

# De burgemeester als hoeder van de democratie

Over de zorg voor de kwaliteit  
van participatie

Hein Albeda  
Utrecht, mei 2010

# Voorwoord

De burgemeester is één van de belangrijke spelers die een rol spelen bij burgerparticipatie in de gemeente. De uitdrukkelijke opdracht aan de burgemeester in artikel 170 van de Gemeentewet maakt dat duidelijk. Aan de burgemeester is daarin een zorgplicht voor de kwaliteit van burgerparticipatieprocessen in zijn gemeente toegewezen. De kernvraag van deze verkenning is hoe burgemeesters in de praktijk invulling geven aan deze zorgplicht. Hein Albeda heeft hiervoor in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesprekken gevoerd met een voorhoede van burgemeesters.

De rol van de burgemeester biedt veel aanknopingspunten om zijn invloed in positieve zin aan te wenden voor de kwaliteit van burgerbetrokkenheid in de gemeente. Als voorzitter van de gemeenteraad en van het college zit de burgemeester als een spin in het web van alle gemeentelijke besluitvormingsprocedures en als ‘burgervader’ heeft hij ook zijn voelhorens in de samenleving. Elke burgemeester is anders en elke situatie is anders. Burgemeesters hebben veel op hun bordje, maar degenen die oog hebben voor het belang van burgerparticipatie kunnen er heel wat aan bijdragen en daar zelf ook veel vreugde aan ontnemen, zoals Hein Albeda in zijn rapportage laat zien.

Wat mij opvalt uit de tekst zijn de drie rollen die burgemeesters kunnen vervullen met betrekking tot burgerparticipatie, waarbij de rollen van innovator en burgervader hoger scoren dan een bijdrage aan de borging van de kwaliteit van de reguliere participatieprocessen. Die rol van kwaliteitsbewaker is echter ook van groot belang binnen de gemeenten. Denk alleen al aan de huidige kwaliteit van participatieprocessen volgens de Nationale Ombudsman (zie het kritische rapport 'We gooien het de inspraak in', eind 2009), maar ook aan het belang van een stevige verankering van burgerparticipatie in de ambtelijke organisatie. Bovendien zullen burgers hun oordeel niet snel laten bepalen door een paar in het oog lopende experimenten maar veel eerder door de manier waarop ze in alle processen door de gemeente serieus worden genomen, op een positieve manier worden uitgenodigd en toegerust worden. Behalve als bron voor inspiratie biedt dit boekje, ook al was de groep geïnterviewden niet representatief, dus ook inzicht in bepaalde witte plekken die misschien meer beleidsmatige aandacht behoeven. Ik hoop dat burgemeesters hier hun voordeel mee doen.

Ik wil beklemtonen dat de opvattingen in dit boekje voor rekening van de auteur komen of, voorzover dat blijkt, horen bij de geïnterviewden. Ook reikt de strekking van typering over de rol van burgemeesters niet verder dan de hier besproken zorg voor burgerparticipatie. Momenteel is het ministerie in gesprek met diverse betrokkenen over de strategische positiebepaling van het burgemeestersambt in de toekomst. De contouren hiervan zijn nog niet duidelijk, maar dat de burgemeester zich op bijzondere wijze verhoudt tot de actieve lokale samenleving, is voor mij zonneklaar.

Dit boekje is een onderdeel van een reeks publicaties over burgerparticipatie die aan het begin van de raadsperiode 2010-2014 verschijnt om inspiratie te bieden voor nieuwe gemeentebesturen. Het bredere kader van dit burgerparticipatiebeleid is samengevat in acht bouwstenen voor lokale burgerparticipatie onder de passende titel Vertrouwen in de burger, in dit boekje als bijlage toegevoegd.

Ik wens u veel inspiratie en goede participatie.

Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties,  
Andrée van Es

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
Dualisering benadrukte zorg voor participatie	7
Rol van de burgemeester bij participatie	7
Tien gesprekken over bevorderen van goede participatie	8
<b>In college, raad, organisatie en samenleving</b>	<b>10</b>
Uit elkaar halen verschillende gebieden	10
1 In het college: procesbewaker	11
2 In de raad: proces volgen en educatie bevorderen	13
3 In het ambtelijk apparaat: integraal leren werken, proces gericht	15
4 In de samenleving: verantwoordelijk burgerschap en kijken naar unieke kwaliteiten	19
Alledaagse democratie zelf beleven	20
Vertrouwen in de kracht van de samenleving	21
5 ICT biedt kansen en gevaren	22
<b>Op de keper beschouwd</b>	<b>24</b>
Gezag verdienen met de menselijke maat	24
Op de keper beschouwd	25
Inhoud de schering, proces de inslag	25
Kunstig handwerk	26
Drie soorten burgemeesters: innovator, borger en burgervader	26
Verantwoording over kwaliteit van participatie als prikkel	27
Beweging geven zonder zich te beroepen op regels	29
<b>Aanbevelingen</b>	<b>30</b>
Tips: vertrouwen geven en leren van praktijken van elkaar	31
Vertrouwen in de kracht van burgers en integraal kijken	31
Laatste tip: borging van goede processen en leren van fouten	32
<b>Over de auteur</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage</b>	<b>36</b>
Vertrouwen in burgers	37
Bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente	37
Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid	39
Suggesties voor de gemeenteraden en besturen	39

# Inleiding

## Dualisering benadrukte zorg voor participatie

Het college bestuurt, de raad controleert en geeft kaders aan rond de te bereiken resultaten. Daarbij gaan gemeenten zorgvuldig met burgers om. De inbreng van burgers zorgt ervoor dat beter ingespeeld kan worden op de wensen en kennis van de lokale situatie. Er zijn vele waardevolle initiatieven om tot kwalitatief betere procedures voor participatie en inspraak te komen. Hoe zorgvuldig ook bedoeld: in dat proces van beleidsvoorbereiding en beleidsproductie kunnen fouten gemaakt worden en kunnen burgers zich toch onbegrepen voelen.

Zo komen we op de taak van de burgemeester. De burgemeester heeft bij de dualisering de taak gekregen om in het bijzonder op die omgang met burgers te letten. De burgemeester ziet vooral toe op de wijze waarop processen zijn ingericht.

---

### Artikel 170 Gemeentewet

1. De burgemeester ziet toe op:
  - a. een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
  - b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
  - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
  - d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
  - e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.

---

## Rol van de burgemeester bij participatie

De burgemeester is onafhankelijk, heeft gezag, maar gaat meestal niet over de inhoud. Hij wordt gezien als de persoon die staat voor eerlijkheid en rechtvaardigheid. Dit sluit aan bij het beeld van een enigszins op afstand van het partijpolitieke circuit staande, onafhankelijke vertrouwenspersoon. Juist deze persoon, die niet gericht is op het partijpolitieke spel, kan zich transformeren tot hoeder van de lokale democratie. Dat gebeurt ook al, alleen al doordat de inwoners dat van de burgemeester verwachten.

De burgemeester behoudt de zorg voor de kwaliteit van procedures voor burgerparticipatie, ook als de verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarsverslag geschrapt wordt. Dat sluit ook aan bij de taakinfilling van burgemeesters.

Maar kwaliteit blijkt onbekend en goede participatie niet vanzelfsprekend, blijktens het onderzoek van de Nationale Ombudsman<sup>1</sup>.

## Tien gesprekken over bevorderen van goede participatie

### **De kwaliteit van de participatieprocessen staat in de belangstelling. Hoe zien burgemeesters toe op de kwaliteit van participatieprocessen en wat doen ze om goede burgerparticipatie te bevorderen?**

Het ministerie wilde de inspanningen van burgemeesters rond participatie verkennen en waar mogelijk steunen. Daarom vroeg het ministerie mij om te inventariseren hoe burgemeesters aankijken tegen hun in artikel 170 (lid c) beschreven rol. Is de rol vooral intern gericht, op professionalisering van de gemeentelijke organisatie, of meer extern gericht. Kunnen de burgemeesters hun zorgplicht wel waarmaken of zijn daar extra interventies en bevoegdheden nodig en mogelijk?

