



**Participatie in de gemeente Houten:
vruchtbare samenwerking tussen bestuur en samenleving**

DEEL 1 Verslag Onderzoek Burgerparticipatie Rekenkamercommissie Houten

Versie: definitief

Pieter Buisman
21 oktober 2016

Inhoudsopgave

SAMEN LEREN PARTICIPEREN.....	3
PARTICIPATIE IN HET ONDERZOEK.....	3
NAAR EEN ONTWIKKELAGENDA.....	3
ONTWIKKELAGENDA	4
SAMENLEVEN EN SAMENWERKEN	4
BOUWEN AAN EEN RESPECTVOLLE SAMENLEVING.....	4
BOUWEN AAN EEN VRUCHTBARE SAMENWERKING	5
EEN LANGE AANLOOP.....	6
INSPIRERENDE VOORBEELDEN	6
VERDIEPING.....	6
LEERPUNTEN EN NADERE VRAGEN.....	7
ZINVOLLE THEMA'S VOOR DE WERKSESSIES.....	7
ERVARING EN LERING UIT HET VELD	7
EEN RIJKE OOGST.....	9
BELANGEN EN BELANGHEBBENDEN	9
ALGEMEEN BELANG	9
LESSEN.....	10
MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE.....	10
AANDEEL VAN HET GEMEENTEBESTUUR.....	11
DE ROLLEN	13
DE ROL VAN DE RAAD	13
DE ROL VAN DE RAADSGRIFFIER.....	14
DE ROL VAN HET COLLEGE.....	14
DE ROL VAN DE BURGEMEESTER	15
DE ROL VAN DE AMBTENAAR	15
DE ROL VAN DE GEMEENTESECRETARIS.....	16
DE ROL VAN DE BURGER.....	16
DE ROL VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE.....	17
AANBEVELINGEN.....	18
1. RICHT HET PROCES VOOR ELKE SITUATIE OP MAAT IN.....	18
2. MAAK JE BEWUST VAN JE ROL EN HOUD JE DAARAAN	18
3. STUUR ALS RAAD OP DE KWALITEIT VAN PARTICIPATIE EN SAMENWERKING.....	18
4. ZORG VOOR EEN ZORGVULDIGE BESLUITVORMING.....	18
5. GEBRUIK STARTDOCUMENTEN EN VOORTGANGSRAPPORTAGES.....	18
6. BEVORDER EEN GEMEENSCHAPPELIJKE WERKWIJZE.....	18
7. EVALUEER EN BEVORDER EEN INSPIRERENDE LEEROMGEVING	19
8. GA SAMEN MET DE ONTWIKKELAGENDA AAN DE SLAG, MAAK DEZE DYNAMISCH EN INTERACTIEF.....	19
9. VERBIND DE ONTWIKKELAGENDA AAN DE BESTUURLIJKE VERNIEUWING.....	19
VERANTWOORDING EN COLOFON	20

Samen leren participeren

“Op welke wijze geeft de gemeente Houten invulling aan de ambities op het gebied van burger-/overheidsparticipatie, wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met dit beleid en welke lessen kunnen uit deze ervaringen worden getrokken en wat betekent dit voor de rol van de raad?”

Deze vraag staat centraal in het onderzoek naar burgerparticipatie en overheidsparticipatie dat de rekenkamercommissie Houten in het najaar 2015 is gestart. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek bouwstenen en handreikingen voortbrengen die de raad kan gebruiken bij de verdere ontwikkeling van burger- en overheidsparticipatie en van zijn eigen rol daarin in verhouding tot andere actoren binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

Burgerparticipatie en overheidsparticipatie vormen een onderwerp dat volop in de belangstelling staat en volop in beweging is. Of we nu bestuurders zijn, burgers, of ambtenaren, we weten dat het allemaal anders moet, maar zijn ook voortdurend op zoek naar hoe we dat dan moeten doen en welke rol we daarbij moeten aannemen. Door doen en samendoen leren we van onze ervaringen en van elkaar. In dat perspectief staan ook dit onderzoek en de rol die de rekenkamercommissie daarbij wil vervullen.

Participatie in het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek anders ingestoken dan ze doorgaans gewend is te doen. Participeren en samenwerken is tot leidraad van dit onderzoek gemaakt. De kern van het onderzoek zijn drie gezamenlijke werksessies met burgers, ambtenaren en raadsleden rond drie actuele thema's: huisvesting statushouders, Omgevingswet en Participatiewet. Deze werksessies leverden niet alleen een rijke oogst op aan ervaringen en leerpunten, maar waren op zich een mooi voorbeeld van gezamenlijk leren participeren.

