

**Bestuurlijke reactie op het Rekenkamercommissie rapport  
“Burgerparticipatie, hoe moet dat?”**

## Voorwoord

In mei 2016 heeft de Rekenkamercommissie het onderzoeksrapport 'Participatie, hoe moet dat?' aangeboden aan het gemeenteraad van Brummen. In het onderzoek wordt ingegaan op de betekenis van burgerparticipatie voor de rol van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie wil de raad bouwstenen aanreiken om zijn rol bij burgerparticipatie beter te kunnen vervullen.

De gemeenteraad heeft het college van burgemeester en wethouders gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op het onderzoek. Deze reactie ligt nu voor.

## 1. Inleiding

De onderzoeksvraag die het rapport beantwoordt luidt:

*"In hoeverre werkt burgerparticipatie door op de rol van de gemeenteraad?"*

Het rapport geeft aan dat Raad en College burgerparticipatie een niet meer weg te denken element bij de vormgeving en uitvoering van beleid vinden. Participatie gaat zowel over invloed van inwoners op het gemeentelijk beleid, alsook andersom, betrokkenheid van en ondersteuning door de gemeente bij initiatieven van inwoners. Het past bij een netwerksamenleving waarin partijen samen verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van maatschappelijke initiatieven, aldus het rapport.

Blijkbaar gaan de ontwikkelingen in de samenleving landelijk, maar ook op dorps- en buurtniveau, zo snel dat democratische vertegenwoordiging door vierjaarlijkse verkiezingen niet meer toereikend is om tegemoet te komen aan de wensen van de inwoners.

In dit verband is het zinnig om het doel van de Wet op de dualisering (2002) in gedachten te houden.

Deze wet is opgenomen in de Gemeentewet. Juist nu de samenleving zo in beweging is geeft het houvast. Het doel van de wet is om de taakverdeling op gemeentelijk bestuursniveau goed te scheiden. Dat kan de transparantie van de gemeentelijke politiek verhogen. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft *de gemeenteraad vooral kader stellende en controlerende taken, het college van B&W heeft bestuurlijke en uitvoerende taken*. Kader stellend wil zeggen het op hoofdlijnen vaststellen van het beleid en het aangeven van de grenzen waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd. Dat vooronderstelt kennis en inzicht van de onderhavige materie. Vooral de controlerende taak moet de positie van de raad versterken.

Het rapport van de commissie maakt duidelijk dat raadsleden meer inzicht willen hebben in de gevallen waarin burgers zich met een mening, een verzoek of initiatief wenden tot het gemeentebestuur. Zo mogelijk willen de burgers ook meer invloed uitoefenen op de wijze waarop het gemeentebestuur haar beleid uitvoert. Een representatieve democratie gaat immers over compromis en dialoog. De raadsgedachte is dus niet zo gek, nu het vooral het Rijk is die de burgerparticipatie in diverse wetten sterk stimuleert, zelfs vereist. Met andere woorden, een actualisering door interactieve beleidsvorming is hier aan de orde.<sup>1</sup> Raad en college willen dus het thema burgerparticipatie, zoals zich dat in deze tijd in geheel Nederland ontwikkelt, meer in lijn brengen met ons democratisch bestel.

## 2. Leeswijzer

Deze beantwoordt de 6 aanbevelingen. De piketpaal is de wens, vraag, positie van de burger. De bevoegdheden van raad en college (en ambtelijk apparaat) worden in die context gezien. De antwoorden geven richting aan een nieuwe praktische werkwijze die past bij de gehele organisatie, bestuurlijk en ambtelijk. Voor alle betrokkenen en in elke situatie waar participatie aan de orde komt, is het belangrijk om te weten 1) welke invloed hebben burgers in het proces; 2) op welke momenten kunnen burgers hun invloed uitoefenen; 3) welke informatie wordt verstrekt en op welk moment.

<sup>1</sup> Interactief bestuur: zie passage uit de toelichting op de Wet op het Dualisme in de bijlage van deze notitie.