Ik sprak met een aantal burgemeesters. Allemaal hadden ze op hun eigen manier een bijzondere band met participatie:

Mr T.P.J. Bruinsma (Vlaardingen)

Dhr W.H. De Gelder (Alphen aan den Rijn)

Drs. J.Th Hoekema (Wassenaar)

Drs. J.J.L.M. Janssen (Zeist)

Drs H.J. Kaiser (Doetinchem)

Mr B. Schneiders (Haarlem)

Dr. G.O. van Veldhuizen (Hoorn)

Mw A. van Vliet-Kuiper (Amersfoort)

Drs. J. Waaijer (Zoetermeer)

Dhr W.L. Zielhuis (Oldebroek)

---

<sup>1</sup> Nationale Ombudsman "We gooien het de inspraak in" september 2009

Elk gesprek gaf een uniek inkijkje in de betrokkenheid van deze burgemeesters bij participatie. Die betrokkenheid is groot. Meestal kwamen de meningen overeen, maar duidelijk werd dat elke burgemeester eigen accenten legt. In deze publicatie vindt u naast de algemene lijnen die de burgemeesters volgen ook een aantal opvallende initiatieven die in de gemeenten werden genomen.

# In college, raad, organisatie en samenleving

## **Uit elkaar halen verschillende gebieden**

De rol van de burgemeester op het gebied van participatie speelt zich op allerlei gebieden af. In het college leidt dit tot andere ingrepen dan in de raad, het ambtelijk apparaat of in de samenleving. Om een beeld te geven bespreken we elk gebied afzonderlijk.

- in het college als bewaker van het goede besluitvormingsproces met tijdige voorbereiding en goede afstemming,
- in de raad als ondersteuner en tipgever voor het participatieproces dat verder aan de raad is,
- in het ambtelijk apparaat als stimulator voor integraal werken en goede betrokkenheid van burgers bij beleid,
- in de samenleving als regisseur voor verantwoordelijk burgerschap,
- en in het algemeen als degene vertrouwen uitstraalt in de kracht van de samenleving

## 1 In het college: procesbewaker

Het college van B&W gaat uit van collegiaal bestuur. Waar de gemeenteraad gekozen is om het oneens te zijn en de politieke discussie publiekelijk aan te gaan, is het college meer een eenheid die door de gemeenteraad gestelde doelen binnen kaders omzet in resultaten. Bij collegiaal bestuur hoort ook elkaar vragen stellen. Vooral als het gaat om het gebruiken van de kracht in de samenleving zal de burgemeester vragen stellen. Hij ziet zich daarbij als een verbinder: verbinden in het college en verbinden met de raad.

Uiteraard voelen wethouders verantwoordelijkheid voor goede participatie. Toch zal de burgemeester altijd meekijken naar het proces. Hij kan bijna geen (inhoudelijke) beloften doen. Toch houdt hij spreekuur en krijgt hij inhoudelijke e-mails. Zijn aandacht daarvoor heeft invloed *“Dan ga je naar de wethouder, maar bewaak je wel de afspraken. Dat vinden ze niet leuk, maar ze moeten iets doen. Je kunt geen burgers aan het lijntje houden. Ook een nee kan een antwoord zijn, gezaghebbend nee zeggen is belangrijk.”*

Bij de voorstellen die in het college langskomen toetst de burgemeester altijd de procedures. *“Daarbij maak ik een splitsing tussen ambtelijk en bestuurlijk. Ik kijk vooral bestuurlijk, de gemeentesecretaris vooral ambtelijk.”*

Wethouders vragen ook wel eens om ingrijpen van de politie, maar de burgemeester kijkt dan breder: *“Dat kan als het echt nodig is, maar vaak zeg ik: ga eerst eens praten!”*

De burgemeester werkt integraal, hij laat de wethouders de inhoudelijke richting geven. Een van de geïnterviewden wijst er op dat de burgemeester goed kijkt naar de afweging tussen daadkracht en draagkracht. Een volgende wijst er op dat voor succes meer verbinding met de samenleving nodig is. *“Je hebt gewoon meer resultaat als je aansluit bij de krachten van de samenleving.”* Alle burgemeesters bepleiten inhoudelijke duidelijkheid door op sommige momenten met gezag nee te zeggen. Maar daarbij hoort wel dat wethouders aangeven dat ze mensen horen, hun opmerkingen begrijpen en waarom de gemeente in bepaalde richting niet mee kan gaan. *“Soms zijn er een paar insprekers die zich laten horen, niet laten overtuigen en ontevreden blijven. Maar de anderen willen wel duidelijkheid. Je neemt mensen ook serieus als je argumenten geeft waarom je het niet met hen eens bent”.*

Rond het burgerjaarverslag kan in theorie een frictie ontstaan als de burgemeester oordeelt over de kwaliteit van de participatie in projecten van wethouders en daarover in het openbaar rapporteert. De wethouders hebben geen zeggenschap over die tekst, zij kunnen feitelijke onjuistheden corrigeren. In de praktijk speelt dat probleem niet echt. Overigens viel mij op dat burgemeesters meestal wel een beeld hebben van de kwaliteit van de participatie, maar vooral bij de uitersten: wat gaat echt goed en wat

gaat fout? In de meeste organisaties is geen goed beeld van wat een zes of zeven verdient, wel welk participatieproces een vijf of een acht krijgt.

Het oorspronkelijke doel van het burgerjaarverslag blijft belangrijk. *“Ik ga door, ik verspreid het huis aan huis. Het kost maar 40.000, geeft leuke reacties en wordt algemeen goed ontvangen”*. Zo kan het Burgerjaarverslag blijven. Het kan ook op andere manieren, bijvoorbeeld als onderdeel van het gemeentelijke jaarverslag. In elk geval zal de burgemeester rekenschap geven over de kwaliteit van participatie. De een doet dat al via een weblog, de volgende kiest daar andere middelen voor. Het belang van het huis aan huis-blad moet ook niet onderschat worden. Dat lezen meer mensen dan een burgerjaarverslag.

Om te zien hoe het gaat met participatie is een blik van buiten naar binnen een waardevolle toevoeging. Visitatie van de kwaliteit van participatieprocessen door burgers, is dat een goed idee?

#### **Burgervisitatie rond Participatie halverwege raadsperiode**

Deze visitatie werkt als volgt. De gemeenteraad doet een oproep aan burgers om te solliciteren voor deelname aan een visitatiecommissie. Een onafhankelijke commissie wordt samengesteld vanuit een sollicitatiecommissie waarin de raad, het college van B&W en de griffier is vertegenwoordigd. De visitatiecommissie krijgt de opdracht te kijken naar de voorbije twee jaar participatie en te bepalen wat goed gaat en wat beter kan. De gemeentelijke organisatie maakt een zelfevaluatie rond participatie en kijkt zo kritisch naar zichzelf. De visitatiecommissie vraagt diverse beleids- en verantwoordingstukken en bestudeert deze om te komen tot een eerste beeld. Vervolgens maakt de commissie een lijst van de partners (binnen en buiten de organisatie) waar zij mee wil spreken. De gesprekken vinden in vertrouwelijke sfeer plaats. De visitatiecommissie rapporteert in een openbaar rapport.

Het door de gemeenteraad van Leeuwarden met succes geteste instrument ontvangt wisselend enthousiasme. De een vindt het een prima idee om de blik van buiten goed te gebruiken. *“Er zijn uitstekende mensen in de gemeente die wel een bijdrage willen leveren, maar die niet in een vast verband betrokken willen worden. Zij kunnen een frisse blik op de participatieprocessen geven.”* Een ander heeft twijfels en stelt dat je geen vertrouwen in het gemeentebestuur wint. *“Je geeft er ook mee aan dat je zo’n evaluatie niet meer zelf kunt. Dat zou een verkeerd signaal zijn.”*

### **Zeist: Publiek functioneringsgesprek**

De burgemeester van Zeist experimenteerde met een ander soort verantwoording over zijn werk. De burgemeester is, zoals alle burgemeesters op advies van de gemeenteraad benoemd door de Kroon. Iedereen die ergens in dienst is weet dat hij tegenwoordig rekening moet houden met functioneringsgesprekken. De burgemeester van Zeist heeft na een jaar burgemeester te zijn geweest aan een burgerpanel gevraagd wat ze van zijn functioneren vonden. Hij vroeg over zijn resultaten, zijn stijl van opereren, zijn openheid. De uitkomsten werden openbaar gemaakt.

## **2 In de raad: proces volgen en educatie bevorderen**

De burgemeesters zijn veel terughoudender in hun rol richting de raad. Ook hier heeft de burgemeester aandacht voor goede processen. Dat kan rond het tijdig betrekken van bewoners, maar het kan ook nodig zijn op een vroeg moment bestuurlijke consequenties te voorzien en die onder de aandacht te brengen.