Dit gezamenlijk leren participeren heeft de rekenkamercommissie doorgezet naar het ambtelijke en bestuurlijke wederhoor. De resultaten van het onderzoek en een eerste opzet van een ontwikkelagenda zijn in een gezamenlijke werksessie met betrokken ambtenaren getoetst en aangescherpt; niet alleen op de inhoud, maar ook op de vorm en vooral op de toepasbaarheid voor de verdere ontwikkeling van de participatie in Houten en van de rollen die de raad, het college, de ambtenaren, de burgers en andere betrokkenen in de Houtense samenleving daarbij vervullen. Ter afronding heeft de rekenkamercommissie over het onderzoek een gesprek met het college gevoerd.

Naar een ontwikkelagenda

De rekenkamercommissie kiest voor een eindproduct dat het 'leren participeren' in zichzelf draagt, en daarom eigenlijk geen eindproduct is. Het is een ontwikkelagenda geworden, een hulpmiddel om de juiste vragen te stellen bij een participatieproces. De rekenkamercommissie wil daarmee een basis leggen voor een inspiratie- en leeromgeving voor participatie en samenwerking in Houten. Raadsleden, collegeleden, ambtenaren en burgers kunnen hierop zelf voortbouwen om zo de vruchtbare samenwerking tussen bestuur en samenleving verder uit te breiden en uit te diepen. Vanuit haar eigen specifieke positie wil de rekenkamercommissie daaraan ook zelf haar bijdrage leveren.

Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe samenwerking met Igno Pröpper van Partners en Pröpper. In dit eerste deel doet de rekenkamercommissie verslag van het verloop van het onderzoek. Eerst wordt ingegaan op de overwegingen om tot een ontwikkelagenda te komen. Vervolgens worden de resultaten van de gesprekken en werksessies beschreven. Tot slot worden suggesties gedaan voor de rollen van de raad en andere actoren bij participatieprocessen en worden aanbevelingen gegeven. Deel 2 is de eigenlijke ontwikkelagenda, een dynamisch document dat voor de raad en de andere actoren handvatten biedt om gezamenlijk participatie en samenwerking in Houten tot verdere ontwikkeling te brengen.

Ontwikkelagenda

Participatie is geen doel op zich. Het gaat erom door samenwerking zo goed mogelijk elkaars vermogen in te zetten voor een maatschappelijk belang. Die samenwerking komt niet vanzelf en elke situatie vraagt weer een eigen invulling. Daarom is het van belang vooraf, maar ook tijdens de rit, steeds vragen te blijven stellen om tot een zorgvuldig proces te komen. Als er tegenstellingen zijn gaat het erom hoe we daarmee met elkaar omgaan; als er keuzes moeten worden gemaakt, hoe we zorgen voor een zorgvuldige en transparante afweging en voorkomen dat er winnaars en verliezers ontstaan opdat degenen die hun gelijk niet krijgen daarmee toch vrede kunnen hebben.

Die transparante en zorgvuldige afweging is alleen mogelijk als alle belangen en belanghebbenden worden gekend. De wijze waarop dat moet gebeuren, kan per situatie verschillen. Van ambtenaren vraagt dat het vermogen ontwikkelingen te voorzien, zich in verschillende situaties in te leven en hun rol daarop aan te passen; van bestuurders en de raad in het bijzonder het vermogen daarvoor condities te scheppen om - veelal pas aan het eind van het proces - als volksvertegenwoordiger verantwoorde besluiten te kunnen nemen die recht doen aan de verschillende belangen, ook aan de belangen en de belanghebbenden die zich om welke reden dan ook niet (kunnen) laten horen.

Samenleven en samenwerken

Daarvoor zijn geen simpele regels te geven die, mits gevolgd, garantie geven op een succesvol proces en een uitkomst waarin iedereen zich kan vinden. Toetsen of die regels wel gevolgd zijn biedt die garantie nog minder. Het leidt slechts tot constatering en misschien wijsheid achteraf. Bij participatie en samenwerking gaat er echter om wijsheid vooraf in te brengen en die wijsheid met elkaar te delen en te vergroten.

De rekenkamercommissie wil daaraan op haar manier bijdragen. De oogst van het onderzoek wil de rekenkamercommissie omzetten naar een ontwikkelagenda die de raad, het college, de ambtenaren, maar vooral ook de burgers en initiatiefnemers zelf kunnen gebruiken om participatie stap voor stap verder tot ontwikkeling te brengen.

De werksessies hebben een rijke oogst opgeleverd die praktische handvatten biedt om in verschillende situaties vorm te geven aan participatie en invulling aan de rollen. Maar meer nog is het vraagstuk naar een hoger plan gebracht:

Hoe willen we in Houten samenleven en samenwerken?

