goed georganiseerd).

Hoe borg je?

In het gesprek dat we hadden rond evaluatie van participatie kwam de opmerking dat de overheid altijd goede voornemens heeft en procedures afsprekt, maar dat de werkelijkheid zo vaak tegenvalt. Dat is slecht voor het vertrouwen van burgers in het bestuur. Een slechte ervaring wordt doorverteld een goede ervaring krijgt minder aandacht: het is zoals het hoort. Wil een gemeente vertrouwen wekken, dan is het belangrijk dat de participatie voorspelbaar goed is en niet afhankelijk van de "toevallige" kwaliteit van betrokken ambtenaren.

Opnieuw is het goed om te onderscheiden waar het om gaat. Borging van beleid is anders dan borging van gedrag. Voor gemeenten is minimaal belangrijk om de volgende mogelijkheden te onderscheiden, afhankelijk van de vraag waar extra aandacht nodig is (in een dienst, afdeling of juist alle verschillende betrokkenen in een bepaald gebied):

Waar, op welk niveau?	Op welke wijze?
<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid <ol style="list-style-type: none"> 1. inhoud 2. proces 2. Beleidsmaker <ol style="list-style-type: none"> 1. Projectleider 2. communicatie 3. Organisatie 4. Samenleving <ol style="list-style-type: none"> 1. wijk/buurt 2. organisaties 3. bedrijven 4. overheden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Handreikingen 2. Opleiding, training, coaching 3. Levende leidraad – adviesgroep 4. Intervisie 5. Kwaliteitsmanagement 6. Kennismanagement systeem 7. Beleidscontrol (kwaliteitscriteria, controller met gezag, werkprocessen -procedures)

Beleidscontrol

Financiële controle is al heel gewoon, daarbij kijkt de controller mee met de beleidsmaker of uitvoerder. Steeds meer gebeurt dit ook bij beleidsdoelen. Het kan ook rond de kwaliteit van de participatie gebeuren. Het is ook logisch, als je participatie niet ziet als iets specifiek, maar als een gewoon onderdeel dat hoort bij beleid maken en uitvoeren, zoals de financiële planning ook geen losstaand iets is.

Igno Pröpper gaf daar een aftrap voor³:

1. Centrale kwaliteitscriteria / beleidscontroller hoog in de organisatie
2. Kwaliteitszorg ten behoeve van goede procesvoering
3. Ondersteunen van kennismanagement
4. Verzorgen van evaluatie en monitoring

³ Eind 2009 publiceert Hein Albeda een handreiking voor het onderbrengen van burgerparticipatie in de P&C cyclus.

5. Voorgeschreven systeem van professionele intervisie voor alle beleidstrajecten (plan van aanpak, evaluatie tussentijds en achteraf)

Tips om zorg te dragen voor voorspelbare goede participatie

We spraken aan het eind over de frustratie van onszelf en – vooral - van burgers. Hoe komt het dat we goede participatie met de mond belijden, maar dat de praktijk vaak zo afwijkt? En hoe kun je die mechanismen doorbreken? Zo kwamen we op tips voor organisaties die hun participatieprocessen willen verbeteren dan wel het goede werk willen behouden:

Zorg voor verantwoordelijkheid en verantwoording

1. Leg de verantwoordelijkheid bij iemand met gezag en maak het tot collegebeleid
2. Voorkom versplinterde aandacht, maar zorg voor bundeling van de ervaringen om van elkaar in de organisatie te leren.
3. Kies voor toezicht op de participatieprocedures

Geef inhoud aan het begrip Participatie

4. Maak duidelijk wat kwaliteit van het participatieproces inhoudt, bijvoorbeeld door dit te beoordelen op proces, doelgerichtheid, responsiviteit, verwachtingen-management en het behalen van achterliggende politieke doelen.
5. Kom tot een gedeelde norm wat kwaliteit van participatie is en of de participatie ten dienste staat van het bestuur (geen verrassingen, draagvlak creëren, kennis gebruiken) dan wel ten dienste van burgers (eigen inbreng kunnen leveren, meedoen en verantwoordelijkheid nemen)

Zorg voor de juiste cultuur

6. Zorg dat de cultuur in de organisatie open is,
7. Zorg dat de omgeving veilig is, dat mensen zelfkritisch durven zijn, zonder afgerekend te worden
8. Tegelijk moeten er wel consequenties getrokken kunnen worden uit stelselmatig slechte participatieprocessen, iemand moet kunnen struikelen over de kwaliteit van de procedures voor participatie
9. Creëer een gevoel van urgentie
10. Wees zichtbaar responsief. Het imago van de niet-luisterende gemeente kan in de weg zitten

Neem mensen mee.

11. Er is altijd iemand nodig met passie voor participatie, bijvoorbeeld in het college of op een strategische plek in de organisatie
12. Houd rekening met koudwatervrees. Negatieve ervaringen van klagende burgers halen gemakkelijker de pers, daardoor kan er angst ontstaan dat burgers een proces vooral aangrijpen om tegen te houden. Weet dat die angst er kan zijn. Weet ook dat die angst niet terecht is en meer te maken heeft met koudwatervrees.