De burgemeesters merken dat de raad steeds ververst en dat nieuwe leden moeten wennen aan het raadswork. Burgemeesters menen daarom dat educatie voor de nieuwe leden goed is, ook omdat ze anders de bestuurlijke stukken in worden gezogen. *Vroeger hadden mensen een lange carrière en kwamen daarna in de raad, nu is het lidmaatschap van de raad de eerste stap.* Overigens is het juist goed dat door voorkeurstemmen ineens (onervaren) mensen die niet hoog op de lijst waren geplaatst in de raad komen. *“Prima, omdat de raad zo meer aansluit bij de bewoners”.*

Nemen de burgemeesters die educatieve taak mede op zich? In Haarlem en Doetinchem was de burgemeester in elk geval betrokken bij initiatieven om in de gemeenteraad na te denken over de rol van de raad bij participatie.

### **Haarlem: nieuwe start met nieuwe raad over participatie**

De burgemeester van Haarlem merkte dat in de vier jaar na de verkiezingen, de afspraken over participatieprocedures wat uit het zicht waren verdwenen. Daarom besprak hij met de nieuwe raad direct na de verkiezingen de werkwijzen en afspraken rond burgerparticipatie. Zo wordt voorkomen dat het een werkwijze ‘van de oude raad’ is. Bij de afspraken wordt helder gemaakt op welke wijze voor bijzondere participatieprocessen gekozen wordt. De participatieladder wordt gebruikt en er wordt bevestigd hoe de participatieparagraaf er uit moet zien die bij alle stukken voor de gemeenteraad opgenomen is.

De politieke discussie geeft soms een negatief beeld van wat de gemeente doet. Een burgemeester merkte op dat het moeilijk is binnen de raad aandacht te vestigen op wat goed gaat. Naar de aard van zijn functie vergroot de politiek immers uit wat er mis is gegaan.

Toch zijn de burgemeesters warme voorstanders van een programma als “Gast van de raad”, waarbij burgers worden uitgenodigd de raad te bezoeken. *“Zorg wel dat mensen daarbij echt een leuk programma hebben. Het is hun kennismaking met de vertegenwoordigende democratie.”* Gaat het mis, dan zal de burgemeester ook hier vragen stellen en een handreiking geven.

Eén burgemeester geeft aan dat hij rond kaders stellen, controleren en de volksvertegenwoordigende rol drie uitersten ziet. Het gaat om kaders stellen, niet om kaders opstellen. Het gaat om controleren, niet om narekenen. Het gaat om het volksvertegenwoordiger zijn, niet om belangenbehartiger te zijn. Dat moeten raadsleden steeds opnieuw uitvinden. Ook andere burgemeesters werken aan meer duidelijkheid over de rol van de raad bij participatie. Maar in eerste instantie doet de raad dat natuurlijk zelf.

Gemeenteraden hebben werkconferenties waarbij ze bespreken hoe ze om kunnen gaan met representativiteit en op welke wijze de inbreng van omwonenden gepaard kan gaan met goede politieke sturing. Amersfoort heeft in “De rol van de raad in RO-procedures” beschreven op welke wijze de processen bij Ruimtelijke Ordening vormgegeven kunnen worden. Het past bij de activiteiten rond borging van participatie die de burgemeester initieerde. (zie ook bij “in het ambtelijk apparaat”)

#### **Amersfoort: beschrijven rol van de raad bij RO procedures**

Naast een kadernota over participatie, zoals veel gemeenten die hebben, heeft Amersfoort specifiek aandacht gegeven aan de rol van de raad in de ruimtelijke ordening. Dat geeft de organisatie duidelijkheid. Het geheel zorgt voor versnelde processen tegelijk met degelijkere participatieprocessen. Uitgangspunt is dat de nieuwe bestemmingsplannen zo globaal en flexibel mogelijk zijn. Globaal waar het globaal kan zijn en gedetailleerd waar het gedetailleerd moet zijn. In elk bestemmingsplan wordt de keuze voor de plansystematiek beargumenteerd. De processen zijn inmiddels sneller en de voorspelbaarheid van de tijd die de aanpassingen vragen is verbeterd.

Een klacht is een gratis advies, weten we uit de dienstverlening. Gemeente Haarlem heeft een aparte klachtencommissie ingesteld om te leren van fouten in de participatieprocessen. Dit zorgt ervoor dat de burgemeester als verantwoordelijke direct op de hoogte is van mogelijke missers in participatieprocessen.

### Haarlem: klachtencommissie inspraak

Als met de procedure voor participatie of inspraak iets niet goed is gegaan bestaat de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen bij het college van burgemeester en wethouders. Het bezwaar kan alleen gaan over de procedurele gang van zaken. Het college legt het bezwaar of de klacht om advies voor aan de klachtencommissie inspraak. Als alle partijen (bezwaarde, ambtenaren of bestuurders) zijn gehoord, geeft de commissie advies aan het college van burgemeester en wethouders hoe om te gaan met de klacht. Aan de hand van dat advies neemt het college een besluit over de klacht. Omdat deze klachten ook hun oorsprong kunnen vinden in de aan inspraak voorafgaande participatiefase worden ook participatie-elementen bij het uiteindelijke advies betrokken. De commissie bestaat uit vijf personen. Drie daarvan zijn burgerleden, de twee overige zijn lid van de Haarlemse gemeenteraad. Een ambtelijk secretaris en adviseur staan de commissie bij.

## 3 In het ambtelijk apparaat: integraal leren werken, proces gericht

De burgemeesters merken dat participatieprocessen een ander soort aandacht vragen dan vroeger. Het vraagt een nieuwe manier van denken en werken. De inhoud staat minder centraal. De kennis en de wensen van belanghebbenden worden betrokken en kunnen de inhoudelijke richting beïnvloeden. Dat is lastig voor het apparaat. *“Een nieuwe wijkgerichte aanpak met meer betrokkenheid van bewoners zorgt voor een cultuuromslag in het ambtelijk apparaat. Van top-down naar bottom-up. Dat kraakt en piept. Dat levert in eerste instantie fricties op. Maar ook concreet resultaat, meer afstemming, meer daadkracht en meer effect.”* Enkele burgemeesters wezen daarom op het belang van samenwerking met een gemeentesecretaris die ook passie heeft voor participatie.

Burgemeesters erkennen dat mensen vaak negatief zijn over participatieprocessen. Maar dat is niet altijd onvrede met het beleid: *“de gemeente luistert wel, maar men mist de terugkoppeling of men heeft het idee dat het besluit al genomen is. Men heeft vooral meer behoefte aan interactie.”*

Organisatie en insprekers zitten te vaak in een vaste reflex, zo meende de burgemeester van Zeist. *“Beroepsinsprekers moet je herkennen en kijken of ze in een andere rol beter tot hun recht komen. Een club die 100 bezwaarschriften indient is niet meer productief in het debat, niet voor zichzelf en niet voor de gemeente.”*

### **Zeist: Kenners van inspraak in Adviesgroep**

Elke gemeente kent wel zeer betrokken burgers die zo actief zijn dat de gemeente een dagtaak krijgt in het reageren op hun bezwaarschriften. De burgemeester van Zeist wilde de kennis van deze mensen graag productief laten zijn. Het idee was daarom om een bestemmingsplan door hen vooraf kritisch te laten bekijken om hun juridische kennis vooraf al te gebruiken. Dit lukte: de bewoners konden hun ergernis kwijt en de gemeente profiteerde van hun kennis.

Ook anderen gebruiken de beweging die uit de samenleving komt. Ontevredenheid omzetten in beweging in de goede richting is ook daar de opgave. In een vroeg stadium betrekken van bewoners en andere belanghebbenden scheelt in een later stadium veel ergernis en tegenwerking en je profiteert gewoon van meer kennis van zaken.

De gemeente Vlaardingen heeft de regie bij de ontwikkeling van de gebiedsvisie op de Broekpolder wat losgelaten om er meer uit te kunnen halen. Daarbij ontwikkelden burgers en gebruikers de gebiedsvisie samen met de gemeente. Het initiatief voor de Broekpolder kwam voort uit een door de burgemeester geïnitieerde Vlaardingse Dag van de Burgerparticipatie, een dag waarop burgers konden vertellen over wat hen in participatieprojecten mee of tegen is gevallen.