Bouwen aan een respectvolle samenleving

Samenleven en samenwerken begint en eindigt met respect voor elkaar, met een gemeenschappelijk besef van de opgaven waarvoor de samenleving zich gesteld ziet en met een transparant en zorgvuldig proces om tot afwegingen en besluiten te komen. Anders gezegd door participatie en samenwerking willen we komen tot een *'gelukkige en respectvolle samenleving'* waarin we *'samen de maatschappelijke opgaven realiseren'* en daarover besluiten vanuit een *'levende en betekenisvolle democratie'*. In de ontwikkelagenda gaat het uiteindelijk om deze drie agendapunten; dit zijn – in de letterlijke betekenis van het woord 'agenda' - de zaken die gedaan moeten worden, waaraan we voortdurend moeten werken om tot *'zingevende resultaten'* te komen. Als volksvertegenwoordiger is de raad bij uitstek het orgaan om deze agendapunten uit te dragen, te bevorderen, te bewaken, te borgen en toe te passen en om de condities te scheppen die het voor college, ambtenaren, burgers en andere betrokkenen bij de samenleving mogelijk maken daaraan hun eigen bijdragen te leveren.

Uit de gesprekken en werksessies komt naar voren dat het bij deze condities steeds om vijf punten gaat: *'ruimte geven'*, *'stimuleren en inspireren'*, een *'goede samenwerking'*, een *'gemeenschappelijke werkwijze'* en een *'zichtbare en positieve bijdrage vanuit de politiek'*. Ook dit zijn agendapunten waaraan voortdurend moet worden gewerkt. Ze moeten leiden tot *'betekenisvolle deelresultaten'* die elk een specifieke bijdrage leveren aan de realisering van de participerende samenleving en elkaar daarin versterken.

Bouwen aan een vruchtbare samenwerking

Bij elk van deze agendapunten kunnen vervolgens vragen gesteld worden die helpen de samenwerking bij een specifieke opgave te concretiseren: waar gaat het hier om; hoe kunnen we richting geven aan de samenwerking; welke waarden zijn in het geding; welke acties moeten we ondernemen; welke handreikingen zijn daarvoor te geven; wat valt er van anderen te leren; en wat zijn de rollen en hoe zijn ze verdeeld?

Agendapunten om te komen tot een vruchtbare samenwerking tussen bestuur en samenleving



Vragen bij elk agendapunt:

Waar gaat het hier om?

Richtinggevende vragen

Welke waarden spelen er?

Acties: wat wel, wat niet doen?

Handreikingen

Leerzame voorbeelden

Welke rollen zijn er en hoe zijn ze verdeeld?

Elke opgave, elk project en elk vraagstuk kan op zijn beurt aan deze ontwikkelagenda weer nieuwe ervaringen en kennis toevoegen, want de ontwikkelagenda is nooit af. De rekenkamercommissie kan een basis leggen, maar het is aan de gemeentelijke organisatie - raad, college en ambtenaren – om daarop voort te bouwen. De vorm waarin deze agenda wordt gegoten kan daarbij helpen. Niemand zit nog te wachten op een handboek, wel op mensen die het gedachtegoed dragen, uitdragen en overdragen en andere meenemen in hun enthousiasme.

Een lange aanloop

Inspirerende voorbeelden

In de aanloop naar de werksessies is in samenwerking met de ambtelijke organisatie een overzicht gemaakt van een aantal recente casus. Doel van deze inventarisatie was inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de gemeente in verschillende situaties vormgeeft aan participatie. De casus betroffen projecten die varieerden in schaal (van een specifieke locatie tot de gehele gemeente), initiatiefnemer (gemeente of derden), complexiteit (enkelvoudige of meervoudige opgave, verscheidenheid in betrokkenen) en domein (sociaal, ruimtelijk, economisch). Bij de werksessies zijn deze casus vervolgens gebruikt als voorbeelden ter inspiratie. Deze casus betreffen:

- *Nieuwbouw op de locatie van de Johannes Bogermanschool*
- *Overdracht van het beheer van de markt aan de kooplieden*
- *Toekomstvisie Houten2025*
- *Huisvesting van statushouders*
- *Ontwikkeling van de handbalhal in Schalkwijk*
- *Bewonersinitiatieven De Wakkere Akkers en de Krachtfabriek*
- *Initiatief van de Fietsersbond voor bewegwijzering (Metrosysteem)*
- *Proces Omgevingsvisie Kromme Rijn*
- *Ontwikkeling Eiland van Schalkwijk*

Verdieping

Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier van de raad. Doel van deze gesprekken was bevindingen uit de casus te delen en te toetsen en inzicht te verkrijgen in de actuele ontwikkelingen rond burgerparticipatie en overheidsparticipatie, in de ontwikkelingsopgave die daaruit voor de organisatie voortvloeit, en in de rollen, posities en houdingen die de verschillende participanten (raad, college, ambtenaren, burgers) daarbij innemen. Punten die uit deze gesprekken naar voren kwamen betroffen onder meer:

- *De spanning met gelijkheidsbeginsel: sommige buurten en kernen doen alles zelf, maar waar het echt nodig is, gebeurt niets. Een initiatief als De Wakkere Akkers ontstaat in een sterke buurt, maar in het centrum waar juist veel ouderen wonen is de sociale cohesie zwak en blijven dergelijke initiatieven uit.*
Wat betekent dat voor het bestuur en de organisatie, voor de wijze waarop beleid tot stand komt, afwegingen worden gemaakt en rollen worden ingevuld? Welke rol neemt de raad daarin? Hoe maakt men de keuze tussen een generieke standaard-benadering en specifiek maatwerk. Waar ligt de legitimiteit, bij wie de verantwoording en de argumentatie?
- *De kanteling van de organisatie: deze moet geheel anders gaan opereren: meer van buiten naar binnen. Houten is 40 jaar lang met een stevig budget vanuit de keiharde maakbaarheid bestuurd – overigens met succes en naar veler tevredenheid. Met de decentralisaties en transitie in het sociale domein komt er een nieuwe opgave naar de gemeente en ook daarmee veel geld en invloed, maar de uitvoering is sterk afhankelijk van de maatschappij. Daarom moeten we kantelen.*
Dat vraagt van ambtenaren een andere invulling van hun rollen andere verantwoordelijkheden. De samenleving vraagt erom en beleidsontwikkelingen als de decentralisaties en de Omgevingswet maken deze omslag onvermijdelijk. Het onderzoek kan bijdragen aan dit veranderingsproces.
- *De focus van de raad: deze lijkt zich eerder te richten op de details dan op de hoofdlijnen. Ook aan de effectiviteit van het debat valt nog veel te winnen. Veel is ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld bij de Participatiewet, maar beleidsmatig is het van de gemeente. De raad worstelt daarmee. En aan de andere kant van het spectrum rijst de*

vraag: krijgt in de participatiemaatschappij iedereen wel wat hij of zij nodig heeft, vallen er geen mensen tussen de wal en het schip? Dan komt de ombudsfunctie van de raad naar voren.

Leerpunten en nadere vragen

Uit deze inbreng valt al veel af te leiden. Het gaat om meer dan alleen het instrumentele; het gaat om hoe de verschillende actoren in het participatieproces met elkaar omgaan, welke verantwoordelijkheid zij nemen en welke waarden zij hanteren. Consensus tussen burgers en bestuurders is niet altijd de oplossing, van belang is wel helderheid over de afweging en de keuze die uiteindelijk wordt gemaakt. Daarop dient de raad toe te zien.

Verschillende vragen komen dan op. Waarop spreekt de raad bij interactie met de samenleving het college aan? Waarop beoordeelt de raad het handelen van het college, van de organisatie en van zichzelf? Is de raad helder over zijn kaders en doelstellingen? Beoordeelt de raad processen vanuit waarden of op grond van de toepassing van regels en instrumenten? Hoe ziet de raad het samenspel met het college: treedt men naar buiten gezamenlijk op, geeft men ruimte aan college en organisatie om het participatieproces naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren, of trekt de raad een eigen plan en loopt daarmee college en organisatie voor de voeten? Hoe komt men uiteindelijk tot besluitvorming? Hoe voert de raad het debat? Zijn daarvoor andere vormen te ontwikkelen; vormen die aansluiten op, of juist voortkomen uit de participatieprocessen met de samenleving?

Zinnvolle thema's voor de werksessies

Een tweede doel van de gesprekken was tot thema's te komen voor de drie werksessies en daarop gericht raadsleden, ambtenaren en burgers uit te nodigen. Om hun spreiding over de beleidssectoren en om hun actualiteit zijn de volgende thema's gekozen: 'huisvesting statushouders', 'omgevingsvisie' en 'Participatiewet'. Deelnemers konden hierdoor zowel de verbinding naar recente ervaringen, als naar actuele en toekomstige vraagstukken leggen. Ook kon het onderzoek daardoor zelf direct zijn vruchten afwerpen voor de praktijk van vandaag en morgen.

Ervaring en lering uit het veld

Voorafgaand aan de werksessies is een groepsgesprek gehouden met bij de verschillende casus betrokken ambtenaren. Doel hiervan was nadere informatie te verkrijgen over de wijze waarop participatie bij de verschillende casus vorm heeft gekregen. De aspecten die daarbij aan de orde kwamen waren: het aandeel van de gemeente, de betrokken belangen, de structurering en het verloop van het participatieproces en de rol van de raad in het proces.