### 3. Reactie op de zes aanbevelingen van de Rekenkamercommissie

#### **Aanbeveling aan raad**

1. *Verzoek het college een voorstel te doen om het vigerend participatiebeleid (2010) zo aan te passen dat dit antwoord geeft op de wens uit de samenleving om meer mee te denken op de trend naar meer eigen initiatieven van inwoners.*

*Vraag het college om daarbij de participatieladder nieuwe stijl (zie figuur 1 op pagina 6) als kapstok voor het Brummens participatiebeleid te gebruiken.*

#### Reactie college

Aansluitend op de organisatorische vernieuwing wordt een werkwijze ontwikkeld die tegemoet komt aan de wens van de samenleving om mee te denken op de trend naar eigen initiatieven. Wij weten dat goede ideeën vaak ontstaan in de haarvaten van de samenleving. De kunst is om de opening te bieden, de communicatie met de burger niet alleen top –down maar juist ook bottem – up tot stand te brengen. De te ontwikkelen werkwijze laat de wens van inwoner én de mogelijkheden van de gemeenteraad samenkomen.

#### **Aanbeveling aan raad**

2. *Kies als raad voor een actieve rol in participatieprocessen en experimenteer daarmee. Effectieve burgerparticipatie is gebaat bij een zelfbewuste en daadkrachtige raad.*
  - a. *Formuleer hoe u invulling geeft aan uw kader stellende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheid. Gebruik de participatieladder nieuwe stijl om uw rol te bepalen.*
  - b. *Schep in samspraak met het college duidelijkheid over de inrichting van beleidsprocessen waarin participatie van betekenis is.*
  - c. *Wees steeds duidelijk welke rol u als raad in verschillende fasen van participatieprocessen inneemt door hierover expliciete afspraken te maken. Zoals: luisteraar, discussiedeelnemer, onderhandelaar.*
  - d. *Verantwoord als raad op welke wijze en in welke mate de inbreng van burgers en maatschappelijke partijen wordt meegewogen, dit in het kader van goed verwachtingenmanagement.*
  - e. *Experimenteer met uw actieve rol en gun uzelf, college en organisatie zo leerervaring (maak bijvoorbeeld aan het eind van deze raadsperiode een eerste balans op). De voorbeelden van de rekenkamercommissie (bijlage 1) kunnen daarbij als inspiratie en voorbeeld dienen.*

#### Reactie college

Het college onderschrijft dit advies van de commissie. In de hiervoor genoemde werkwijze bieden we mogelijkheden voor de punten a en b. Punt c. zal per situatie kunnen veranderen omdat het maatwerk betreft. Bij belangrijke participatieprocessen kan het college de raad een voorstel doen. De raad kan dan in onderling overleg zijn eventuele deelname bepalen of het kader stellen.

#### **Aanbeveling aan raad**

3. *Maak met het college afspraken om uw raad te faciliteren bij deze actieve rol en benut daarbij de Lange Termijnagenda als een instrument voor vroegtijdige afstemming.*
  - a. *Maak afspraken om vroegtijdig op de hoogte te zijn van onderwerpen/dossiers waarin burgerparticipatie een belangrijke rol speelt en markeer uw rol daarbij.*
  - b. *Benut het gunstige klimaat (gemeentelijke organisatie gaat procesgericht werken) en maak afspraken met het college om bij belangrijke beleidsprocessen (cq onderwerpen) in een vroeg stadium aan u als raad een procesaanpak voor te leggen. Dit kan in de vorm van een startnotitie, aan de hand waarvan de raad een politieke discussie kan voeren over de rol van de gemeente, de betrokkenheid van belanghebbenden en de inrichting van het proces. De startnotitie wordt door de raad vastgesteld.*
  - c. *Maak afspraken over de rol van de raad bij de diverse participatieprocessen. Het college kan de raad voorafgaand aan participatieprocessen een voorstel doen voor de invulling van de rol van de raad dat aansluit op bestuursstijlen uit het herijkte participatiebeleid.*