### **Vlaardingen: Dag van de Burgerparticipatie**

Op de door de burgemeester geïnitieerde Vlaardingse Dag van de Burgerparticipatie kunnen burgers vertellen over wat hen in participatieprojecten mee of tegen is gevallen. Tijdens de dag worden resultaten, vervolgstappen en uitdagingen besproken. De Dag van de Burgerparticipatie komt jaarlijks terug. Samen met enkele bewoners en organisaties wordt nagedacht over een nieuwe invulling, datum en tijdstip.

Gemeente Amersfoort gebruikte de druk van de buitenwereld om binnen de gemeentelijke organisatie een proces in te zetten van betere participatie en betere borging van participatie.

### **Amersfoort: Participatie onderdeel van de verbetercyclus**

Ontevredenheid over participatieprojecten leidde tot een Stadsbijeenkomst Participatie. Op die dag werden klachten geïnventariseerd over participatieprocedures in Amersfoort. Op een tweede bijeenkomst een half jaar later deed de gemeente verslag van de maatregelen die zij wilde nemen naar aanleiding van de eerste dag. Op deze wijze zetten de gemeente met druk van burgers een proces in om de kwaliteit van participatie beter te waarborgen. Het geheel werd aangepakt als een veranderingsproces, waarbij de medewerkers inspiratiebijeenkomsten en trainingen kregen, maar ook werd vastgelegd op welke wijze men processen vormgeeft en wat de rol is van de raad bij de participatie. De participatie werd zo een vast onderdeel van de verbetercyclus.

Elke gemeente heeft mensen in de organisatie die integraal werken. Deze mensen passen dan niet meer in de lijn van wonen of werken of verkeer, zij verbinden de lijnen juist. Het zijn bijvoorbeeld wijk- of buurtmanagers die alle organisaties kennen en bij fricties een plan maken om er uit te komen. Dat lukt meestal wel. Maar de burgemeester (of de wethouder) heeft de ruimte om verschil te maken. Die kijkt naar mensen, houdt mensen de hand soms boven het hoofd. *“Die nodig ik uit voor een kopje koffie”*. Soms heeft het ambtelijk apparaat die ruimte niet. Dan is het echt de bestuurlijke bevoegdheid om dat verschil te maken.

Bij gevoelige onderwerpen als het kappen van bomen kan de gemeente in de valkuil terecht komen dat de gemeente iets doorzet en de bewoners alleen de gemeente bestrijden. De burgemeester van Alphen aan den Rijn gaf aan dat hij dat een keer had meegemaakt in Bloemendaal als burgemeester. *“Die bewoners daar waren juridisch beter geschoold dan wij, we hebben toen kaders aangegeven waarbinnen de bewoners zelf een oplossing mochten vinden. Dat lukte.”* Dat kan natuurlijk vaker en gelukkig gebeurt dat ook. Meest uitgesproken is de Alphense methode, die nog verder gaat dan globale bestemmingsplannen opstellen en doelen centraal stelt in plaats van regels.

### **De Alphense Methode rond structuurvisie**

Alphen aan den Rijn koestert het Groene Hart. De burgemeester als voorzitter van de regiogemeenten die te maken hebben met het Groene Hart merkte dat restrictief beleid soms geen ruimte biedt voor de initiatieven die opkomen. Daarom bedacht de gemeente een manier om te sturen op doelen in plaats van regels. Daarbij maakt de gemeente met andere betrokken gemeenten rond het Groene Hart ruimte voor aanvullende kwaliteiten die vanuit ondernemers en bewoners worden bedacht. De essentie is dat de gemeente de bestaande kwaliteit koestert en bepaalt welke aanvullende kwaliteiten gewenst zijn. Dit gebeurt door wel de structuur en de besluitvormingsmechanismen vast te leggen, maar niet de structuurvisie te gedetailleerd in te vullen.

Komt er een reguliere aanvraag die past in de bouw- en gebruiksregels van het bestemmingsplan, dan verandert er niets. Komt er een nieuw initiatief dat buiten de regels valt, maar past binnen of bijdraagt aan de beleidsdoelen van de structuurvisie, dan gaat dat naar een commissie die initiatieven beoordeelt. Stel een ondernemer heeft het idee om te starten met een groothandel in tandartsapparatuur in een leegkomende agrarische stal. Dat paste in de oude benadering niet: hij zou een afwijzing krijgen. Nu dagen de beleidsmedewerkers en het college uit om met een kwalitatief goed plan te komen en te toetsen op het bereik van de kwalitatieve doelen in de structuurvisie. Niet de regels maar de doelen staan centraal. Er is ruimte geschapen om binnen de doelen van de gemeente eigen initiatieven te nemen.

Ook in Haarlem is gezocht naar methoden om meer te kunnen aansluiten op wat de gemeente kan, wat anderen kunnen doen en hoe dat geheel het beste uit kan pakken. De burgemeester had al in Heemskerk goede ervaringen opgedaan met het werken met wijkcontracten. Deze heeft hij vervolgens ook in Haarlem geïntroduceerd.

### **Haarlem: Wijkcontracten**

Bewoners, ondernemers en andere partijen uit een wijk maken gezamenlijk afspraken over het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid in de wijk. Partijen als de woningcorporatie en de betrokken wethouder en andere samenwerkingspartners zetten hun handtekening onder de concrete afspraken over het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Vooraf is besproken met de bewoners welke punten het meest belangrijk zijn door middel van een enquête en debatten. Onder het motto 'Haarlem, daar teken ik voor!' komen in het wijkcontract afspraken te staan over wie, wat, wanneer gaat doen in de wijk. De contracten bieden duidelijkheid en bewoners kunnen de afspraken controleren en bijhouden. De diverse betrokkenen kunnen aangesproken worden op de afspraken.

In Nederland hebben we geen Community Budget Forums, zoals ze wel in de VS worden gehouden. Dit zijn bijeenkomsten waarbij burgers meedenken over de begroting. De deelnemers krijgen inzage in de begroting en aan hen wordt gevraagd op basis van hun prioriteiten te kijken of ze verandering zouden willen zien. Op diverse manieren worden prioriteiten getoetst en met een elektronische stemming wordt de begroting beoordeeld. Dit leidt tot een advies aan het bestuur.<sup>2</sup>

Het blijft moeilijk om alle belanghebbenden te betrekken, vinden de burgemeesters. *“Het Ei van Columbus heb ik niet. We treffen veel dezelfde mensen bij visiedebatten, dat is niet goed. Dat gaat beter bij wijkinitiatieven. Wijkgericht werken is een manier om wel in contact te komen met andere groepen.”*

## 4 In de samenleving: verantwoordelijk burgerschap en kijken naar unieke kwaliteiten

Ik heb met de burgemeesters gesproken over hoe het college, de raad en het ambtelijke apparaat burgers betreft bij plannen en uitvoering. Het initiatief gaat dan vaak uit van de gemeente, die stelt het probleem vast, zoekt een doel en instrumentarium. Maar hoe gaat de gemeente om met zelf verantwoordelijkheid nemende burgers. Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de burgers niet “klant” worden van participatieprocessen? Burgers zijn ook kiezers en hebben eigen verantwoordelijkheden. Dat blijkt een onderwerp waar de burgemeesters zeker mee bezig zijn. Zo nodigt de gemeente Hoorn alle nieuwe inwoners uit als gast van het college om hen kennis te laten maken met hun bestuur. Ook hebben gemeenten programma’s als ‘gast van de raad’. Verder houden ze ronde-tafelgesprekken met ondernemers om te weten wat zij verwachten van de gemeente en wat zij zelf doen.

Verantwoordelijk burgerschap is een onderwerp waarmee nog steeds wordt geëxperimenteerd.

Ook aan vormen van zelfbeheer wordt gedacht, bijvoorbeeld door te werken met wijkbudgetten waarover buurtbewoners kunnen beslissen. Wijkbudgetten en wijkcontracten kunnen helpen om de verantwoordelijkheid niet alleen in de gemeentelijke organisatie te trekken, maar mensen een eigen verantwoordelijkheid te geven. Mensen beheren openbaar groen en organiseren gezamenlijk activiteiten voor de buurt. “Mensen hebben behoefte aan het vormen van een gemeenschap. Daar moet de gemeente aan bijdragen.”

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.dhs.state.or.us/communityforum/>

Vaak regelen mensen zelf veel, maar niet altijd. Soms ziet de burgemeester dat hij regie moet nemen en iedereen bij elkaar moet halen om de mensen zelf hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Rond veiligheid in de buurt of overlast blijkt het dan nodig om met diverse betrokkenen (bewoners, hulpverleners, politie) zaken af te stemmen om effectiever te kunnen optreden.