Opvallende punten uit dit gesprek:

- *Het aandeel van de gemeente loopt bij de verschillende casus sterk uiteen; naar het oordeel van de gespreksdeelnemers varieerde dit van 10 tot 80%. Bij gemeentebrede onderwerpen op strategisch niveau heeft de gemeente zelf een groot aandeel in het proces, zoals bijvoorbeeld bij de Toekomstvisie Houten2025 en de Omgevingsvisie Kromme Rijn. In de participatie bij dergelijke visietrajecten tref je meestal de geijkte namen; de rest van de samenleving komt er pas bij als het concreet wordt, terwijl het juist in de visie al gaat om zaken die grote consequenties kunnen hebben. Een suggestie is in die fase veel beeldender en aansprekender te laten zien hoe de visie kan uitwerken. Daartegenover staan zeer concrete initiatieven als de verzelfstandiging van de markt waarbij de gemeente alleen nog het terrein faciliteert. Bij de handbalhal nam uiteindelijk het aandeel van de gemeente toe: naast vergunningverlening en de beschikbaarstelling van grond verlangde de bank voor de financiering een garantstelling van de gemeente.*
- *Een initiatief kan verschillende belangen dienen, ook indirect: op de ene plek investeren om de opbrengst elders in te kunnen zetten; taken in de ene situatie overdragen om elders een*

steviger rol te kunnen nemen. Veel van die belangen spelen binnen het domein van de gemeentelijke organisatie, maar kunnen wel bij verschillende sectoren liggen. Het is dan zaak die belangen te zien en met elkaar in verband te brengen.

Door de particuliere ontwikkeling en exploitatie van de handbalhal kon de gemeente haar beperkte budget inzetten op meer sport in het onderwijs. Dat had niet gekund als de gemeente zelf de sporthal had moeten bouwen en exploiteren. Gevolg hiervan is wel dat de samenwerking werd aangegaan met de vereniging die in staat was door sponsors en organisatorisch vermogen het zelf te trekken; de vereniging die dat niet kon, had het nakijken. Bij het 'metrosysteem' grepen verschillende belangen al snel in elkaar: de gemeente heeft als fietsstad een naam hoog te houden, de verwijzing naar het centrum en de wijken liet te wensen over, maar we wilden geen woud aan wegwijzers en met minder middelen meer bereiken. Dan is er een slimme oplossing van de lokale Fietsersbond, die ook een aandeel wilde nemen in de ontwikkeling en het beheer.

In andere situaties staan belangen tegenover elkaar. In het buitengebied gaat het vaak om tegenstellingen tussen agrarische bedrijvigheid, wonen en natuurwaarden. De gemeente kan dan het proces faciliteren om belangen bij elkaar te brengen. Soms kan zij daarbij publiekrechtelijke middelen inzetten, maar niet altijd. Die verbindende rol kan ook van een derde komen. En soms rest alleen afwachten en de tijd zijn werk laten doen. Men zal dus steeds een keuze moeten maken: actief, passief of reactief, direct handelen of laten gebeuren, zelf een rol nemen of deze aan andere overlaten.

- *De participatieprocessen verschillen al naar gelang onderwerp en concreetheid. Bij de markt nemen de kooplieden gewoon een taak over, de gemeente bewaakt alleen het algemene belang van een voor de Houtenaren goed functionerende en aantrekkelijke warenmarkt. Ook legt de gemeente verantwoordelijkheid terug bij de bewoners en ondernemers. Wie meer parkeerplaatsen wil dient zelf na te gaan of de buurman dat ook wil en bereid is daarvoor andere kwaliteiten van de woonomgeving op te offeren. Dat gaat de gemeente niet meer zelf doen. In andere situaties is het nodig dat de gemeente het proces activeert om verschillende belangen en invalshoeken los te weken en tot zijn recht te laten komen. Mensen participeren niet alleen vanuit het eigen specifieke belang. Uit het proces Houten2025 bleek dat deelnemers juist goed in staat zijn de verschillende belangen zelf in beeld te brengen en tot genuanceerde voorstellen te komen.*
- *De rol van de raad kan daarbij ook verschillen. Bij sommige processen neemt de raad het uiteindelijke besluit, in andere situaties heeft de raad geen formele rol. Bij het Eiland van Schalkwijk besluit de raad over de structuurvisie, maar ook over de randvoorwaarden en financiering van specifieke uitwerkingen. Gaat de raad ook over de manier van participeren? Moet alles wel open staan voor participatie? Als de belangen van partijen eenzelfde kant op wijzen, maak het initiatief dan mogelijk, zorg dat partijen aan de slag kunnen. Er komen veel formele vragen uit de raad, dat is misschien goed voor de eigen profilering, maar het zou efficiënter en effectiever zijn als raadsleden eerst rechtstreeks bij ambtenaren informeren. Dat hoort ook bij 'meer van buiten naar binnen'.*

Ook uit dit gesprek kunnen lessen worden getrokken. Participatie gaat in de eerste plaats om samenwerking, want alleen door samenwerking tussen belangen en belanghebbenden is het mogelijk de doelen van partijen tot realisering te brengen. De gemeente kan en moet daarin verschillende posities en rollen innemen, zowel in het proces (facilitator, regisseur) als met het oog op het resultaat (in hoeverre worden specifieke belangen van de gemeente zelf in dat proces gediend). Dit vraagt van ambtenaren het vermogen om situationeel te handelen. Daarvoor hebben zij handelingsruimte nodig en die ruimte zal de raad hun moeten geven.