#### Reactie college

We onderscheiden burgerparticipatie en burgerinitiatief. Elk vereist een eigen benadering. Bij participatie vraagt de gemeente de visie van de burger (van binnen naar buiten). Bij een burgerinitiatief komt de burger met een verzoek naar de gemeente (van buiten naar binnen). Een burgerinitiatief bekijken we ook op de omvang ervan. Zeer kleine initiatieven die passen in reeds vastgestelde beleidslijnen willen we niet in lange procedures laten verzanden. Dan verliezen de mensen hun enthousiasme en motivatie. De hele

kleine initiatieven en/of ideeën zijn vaak bij de vakspecialist al bekend. Bottem-up communicatie en goed intern overleg moet deze ideeën zichtbaar maken. Soms zijn ze heel handig en effectief te bundelen tot een praktisch te realiseren activiteit. De raad kan in kennis worden gesteld van deze kleine activiteiten. Omvangrijke burger initiatieven lenen zich voor een afwegingsproces om te bepalen of een initiatief haalbaar is en zo ja, op welke wijze. Op dit moment wordt een hulpmiddel ontwikkeld om zo'n afwegingsproces te maken. Belangrijke participatieprocessen of –initiatieven worden vermeld op de LTA. Het is dan aan de raad om volgens de ladder zijn rol te bepalen.

#### **Aanbeveling aan raad**

4. *Vraag het college om, ten behoeve van vroegtijdige verkenningen als bedoeld in aanbeveling 3b, te investeren in de ontwikkeling van een methodische aanpak.*

*Waarbij burgerparticipatie per situatie wordt afgewogen:*

- *Wat is de inhoudelijke opgave?*
- *Welke partijen zijn betrokken?*
- *Welke procesdoelen streven we na? Dit kunnen zijn:*
- *Draagvlak verwerven voor voorgenomen koers/besluit*
- *Peilen van gevoelens/belangen*
- *Argumenten voor en tegen ophalen*
- *Kennis en deskundigheid verwerven*
- *Benutten van kansen*
- *Verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld 'eigen kracht') expliciteren*
- *Welke bestuursstijl is aan de orde? Bijvoorbeeld: delegeert het college (als participanten mee kunnen beslissen)? Of is er sprake van een samenwerkende bestuursstijl (participant is samenwerkingspartner)?*

#### Reactie college

Het college is met de commissie van mening dat het actualiseren van de werkwijze investering vereist. Investeren in het zich eigen maken van de juiste methodieken, investeren in kennis en in kwaliteit, in integraal denken en handelen, verder dan de eigen vakspecialisatie, in vragen durven stellen. Kortom, investeren in ambtelijke capaciteit en kwaliteit die wij graag willen terugzien in effecten. Dit laatste geldt voor het ambtelijk apparaat, het college en ook voor de gemeenteraad (ambtelijke bijstand aan de raad is mogelijk).

#### **Aanbeveling aan raad en college**

5. *Ondersteun de veranderde (nieuwe) rol van de inwoner met passende voorwaarden.*

- a. *Zorg voor een eenduidige werkwijze hoe de gemeente omgaat met initiatieven vanuit de samenleving.*
  - *Deze werkwijze moet vooral ruimte geven aan maatwerk en een zorgvuldige en doordachte aanpak.<sup>1</sup>*
  - *Wees zichtbaar en transparant over deze werkwijze.*
  - *Bied inwoners en maatschappelijke organisaties een laagdrempelige toegang. Eén loket geeft helderheid en houvast.*
- b. *(Her)formuleer bestaande instrumenten (waaronder wijk- en dorpsraden) zodat de rol van de inwoner beter wordt ondersteund.*

#### Reactie college

Het College neemt aanbeveling a. over en komt dit najaar met een handreiking voor inwoners. Aanbeveling b. De bestaande instrumenten bekijken we op bereik en effect en stellen dan een stand van zaken op en als dit aan de orde is voorzien we het van een voorstel tot actualisering.

#### **Aanbeveling aan College**

6. *Zorg er in de nieuwe (procesgerichte) gemeentelijke organisatie voor dat de vaardigheden en capaciteiten van medewerkers voor een goed samenspel met inwoners en maatschappelijke organisaties op orde zijn of komen.*

*Benoem competenties (zoals meedenken, netwerken en verwachtingen managen) en geef medewerkers ook de ruimte om deze competenties (verder) te ontwikkelen.*

#### Reactie College

De nieuwe gemeentelijke organisatie verdiept zich momenteel in de implicaties van het ambtelijk vakmanschap dat in deze tijd vereist is. Het vergt reflectie op de bedrijfscultuur en de vigerende mentaliteit. Dat geldt overigens voor alle overheden en overheid gerelateerde organisaties. Het is een lerend proces. De aanbeveling sluit aan op de organisatieontwikkeling. Het college neemt hem graag over.