### **Verantwoordelijk burgerschap stimuleren**

Er zijn terreinen waar de gemeente overlast of andere problemen niet alleen kan oplossen. De burgemeester heeft dan de mogelijkheid om het probleem te agenderen en diverse betrokkenen uit te nodigen “op de koffie”. Hij haalt ouders, school, jongerenwerker, hulpverleners bij elkaar rond drugsproblemen. De burgemeester vraagt in zo’n gesprek hoe de mensen het probleem zien en wat een ieder kan doen. Op deze wijze wordt integraal naar het probleem gekeken en kunnen mensen vanuit hun eigen kennis en kracht een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem. Op het overleg worden afspraken gemaakt en wordt vastgelegd op welke wijze de voortgang wordt gevolgd.

Deze agendamacht om mensen uit te nodigen helpt, hoewel de burgemeesters benadrukken dat ook wethouders dit kunnen doen en ook wel aanschuiven bij een dergelijk gesprek. (Zoetermeer, Wassenaar, Oldebroek)

Ook buiten de gemeente is het goed mogelijk om mensen erbij te vragen, “dat vinden ze zelfs leuk”. *“Er zijn best mensen in de gemeente of daarbuiten die iets willen bijdragen. Die mensen willen zich niet langdurig verbinden. Maak ze geen secretaris van een vast overleg, maar geef ze wel een losse klus.”*

Het gaat ook om kleine dingen om verantwoordelijk burgerschap te verbinden met het werken voor de publieke zaak: wijkbezoeken, wijkfietstochten tot aan het bezoek aan een honderdjarige. *“Bezoek ook de goede dingen, niet alleen waar het fout gaat. En let op de after-sales na een bezoek.”*

## **Alledaagse democratie zelf beleven**

Wat ik tot nu toe beschreef, gaat vooral over het politiek bestuur en inspraak dan wel samenspraak rond beleid. Participatie is breder en gaat over de alledaagse democratie: zelfstandige burgers die eigen keuzes maken over hun leven en leefomgeving.

Rond die kleine, alledaagse democratie zien we grote culturele verschillen tussen met name de Verenigde Staten en Europa. Burgerschap is in de VS sterk verbonden met de Amerikaanse geschiedenis, waarbij mensen zelf hun gemeenschap organiseerden.

Jaarlijks wordt Constitution Day gevierd. Er wordt ook jaarlijks een National Conference on Citizenship gehouden. Burgerschap wordt door tal van organisaties gepromoot. Er zijn gemeenten die in Community budget forums de begroting met inwoners doorspreken en hen mee laten denken over prioriteiten om de democratie zelf te beleven als meer dan stemmen op een “eigen” vertegenwoordiger.

Het is moeilijk om een cultuur over te nemen, als we dat al zouden willen. Er gebeurt ook al veel rond burgerschap in Nederland, zoals het project Handvest Verantwoordelijk Burgerschap en diverse educatieve projecten. Enkele burgemeesters verwijzen ook wel (jaloers) naar de Verenigde Staten. Er wordt wel veel gedaan om burgers zelf een initiatief te laten nemen. Dat kan gaan om kleine zaken als rond de tijd van vuurwerk burgers zelf laten opletten: voorkomen dat er kerstbomen buiten liggen die gemakkelijk in vlammen op gaan. Ook het vegen van de stoep als het flink heeft gesneeuwd kwam aan de orde.

## Vertrouwen in de kracht van de samenleving

De burgemeester moet het vertrouwen in de kracht van de samenleving ook uitstralen. *“Het moet meer de kant op van mensen bij elkaar halen. Waarom vragen we het de mensen niet zelf? Dan geloof ik wel in het oplossend vermogen van de samenleving.”*

Veel burgemeesters gaven aan dat zij steeds meer overtuigd geraakt zijn van de kracht van bewoners zelf. *Hoe langer ik in het bestuur zit, hoe meer ik merk dat je bepaalde dingen gewoon niet zelf kunt. Daarom moet je zuinig zijn op het maatschappelijk middenveld. Heb je vertrouwen in mensen, ken je de mensen die wat kunnen, dan kun je met 1500 euro ineens heel erg veel doen. Heb je een bezoek gebracht aan een vereniging en zie je iemand die wat kan, met een kleine bijdrage of wat tijd, kun je veel doen, dat krijg je met rente terug!* De burgemeester omschreef zijn rol daarom als *“Een hand om het vlammetje in de buurt!”* Een ander vergeleek het met een barbecue: *“Ik wil zorgen dat de kooltjes zuurstof hebben zodat ze anderen aansteken”.*

Dat vraagt wel aandacht, een compliment, een kleine bijdrage uit een potje. Of de burgemeester maakt een afspraak om langs te komen als het mensen lukt in hun buurt verbetering te brengen: *“als het u lukt kom ik met rozen!”* Het vraagt verschillen zien tussen mensen, omdat elke buurt weer een ander vlammetje heeft. *“Je moet de mensen kennen en in persoon uitnodigen. Je moet mensen toucheren, raken”.* Een compliment van de burgemeester kan voor veel mensen heel belangrijk zijn. Ga je op de formele toer dan win je de oorlog niet. Hij wil de burgers vroeg betrekken en uit de klantenrol halen. *Je moet steeds de wedervraag stellen, wat gaan jullie doen?*

De echte rol van de burgemeester is steeds de menselijke kant te blijven zoeken. De burgemeester moet mensen kennen en gekend worden, *“daar moet je energie in steken, hoe je dat doet moet vooral bij je passen.”*

Verder pleiten de burgemeesters ervoor om de gedachten over democratie steeds op te frissen. Dan gaat het niet zozeer om hoe de Tweede Kamer werkt, maar wat het betekent om te besturen, moeilijke afwegingen te maken en verder te kijken dan een getalsmatige meerderheid. *“In de VS is dat veel meer een cultuur, hier is dat wat weggefallen.”*

Er wordt in Nederland wel geëxperimenteerd met methoden om burgers zelf te laten ervaren hoe moeilijk beslissingen zijn en tevens te profiteren van hun keuzen. Sinds Gordon Brown in 2007 in het Verenigd Koninkrijk aandacht vestigde op de burgerjury en deze introduceerde als nieuw Big Idea is er in het VK volop mee geëxperimenteerd. De ervaringen zijn gunstig<sup>3</sup>. In Nederland zagen we het gebruik van de burgerjury in de gemeente Oude IJsselstreek. De burgemeester was enthousiast.

#### **Oude IJsselstreek: burgerjury**

De gemeente Oude IJsselstreek hield een burgerjury. Deze bestaat uit mensen die aselekt (“at random”) gekozen zijn uit de lokale bevolking. Deze jury krijgt een vraag of situatie voorgelegd waarover zij zich een oordeel moet vormen en een advies moet geven. Het adviesverslag is te vinden op de site van de gemeente.

## **5 ICT biedt kansen en gevaren**

Burgemeesters zien kansen bij het gebruik van informatietechnologie en internet. De burgemeester van Amersfoort sprak door middel van een filmpje de burgers van haar stad toe om haar vertrek als burgemeester aan te kondigen. Verschillende burgemeesters hebben een web-log en geven aan dat ze daar geregeld reacties op krijgen.

Twitteren trof ik niet bij deze burgemeesters, dat is te vluchtig en te beknopt, de burgemeester is meer van de *proven technology* en nuance. De burgemeesters adviseren de wethouders dan ook om voorzichtig met twitter om te gaan en geen uitspraken te doen over collega's. Korte, kleine quotes kunnen een grote rol spelen.

---

<sup>3</sup> Tom Wakeford “Citizens Juries: a radical alternative for social research” 2005  
<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU37.pdf>

Maar het is zeker belangrijk om de technologie te gebruiken. ICT maakt het mogelijk om verschil te maken tussen mensen. Mensen worden niet gevraagd om naar de gemeente te komen, maar kunnen op het moment dat zij willen beschikken over de informatie die aansluit op hun behoeften. Dat past juist bij wat participatie nodig heeft: niet-hiërarchisch, vraaggestuurd, met de mogelijkheid om persoonlijk te informeren.

De burgemeester van Alphen aan den Rijn gaf zelfs aan dat we over tien jaar door middel van de persoonlijke internetpagina veel beter directe contacten met burgers kunnen hebben. Als je mensen persoonlijk moet aanspreken en onderscheid moet maken is dat met nieuwe technologie heel goed mogelijk. Zijn tip voor nieuwe jonge burgemeesters is dan ook om met name rond e-participatie een Gideonsbende om zich heen te verzamelen en iets nieuws te forceren.