Een rijke oogst

Aan de drie werksessies deden 42 mensen mee: 27 raads- en commissieleden, 9 burgers en 6 ambtenaren. Aan de hand van verschillende casus moesten zij met elkaar een antwoord geven op de volgende vragen:

- Welke *belangen* spelen hier?
- Wie zijn de *belanghebbenden*?
- Wat is hier het *algemeen belang*?
- En welke *lessen* kunnen we hieruit trekken?

Vervolgens was aan hen de vraag:

- Wat is hier dan de *maatschappelijke opgave*?
- En wat is het *aandeel van het gemeentebestuur* in die opgave?

Belangen en belanghebbenden

Voor een gegeven casus werd de vraag gesteld welke belangen er speelden en wie de belanghebbenden waren. Het bleek best lastig om deze twee aspecten uit elkaar te houden. Het vraagt een zeker analytisch vermogen, maar ook discipline om de verschillende **belangen** en **belanghebbenden** te **onderscheiden** en expliciet te maken. Wie staat voor welk belang? Zijn alle belangen in beeld? Wie laat zich horen en wie niet, en waarom niet?

Vragen die niet alleen het raadslid, maar ook de ambtenaar en de burger en initiatiefnemer zich moet stellen. In een participerende samenleving ligt de **verantwoordelijkheid** voor het betrekken van belangen en belanghebbenden **niet alleen bij de overheid**, maar juist **ook bij de burger en de initiatiefnemer**: welke belangen en belanghebbenden raak ik met mijn initiatief en hoe ga ik daarmee om?

Bij initiatieven uit de samenleving is de **rol van de ambtenaar** niet zo zeer deze vragen zelf te beantwoorden, maar eerder het **proces** erop in te richten dat burgers en initiatiefnemers deze vragen stellen en daarop zelf de antwoorden vinden. Waar de gemeente zelf de initiatiefnemer is, dient zij deze vragen natuurlijk ook aan zichzelf te stellen. De **rol van de bestuurder** (college en raad) is **erop toe te zien dat dit daadwerkelijk gebeurt**, en dan vooral zo ver mogelijk **aan de voorkant van het proces om aan de achterkant** als uiteindelijke beslisser een **zorgvuldige en transparante afweging** te kunnen maken en daarop **besluiten** te kunnen nemen.

Algemeen belang

'Het algemeen belang zit niet aan tafel', zei een van de deelnemers aan de werksessies. Een specifiek belang laat zich gemakkelijk vertegenwoordigen door bepaalde belanghebbenden. Het algemeen belang laat zich veel moeilijker horen. In een complexe situatie (en welke is dat niet?) is de neiging al gauw een **specifiek belang als 'algemeen belang'** te beschouwen: bijvoorbeeld woningbouw, natuurbescherming of mobiliteit. Dat **dreigt andere belangen ondergeschikt te maken** aan dat specifieke belang. Dat staat een zorgvuldige en transparante afweging in de weg.

Want dat is het **'algemeen belang': de uitkomst van een zorgvuldige en democratische afweging van alle belangen en van alle daarmee samenhangende voor- en nadelen**. De **borging en bewaking** van dat algemeen belang en van de afweging die daaraan ten grondslag ligt, ligt **bij uitstek bij de raad**. Om die rol en die taak te vervullen moet de raad daartoe wel door college en ambtelijke organisatie in staat worden gesteld. En omgekeerd dient de raad aan college en ambtelijke organisatie daartoe de **condities en middelen** te verlenen. Gebeurt dat niet, dan zullen raad en raadsleden zelf

verantwoordelijkheid te nemen om zich van de verschillende belangen en belanghebbenden een beeld te vormen.

Lessen

‘Omdat we burgers willen laten meedenken, moeten we meer dan in het verleden niet alleen degenen die bezwaar maken, maar **alle belangen en belanghebbenden aan tafel** hebben’, was een van de lessen die de deelnemers trokken. Tegenstemmers domineren vaak het proces, maar het is zaak het **gehele palet in beeld** te hebben. De wijze waarop dat kan en moet gebeuren kan heel verschillend zijn: niet iedereen laat zich zien of horen, en ook niet op hetzelfde moment in het proces; dat moet je **voorzien: wat is het goede moment**, wat de juiste methode, moet het direct of kan het indirect, en wat kan ik daarvoor als raadslid doen?