#### **4. Plan voor het vervolg: maatwerk en directe interne en externe relaties**

Het college constateert dat de rekenkamercommissie de raad adviseert om, als gevolg van veranderingen in de samenleving, zijn bevoegdheden actief toe te passen. Het college is van mening dat een goede onderlinge afstemming tussen ambtelijk apparaat, collegebestuur en gemeenteraad de leefbaarheid ten goede komt en het democratisch besef onder inwoners versterkt.

Door de actuele interactiepatronen in de samenleving, complex en gecompliceerd, is het voor het behoud van kwaliteit van het openbaar bestuur en de borging van het publiek belang nodig dat de raad de gelegenheid krijgt om bij belangrijke participatieprocessen informeel (al in aanvang participierend met een zekere distantie) of kader stellend betrokken te zijn. Dit geeft de raad de gelegenheid om zich tijdig te informeren, mee te denken waar dat kan en de kwaliteit van de besluitvorming in het formele raadsproces te borgen. Deze vernieuwende werkwijze vereist dat inwoners van Brummen nog beter of wellicht anders dan tot nu toe gebruikelijk is, geïnformeerd worden over de gang van zaken. Oprecht, maatwerk, doorzicht.

Hoe zorg je nu voor een goede onderlinge afstemming? En wanneer betrek je de burger bij het beleidsproces? Wanneer is het in hun belang? De Perspectiefnota 2015 heeft de grondhouding uitgebreid benoemd. Deze wordt inmiddels concreet uitgewerkt. Het toepassen ervan levert houvast om de dialoog en communicatie met de burger goed tot stand te brengen en om de argumenten te vinden voor de keuze tot participatie.

Ook de bestaande instrumenten (wijk- en adviesraden, inwonerpanel e.a.) worden bekeken op de mate waarin participatie in de tweeledige betekenis (van binnen naar buiten en van buiten naar binnen) aan de orde is. Dat kan door onder meer het bereik, toegankelijkheid, frequentie te analyseren. De instrumenten kunnen dan op het juiste moment hun rol spelen.

Over zeer kleine initiatieven die binnen de beleidslijnen vallen wordt met een zekere regelmaat de stand van zaken doorgegeven aan college en raad. De grotere processen en initiatieven komen op de LTA te staan, waarbij we willen gaan experimenteren met startnotities.

Echter, we plaatsen een kanttekening. Participatie goed in gang zetten vereist de eerste jaren extra inzet van raadsleden, collegeleden en het ambtelijk apparaat. Voor de ambtelijke organisatie impliceert dit dat vormen van participatie integraal in de werkwijze worden verankerd en niet meer gezien kunnen worden als iets extra's.

## Bijlage

### *Passage uit de toelichting op de Wet op het dualisme<sup>2</sup>*

.....In dit verband moet worden gewezen op een andere, meer recente maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling, omdat die ontwikkeling de keuze voor een dualistisch model in de context van bovenstaande overwegingen krachtig ondersteunt, namelijk het interactief bestuur. Op steeds meer terreinen vindt een intensieve interactie tussen bestuur en samenleving plaats bij de vorming en uitvoering van het beleid. Deze ontwikkeling stelt nieuwe eisen aan de rol van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder van die op lokaal niveau, gelet op de korte afstand tussen bestuur en bestuurden.

Het is van groot belang dat de raad zich als lokale volksvertegenwoordiging kan concentreren op de eisen die deze ontwikkeling aan hem stelt. Duidelijkheid over het karakter van zijn formele functies en de rollen die daaruit voortvloeien is daarvoor een eerste vereiste. Daarbij acht ik de controlefunctie van de raad in relatie tot het verschijnsel interactief bestuur essentieel om nieuwe vormen te vinden voor de invulling van zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende functies. In ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. In het licht van het verschijnsel interactief bestuur, dat het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om «zaken te doen» met maatschappelijke actoren, brengt dit mee dat een zekere accentverschuiving optreedt van een inhoudelijke normering van het bestuur naar het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijk proces. De raad zal een essentiële rol moeten vervullen bij het bewaken van die kwaliteit met het oog op een evenwichtige benadering van alle relevante belangen....

---

<sup>2</sup> Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3, pagina 4.  
NB steller: de feitelijke vaststelling van de wet vond plaats in het jaar 2002.