# Op de keper beschouwd

## **Gezag verdienen met de menselijke maat**

De gesprekken gaven aan dat aan de burgemeester meer en andere eisen worden gesteld dan vroeger. De burgemeester moet het gezag tegenwoordig verdienen. Hij moet midden in de samenleving staan en vertrouwen winnen. Hij moet om kunnen gaan met TV, kranten, het internet en de 100 jarige buurtbewoner. De burgemeester is een boegbeeld, daar ligt ook een gevaar. Mensen denken dat hij alles kan doen. Dit maakt hem soms ook de laatste strohalm, vooral waar het gaat om participatie. Maar hij is niet de sterke man die alles wel regelt. Ook de burgemeesters die zich profileren met het thema veiligheid zijn meestal kien op de menselijke maat en de relaties tussen gemeente en bewoners.

## Op de keper beschouwd

Participatie en het behalen van resultaten lijken met elkaar vervlecht als in een weefgetouw. De inhoudelijke richting wordt uitgezet door politieke keuzen van de raad en de invulling met instrumenten door de wethouder. De inhoud staat daarbij voorop en de organisatie gaat aan de slag om resultaten te behalen. In termen van het weefgetouw: de schering.

Participatie van burgers gaat dwars daar doorheen. Burgers bekijken de inhoud anders, vanuit wat er gebeurt in hun directe omgeving. Zij willen serieus genomen worden: zij willen hun kennis gebruikt en hun argumenten overgenomen of weersproken zien. Bij de kwaliteit van de procedures voor participatie staat niet de richting centraal. Daar komen vragen aan de orde als: zijn alle belanghebbenden gehoord? Is er een oplossing gevonden die meer recht doet aan de verschillende belangen? Is er voldoende gebruik gemaakt van kennis buiten het apparaat? Is de tijd goed gebruikt? Participatie vormt de inslag. Juist door geen inhoudelijke positie in te nemen is de burgemeester hier zeer geschikt voor.

## Inhoud de schering, proces de inslag

De inhoud vormt de schering, het proces de inslag. Samen weven ze het kleed. In het verleden stond de inhoud voorop. De politiek bepaalde wat er gebeurde. Het ambtelijke apparaat had voldoende kennis. Maar met de hogere opleiding van burgers, toenemende mondigheid, maar ook toenemende complexiteit van problemen is het belangrijker geworden om aan te sluiten bij de kennis en kracht in de samenleving. Daardoor is het proces steeds belangrijker geworden. Wat we het laatste decennium zien is dat de ambtenaar die goed is in processen succesvoller is geworden en de kennisambtenaar moet wennen dat de buitenwereld het soms beter weet of andere, aanvullende kennis heeft. Op dezelfde manier is de burgemeester belangrijker geworden. Deze taak als procesbewaker past goed bij de burgemeester en de buitenwereld erkent dat de burgemeester hier een belangrijke positie in heeft.

## Kunstig handwerk

De burgemeesters die ik gesproken heb zijn niet op zoek naar manieren om die rol om te letten op de omgang met burgers en de procedures voor participatie meer te regelen. Het gaat hen meer om kunstig handwerk dat past bij de persoonlijke stijl van de burgemeester. Vooral authentiek blijven is het advies aan nieuwe burgemeesters.

Juist door bestuur en burgers te verbinden heeft de burgemeester zeer veel ruimte om participatie van burgers te verbeteren en bevorderen. Hij kijkt en luistert veel. Hij maakt onderscheid tussen mensen en probeert verschillende mensen verschillend behandelen.

## Drie soorten burgemeesters: innovator, borger en burgervader

Burgemeesters zijn op verschillende manieren bezig als hoeder van de democratie. Het viel mij op dat er veel overeenkomsten zijn, maar iedere burgemeester maakt zijn eigen functie. Er zijn er die zoeken naar vernieuwing van het systeem om nieuwe vormen van participatie mogelijk te maken en beter aan te sluiten bij de krachten in de samenleving. Er zijn er die het systeem willen aanpassen om participatie vanuit de samenleving de vaste plaats te geven in het beleidsproces die het tegenwoordig verdient. Er zijn er die zien wat er buiten het systeem valt en als burgervader hoeder zijn van de samenleving.

Elke burgemeester heeft wel wat van alledrie: innovator, borger en burgervader. Niet elke burgemeester is even gericht op goede verantwoording van de kwaliteit van participatieprocessen.

1. De participatieprocessen die een onvoldoende verdienen omdat er zaken misgaan krijgen aandacht zodra burgers zich roeren. De burgervader treedt hier op.
2. Experimenten met vernieuwing die het in zich hebben om een acht of negen te krijgen voor het proces krijgen ook alle aandacht, de innovator is enthousiast.

3. Moeilijker is het om te zien welke processen redelijk gaan, maar beter kunnen, dat is de kwaliteit van de participatieprocessen over de hele breedte. In zo'n compleet beeld is de burgemeester vaak niet geïnteresseerd, alleen degene die de kwaliteit wil borgen. Dat is jammer. De zorg van de burgemeester voor de kwaliteit van de procedures voor burgerparticipatie was geïntroduceerd omdat participatie niet iets is dat "erbij komt".

## Verantwoording over kwaliteit van participatie als prikkel

Het burgerjaarverslag zal in de toekomst niet meer verplicht zijn. Maar het was geïntroduceerd om de toeziende taak te benadrukken en zich goed te kunnen verantwoorden. Bij participatie was dat nog niet goed gelukt. Maar wat gaan de gemeenten dan doen om te zien of de kwaliteit van de participatie goed is, of er geleerd wordt van fouten, of de processen niet meer kosten dan nodig? Dat miste ik bij de meeste gesprekken, ook al gaan de meeste geïnterviewden door met verantwoorden, via het gemeentelijk jaarverslag.

Er is aandacht voor de uitersten: echt nieuwe, goede processen en de processen die verkeerd (dreigen te) gaan. De middenmoot gaat redelijk, maar daardoor is daar weinig aandacht voor. Uit onderzoek van het IPP<sup>4</sup> blijkt dat slechts 13% van de gemeenten participatiemethoden vaak evalueert. Dan weten we nog niet eens of uit die evaluaties lessen getrokken worden en deze een vervolg krijgen in de organisatie. Bij de vraag over de verbeterpunten werd in het IPP- onderzoek dan ook vaak genoemd dat burgerparticipatie een meer structurele vorm zou moeten krijgen, door middel van verankering in de gemeentelijke organisatie. In deze gesprekken blijkt vooral Amersfoort gericht op het borgen van goede participatie, toevallig of niet: 10% van de burgemeesters.

---

<sup>4</sup> Mieke Dinjens Burgerparticipatie in de lokale politiek IPP 2010

Ik hoop dat er, ook als het burgerjaarverslag verdwijnt, aandacht blijft voor verantwoording over de kwaliteit van de procedures voor participatie: niet alleen goede en innovatieve of slechte voorbeelden, ook de middenmoot. Dat kan natuurlijk in het gemeentelijk jaarverslag of op veel andere manieren. We kwamen er al enkele tegen: het publiek functioneringsgesprek, de burgervisitatie en de dag van de participatie met diverse organisaties en personen. Ook is het goed als er direct een terugkoppeling is over de kwaliteit van het proces aan de mensen die hebben deelgenomen.

Participatie is niet alleen meedenken over wat de gemeente gaat doen, het gaat ook over een oordeel uitspreken over hoe het is gelukt. Verantwoording over de kwaliteit van participatie is een prikkel tot verbetering, het kan ook bijdragen aan het winnen van vertrouwen. Anders blijft vooral de aandacht voor wat er fout ging hangen.