In veel processen speelt de raad geen rol, of pas aan het eind wanneer de besluiten genomen moeten worden. Dat betekent dat **de raad** vooral **voorwaarden en eisen aan de processen** moet stellen en er ook zelf voor moet zorgen dat de condities aanwezig zijn waaronder college en organisatie **alle belangen en belanghebbenden vroegtijdig in beeld** kunnen brengen, opdat de raad uiteindelijk een **afgewogen besluit** kan nemen. Want dat is wat men uiteindelijk van de raad verwacht: heldere en zorgvuldige besluiten nemen.

Stel daarom als raad **vooraf duidelijke kaders**. Die kaders kunnen overigens ook zelf onderwerp van een maatschappelijke discussie zijn. Schep **geen valse verwachtingen** en wees **consequent** vanuit eerdere besluitvorming; afwijken kan, want omstandigheden kunnen nu eenmaal wijzigen, maar dat vraagt wederom om een **zorgvuldige en transparante afweging**. En dat bepaalt uiteindelijk de **betrouwbaarheid** van de overheid. Dat vraagt om **klare taal**, niet om abstracte formuleringen. De vlucht in abstracte bewoordingen is snel en gemakkelijk genomen, maar als het concreet wordt, is klare taal best lastig.

Dat de gemeente verantwoordelijk is voor bepaalde taken, wil niet zeggen dat zij die ook zelf zou moeten uitvoeren. In vele gevallen kunnen anderen dat beter, creatiever, efficiënter en effectiever. Benut daarom **de kennis en kunde uit de samenleving**. Voorbeelden zijn het beheer van de markt en de verwijzing op de fietsroutes (metro-systeem). Maar ook de inbreng van burgers in bredere discussies en beleidsontwikkelingen als Houten2025.

Daarbij is het zaak **aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid** duidelijk te benoemen. Niet om het initiatief in de kiem te smoren (begin er maar niet aan!), maar om initiatiefnemers in staat te stellen de verantwoordelijkheid zelf te willen en kunnen dragen. Dat vraagt van **ambtenaren** een **kritisch coachende rol**: doorvragen, informeren, bemoedigen, maar niet overnemen.

Hoe ga je om met **tegenstanders** van projecten en mensen die zich benadeeld voelen door de afweging die uiteindelijk is gemaakt? Belangrijk is dat deze belangen en belanghebbenden zich in de eerste plaats **gehoord voelen**: zijn zij volledig meegenomen in de afweging en besluitvorming? In de tweede plaats kan het gewenst of noodzakelijk zijn ondervonden **nadeel te compenseren**, of op z'n minst te reduceren.

Maatschappelijke opgave

Participatie is geen enkelvoudige opgave: het gaat niet alleen om betrokkenheid bij beleidsvorming en besluiten, maar ook om eigen initiatief, om meedoen in het arbeidsproces en in de samenleving. In de werksessie die de Participatiewet als centraal thema had, kwam duidelijk naar voren waar de opgave ligt: **iedereen doet mee!**

Maar wie doen niet mee? Er bestaat een **grote verscheidenheid aan mensen**. Mensen moeten we niet benaderen vanuit **algemene wetten en regels**, maar vanuit **de persoon die het aangaat**: wat heeft deze nodig en hoe kunnen we wetten en regels daarvoor het beste inzetten? Algemene principes en regels staan ook nogal eens op gespannen voet met de concreetheid van de uitvoering. Wat nodig is, is **maatwerk**. Dat maatwerk moeten we – vaak tegen de druk van algemene regels in – beschermen en waar maken.

Er is een groot verschil in benadering tussen de Wet werk en inkomen (arbeidsparticipatie) die sterk vanuit **het systeem** komt, en de Wmo (maatschappelijke participatie) die veel meer gericht is op de **mens als geheel**. Dat leidt tot geheel andere gesprekken. Het is zaak om meer uit te gaan van de mens als geheel en dat vraagt om het **doorbreken** van een **verkokerd mensbeeld** dat mede zijn oorsprong heeft in **de sectorale indeling van wetten**, regels, verantwoordelijkheden en organisaties. **Ontkokeren** is dus het devies en **verbinden** en **samenwerken**. De mens als geheel: dat begint bij **een goed gesprek om eerst alles in beeld te krijgen**.

Hoe we tegen participatie aankijken en hoe we ermee omgaan wordt dus ook bepaald door ons **mensbeeld**. Hebben we **vertrouwen** in elkaar, en waar dat ontbreekt, hoe bouwen we dat op? Hoe gaan we om met **verantwoordelijkheid, zeggenschap, onafhankelijkheid**?