## Beweging geven zonder zich te beroepen op regels

Alle geïnterviewden melden dat ze geen behoefte hebben aan nieuwe wetgeving en nieuwe bevoegdheden op het gebied van participatie. *“Heb je een formele bevoegdheid nodig? Wat in de Gemeentewet staat is genoeg! Altijd is er vervolgens wel een reden om iets te doen. En dan kom je ergens om een medaille uit te reiken: dat gebruik je om goede mensen te spotten. Heb je geen wijkopbouw in je portefeuille? Dan heb je wel communicatie in je portefeuille. Je zet niet de inhoudelijke lijnen formeel uit, maar je geeft beweging door krachten in de samenleving te steunen.”*

De burgemeester van Doetinchem pleitte ervoor dat de burgemeester niet volgens een vast systeem gaat werken. *“De wethouders passen er al in en het apparaat heeft de neiging alles in systemen te brengen. De burgemeester moet daar doorheen blijven gaan.”*

Eigenlijk hoeven burgemeesters op het gebied van participatie niet zoveel omschreven bevoegdheden. Liefst blijven ze op de achtergrond om te zorgen dat dingen goed gaan en voor elkaar komen. Het viel mij op hoe vaak de burgemeester eerder een stille kracht is dan de persoon die zich voor laat staan op een initiatief. De burgemeester laat anderen delen in succes en gunt anderen hun aandeel.

# Aanbevelingen

## Tips: vertrouwen geven en leren van praktijken van elkaar

Wat zijn nu de tips voor burgemeesters die te halen zijn uit de gesprekken die anderen kunnen helpen? Natuurlijk zijn er algemene tips zoals:

- Zorg voor een goede uitgebreide inwerkperiode waarbij je kijkt en luistert
- Zorg dat burgers vroeg betrokken worden en uit de klantenrol gehaald. De wedervraag stellen, wat gaan jullie doen?
- Zorg dat je in de rol komt van ontwerpen, ontwikkelen en sturing van burgerparticipatie, vooral bij de grotere innovatieve projecten.
- Vertrouw op je ambtelijk apparaat. Ga uit van vertrouwen en doe het niet alleen.
- Regel je eigen feedback, zodat je het hoort als je iets slecht hebt gedaan.
- Organiseer dat je inzage hebt in de klachten en meldingen, kijk of die in de juiste trechter komen. Spreek met de mediators en de ombudsman.
- Behoud je signaalgevoeligheid, kijk uit voor alleen aandacht voor instituties, elk bezoek aan mensen is een kans om signalen te horen en krachten in de samenleving te spotten.
- Blijf inspireren en prikkelen, juist door steeds iets anders te zoeken.
- Kies een oude rot in het vak als maatje voor intervisie.

### Vertrouwen in de kracht van burgers en integraal kijken

Wat hebben de burgemeesters in de praktijk gedaan om de participatieprocessen te verbeteren? Heel veel! Als vernieuwer, als burgervader en als burger van goede processen. Het werk is moeilijk in een aanbeveling te vangen. Ik kom op drie zaken. Deze hebben te maken met de houding van de burgemeester, de beleidsaandacht en het instrumentarium.

1. Dat staat als eerste voorop: ***vertrouwen hebben in de kracht van burgers, complimenten geven als het goed gaat en ruimte bieden***
2. Kijk nauwlettend toe als het mis dreigt te gaan, gemeente en burgers in een loopgraaf dreigen te komen of als er kansen zijn voor bijzondere samenwerking. Bij procedures staan ***niet de regels centraal maar de doelen***. Daarbij kijkt de burgemeester vooral ***integraal*** en hij spreekt de mensen persoonlijk aan.
3. Derde is het ***gebruik van een aantal instrumenten en praktijken*** dat in deze rapportage naar voren kwam, waarbij elke burgemeester andere keuzen zal maken:

Het instellen van een aparte *klachtencommissie* met raadsleden en burgers rond de procedurele kant van inspraak en participatie

*Afspraken maken met de raad bij de start van de raadsperiode rond het omgaan met participatie*

*Beschrijven en bespreken van de rol van de raad in procedures om de keuze voor bepaalde vormen van participatie te structureren*

*Het inzetten van een veranderingsproces in de organisatie rond participatie met doelen, opname in functioneringsgesprekken, educatie en intervisie*

*Meer gebruik maken van de kennis van ervaren insprekers door hen een adviserende rol te geven*

*Sturen op doelen van een structuurvisie in plaats van vastleggen van regels, initiatiefnemers uitdagen om aan te geven hoe zij bijdragen aan de doelen*

*Werken met wijkbudgetten, ondernemersbudgetten en wijkcontracten*

*Afstemmingsbijeenkomsten waarbij de burgemeester vraagt hoe de betrokkenen het probleem zien en wat een ieder kan doen*

*Inzet van Burgerforums rond de begroting*

*Inzet van Burgerjuries rond complexe vraagstukken*

*Burgervisitatie rond de kwaliteit van participatie om een blik van buiten te krijgen*

*Publiek functioneringsgesprek van de burgemeester na zijn eerste jaar*

## **Laatste tip: borging van goede processen en leren van fouten**

Uit mijn onderzoek blijkt dat er aandacht is voor de uitersten: echt nieuwe, goede processen en de processen die verkeerd (dreigen te) gaan. De middenmoot gaat redelijk, maar daardoor is daar weinig aandacht voor. De rol van borger van goede processen ook in de middenmoot kan zeker versterking gebruiken. Mijn tip aan burgemeesters is dat er, ook als het burgerjaarverslag verdwijnt, aandacht blijft voor verantwoording over de kwaliteit van de procedures voor participatie: niet alleen

goede en innovatieve of slechte voorbeelden, ook de middenmoot. Dat maakt het makkelijker om binnen de organisatie te leren, maar ook om als burgemeesters te leren van elkaar. Verantwoording over de inhoud is redelijk, verantwoording over kwaliteit van participatie is zwak, dat maakt vooralsnog een wankel vlechtwerk.

# Over de auteur

**Hein Albeda** is zelfstandig adviseur. Daarvoor was hij directeur van Rekenschap (6 jaar) en verbonden aan adviesbureau Andersson Elffers Felix (2 jaar) en de Consumentenbond (7 jaar). Politiek is Hein Albeda onafhankelijk. In het verleden werkte hij als fractie-medewerker voor de PPR in Amsterdam (4 jaar) en bij de Tweede Kamer (4 jaar).

Hein Albeda inventariseerde eigener beweging op welke wijze burgemeesters interactie met burgers organiseren over het burgerjaarverslag. Op de site [www.verantwoording.nl](http://www.verantwoording.nl) staan diverse publicaties, waaronder “Vertrouwen, rekenschap en interactie: *Methoden om meer interactie te krijgen over het burgerjaarverslag*”.

De auteur is verantwoordelijk voor de inhoud van de teksten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als uitgever en opdrachtgever niet inhoudelijk verantwoordelijk.

# Bijlage

## Vertrouwen in burgers

### Bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente

Een nieuwe collegeperiode voor uw gemeente brengt nieuwe taken en uitdagingen met zich mee. Als gemeentebestuur raakt u nooit uitgediscussieerd over hoe je als gemeente op een effectieve manier inwoners betreft bij besluitvorming en uitvoering van beleid. En terecht. Er zijn vele goede voorbeelden maar vaak kan het beter. Bovendien verandert de samenleving constant. U zult altijd weer opnieuw moeten bekijken hoe u inwoners wilt en kunt betrekken bij uw werk. Met deze brief wil het Instituut voor Publiek en Politiek u een aantal suggesties oftewel bouwstenen meegeven voor de nieuwe raadsperiode. De start van de nieuwe raads- en collegeperiode is een goed moment om hierover afspraken te maken. De invulling is natuurlijk maatwerk per gemeente.

### Waarom is burgerparticipatie (juist nu) zo belangrijk voor gemeenten?

- Omdat er veel maatschappelijke onrust is en het democratisch stelsel tegen grenzen aanloopt. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt gestaag verder. Dit is een probleem voor zowel 'gevestigde' partijen als nieuwkomers. Burgerparticipatie vervangt uiteraard niet de representatieve democratie en is geen panacee voor alle problemen. Wel zijn het actief laten meedenken van inwoners en het maatschappelijk initiatief onmisbaar; niet alleen af en toe meepraten maar echt (mee)doen!
- Omdat in de huidige samenleving ideologieën steeds minder eenduidig zijn en grenzen vervagen. Inwoners willen meer voor specifieke onderwerpen die hen interesseren en voor kortere tijd betrokken worden.
- Omdat veel inwoners hoger opgeleid zijn en via verschillende wegen geïnformeerd worden. Internet en nieuwe communicatiemiddelen zijn pas sinds een aantal jaren echt gemeengoed. Dit biedt kansen voor gemeenten om inwoners te betrekken.
- Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. Vooral complexe opgaven als vergrijzing, krimp, klimaat, veiligheid en gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van draagvlak in de samenleving. Meedenken via inspraak, maar vooral samen met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden. Zo worden burgers bondgenoten en mede-eigenaren van het publiek domein, in plaats van ontevreden inwoners.
- Omdat de gemeenten de afgelopen vijftien jaar veel hebben geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Er zijn veel goede voorbeelden, maar in de meeste gemeenten vormt burgerparticipatie nog niet vanzelfsprekend een onderdeel van de manier van werken (lees het rapport van de Nationale Ombudsman 'Wij gooien het de inspraak in' en het rapport 'Burgerparticipatie in de lokale politiek' van het IPP).

### Burgerparticipatie, wat is dat nou wel en niet?

- Burgerparticipatie is het deelnemen van inwoners en hun organisaties aan agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk uitvoering en evaluatie van (in dit geval) gemeentelijk beleid. Maar:
- burgerparticipatie is geen uitholling van, maar een aanvulling op de representatieve democratie. De rol van de gemeenteraad is niet uitgespeeld maar verandert wel.
- burgerparticipatie is niet alleen een doel op zich. Het is vooral een middel om maatschappelijke opgaven aan te pakken, om verantwoordelijkheid te delen binnen sectoren als zorg, veiligheid, onderwijs of leefbaarheid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over interactieve instrumenten, projecten en methoden maar vooral over een open, geïnteresseerde, luisterende houding en cultuur bij de gemeente.
- burgerparticipatie beperkt zich niet tot wijkgericht werken of communicatie, het is onderdeel van een professionele werkwijze van ambtenaren, ingebed en verankerd in de hele organisatie.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over meepraten maar over het delen van verantwoordelijkheid voor het publieke domein. Burgerparticipatie is niet alleen gericht op besluitvorming en het produceren van beleidsdocumenten, maar ook op de uitvoering van beleid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over initiatieven die een gemeente neemt om inwoners bij beleid te betrekken, maar ook over het ruimte geven aan en ondersteunen van burgers die zelf met ideeën en initiatieven komen.

### Enkele feiten en cijfers

- 57% van de raadsleden vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, met name als het gaat om interactief beleid of informele burgerinitiatieven (Trouw).
- 94% van de gemeenten organiseren inspraak- of themabijeenkomsten (IPP).
- 46% van de gemeenten maakt gebruik van dorps- of wijkbudgetten (IPP).
- Bij 70% van de gemeenten zijn geen schriftelijke afspraken over rolverdeling tussen College en Raad vastgelegd m.b.t. burgerparticipatie. Minder dan 50% heeft een participatienota (IPP).
- Minder dan 20% van de gemeenten maakt actief gebruik van 'nieuwe media' bij participatie (IPP).
- Burgerparticipatie wordt weinig geëvalueerd: 13% van de gemeenten doet dat vaak (IPP).
- 100 gemeenten namen deel aan de proeftuinen "In Actie met Burgers!" (BZK/VNG).
- 50% van de VNG-leden vraagt om meer aandacht voor burgerparticipatiebeleid: maak het, verbeter het en/of veranker het in de gemeentelijke organisatie (VNG).

## Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid

### Suggesties voor de gemeenteraden en besturen

Zoals bij belangrijke beleidsnota's wordt ingegaan op de betrokkenheid van bewoners, kan ook in het collegeakkoord en -programma een aparte alinea over burgerparticipatie worden opgenomen. Zowel raadsleden, B&W als ambtenaren staan veelal positief ten opzichte van burgerparticipatie. Maar de meeste gemeenten hebben nog geen duidelijke interne rolverdeling en geen burgerparticipatienota. Natuurlijk regel je burgerparticipatie niet alleen met een nota en een alinea in het collegeprogramma. Maar die helpen wel om te bepalen wat je als gemeente wilt met burgerparticipatie en hoe daarbij de taken tussen burgers, raad en college zijn verdeeld.

#### 1. *Burgers met budgetten*

Veel gemeenten hebben een leefbaarheidsbudget waarmee kleine bewoners-initiatieven worden bekostigd. Om de verantwoordelijkheid voor het publieke domein werkelijk over te dragen aan bewoners zijn ook structurele budgetten mogelijk. Denk aan wijk- en dorpsbudgetten.

#### 2 *Geef burgerinitiatieven een kans*

Richt de gemeentelijke organisatie zodanig in dat initiatieven van inwoners en organisaties serieus worden opgepakt. Voorkomen moet worden dat inwoners vastlopen in het gemeentelijke apparaat. Oplossingen zijn een éénloketfunctie en een medewerker die het initiatief begeleidt. Regel een 'initiatievenmakelaar' of een andere manier van ondersteuning. Zorg ook voor een koppeling van de initiatieven naar college en raad.

#### 3 *Burgers hebben invloed op de gemeenteraad*

Uiteindelijk is de raad het orgaan dat besluiten neemt. Hij kan wel het vertrouwen en de legitimiteit van zijn besluiten vergroten door participatie mogelijk te maken of zelf participatie te organiseren. De participatieve en representatieve democratie versterken elkaar alleen als de gemeenteraad een actieve rol in het proces speelt. Hierbij een aantal mogelijkheden waarmee de raad aan de slag kan:

- Referendum: door middel van een referendum kunnen burgers gevraagd of ongevraagd beleid corrigeren of de gemeenteraad advies geven. Dit draagt bij aan een politieke cultuur waarin de burger centraal staat.
- Het formele recht op een burgerinitiatief: hiermee kunnen inwoners een onderwerp op de raadsagenda zetten. De gemeente kan inwoners deze mogelijkheid bieden door middel van een gemeentelijke verordening.

- Vergadervormen: de meeste gemeenten hebben de afgelopen periode geëxperimenteerd met vergadervormen. Een goede inrichting van de vergaderstructuur kan het makkelijker maken voor inwoners om deel te nemen aan discussies.
- De raad organiseert zelf participatie: er is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met instrumenten. Denk eens aan een burgerjury, (digitaal) burgerpanel, burgerforum en burgervisitatie.

#### 4 *Verankering burgerparticipatie in de organisatie: procesafspraken vastleggen*

De afspraken (spelregels) voor burgers, raad en college over de manier waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven, moeten worden vastgelegd. Daarvoor is aandacht in het collegeprogramma, in een kadernota burgerparticipatie en het is onderdeel van alle belangrijke beleidsprojecten (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities).

#### 5 *Kwaliteit burgerparticipatie: evaluatie is de standaard*

De kwaliteit van burgerparticipatie moet zijn geborgd, net zoals ander gemeentelijk beleid. Dus als onderdeel van de planning & control-cyclus worden evaluaties standaard uitgevoerd, en vindt toetsing door de gemeenteraad plaats en bewaking door de burgemeester.

#### 6 *Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie*

De burgemeester staat enigszins op afstand van de partijpolitiek en kan zich als onafhankelijke vertrouwenspersoon opstellen. Tevens heeft de burgemeester een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Over de invulling van deze rol kunnen afspraken worden gemaakt in het collegeprogramma.

#### 7 *Open gemeente 2.0*

- De gemeente is open over plannen en documenten die van belang zijn voor de burgers: actieve openbaarheid en toegankelijkheid, ook digitaal.
- Het internet en nieuwe communicatiemiddelen bieden nieuwe mogelijkheden om inwoners te betrekken.

#### 8 *Benadering specifieke doelgroepen*

Bij al deze maatregelen bereikt de gemeente meestal een beperkte groep actieve burgers. Die groep is essentieel om lokale kennis, betrokkenheid en energie te mobiliseren. Maar het is tegelijkertijd belangrijk om apart aandacht te besteden om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

### Meer informatie en concrete voorbeelden

Meer informatie over de bouwstenen en links naar voorbeelden vindt u op [www.gemeenteraad2010.nl](http://www.gemeenteraad2010.nl) onder de knop 'Bouwstenen voor burgerparticipatie'. Het Instituut voor Publiek en Politiek werkt regelmatig samen met het ministerie van BZK en de VNG.

### Kijk ook eens op:

[www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

[www.vng.nl/burgerparticipatie](http://www.vng.nl/burgerparticipatie)

[www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten)

Uiteraard kunt u altijd contact opnemen met het IPP.

Mail dan naar [info@publiek-politiek.nl](mailto:info@publiek-politiek.nl)

of bel met 020-5217600

# Colofon

**Dit boek is geschreven in opdracht van**

*het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

maart 2010

**Auteurs:**

Charlotte Riem Vis

Jeroen Haan

Eduard van Vloten

**Eindredactie:**

Ina van Diepen

De Beuk Organisatieadvies

[www.beuk.nl](http://www.beuk.nl)