Vanuit de casus 'Krachtfabriek' en 'Wakkere Akkers' kwam het belang van die onafhankelijkheid sterk naar voren. Initiatieven moeten hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. De gemeente moet niet willen sturen. De inzet van gemeente en initiatief moet gericht zijn op de vraag: hoe kunnen het belang van de gemeente en het belang van het initiatief **elkaar versterken**? Hoe kunnen we elkaar helpen om het goed te doen. Dat vraagt om een **kritische en coachende instelling**, maar ook om **ruimte geven, loslaten, verbinden en ontschotten**.

De Omgevingswet biedt een andere ontwikkeling die meer ruimte en initiatief bij de burger legt. Een voorbeeld als de Bogermanschool laat zien dat een initiatief uit de samenleving weerstand bij anderen uit die samenleving kan oproepen. De opgave is hier hoe **een goede balans** te vinden **tussen vrijheid en rechten**. Initiatieven hebben geen baat bij een naïeve houding, maar bij een **kritische blik**. Schep daarom **geen verkeerde verwachtingen**. Houd **overzicht en regie op het geheel**. Ga in de **driehoek** zitten van **belanghebbenden-overheid-initiatief**. Elke situatie is anders; **differentieer** daarom al naar gelang de omstandigheden en de fase in het proces in de invulling van rol die de gemeente. Hoe kun je er met elkaar uitkomen? Zorg ervoor dat belangen niet omslaan in belanghebbenden, maar **ondersteun het afwegingsproces** van belangen en belanghebbenden

Bij de opgave voor de huisvesting van statushouders spelen zowel algemene maatschappelijke doelen en waarden als praktische oplossingen. Voorop staat **integratie** in de samenleving, maar ook **draagvlak** in diezelfde samenleving en **betrokkenheid**. Andere waarden betreffen **veiligheid, diversiteit, werkgelegenheid**, maar dat ook afgezet tegen het **belang van de huidige inwoners**. Diezelfde inwoners beschikken ook over **creativiteit** waaruit oplossingen kunnen voortkomen die buiten de geijkte paden liggen. De opgave is hoe die creativiteit op te wekken en te benutten.

Aandeel van het gemeentebestuur

Vanuit de Participatiewet ligt er een **zware opgave** die een **sterk bestuur** vraagt. De **verantwoordelijkheid** ligt primair **bij de gemeente**, maar de **uitvoering** ligt veelal **bij anderen**: bij instellingen, ondernemers en burgers. Daarom is het zaak goed naar de eigen rol te kijken. In het sociaal domein zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente fors uitgebreid, maar daardoor kunnen er ook zaken fout gaan. Dat geeft een spanning tussen enerzijds de neiging om dan ook elk **risico** in regels en controles proberen uit te bannen, en anderzijds de wens en noodzaak meer

verantwoordelijkheid bij anderen te leggen en ruimte te scheppen voor **innovatie**. De regelgeving staat **ondernemerschap** nogal eens in de weg: hoe kan de gemeente daaraan meer **ruimte geven**?

De 'Krachtfabriek' geeft weer een andere invalshoek. Hoe houdt een initiatief zijn **onafhankelijkheid** van de gemeente? Hoe wordt voorkomen dat subsidies leiden tot bemoeienis en een **verantwoordingscircus**? Initiatieven moeten hun **eigen verantwoordelijkheid** (kunnen) dragen. Daarover zijn heldere afspraken met de gemeente nodig. **Goede informatie** gaat daaraan vooraf. De gemeente kan daarin voorzien en de rol van **kritische, meedenkende tegenspreker** vervullen: niet verantwoordelijkheid overnemen, maar op verantwoordelijkheid wijzen opdat het initiatief zich daarvan bewust is en zelf de afweging kan maken of het die verantwoordelijkheid kan en wil dragen.

De gemeente moet zich ook de vraag stellen wat zij zelf wil bereiken, en hoe initiatieven uit de samenleving daaraan kunnen bijdragen en **hoe belangen elkaar** daarin **wederzijds** kunnen **versterken**? Dat vraagt van de gemeente dus om **duidelijke doelen en kaders**, maar ook om het vermogen deze te **verbinden**, niet alleen met initiatieven uit de samenleving, maar **juist ook intern**: tussen beleidssectoren, organisatieonderdelen en ambtenaren onderling. Dat betekent niet alleen **ontschotten**, maar vooral ook **van elkaar leren**.

Een ander criterium is '**toegevoegde waarde**': wat heeft de gemeente zelf toe te voegen aan een bepaald belang. Het 'marktbeheer' geeft een goed voorbeeld van een situatie waarin die toegevoegde waarde vanouds als vanzelfsprekend werd gezien, maar uiteindelijk toch maar heel beperkt blijkt. Reden om het aan de marktcoördinatoren zelf over te laten en zich te beperken tot enkele eisen en randvoorwaarden die het maatschappelijk belang moeten borgen. En mocht er iets **misgaan**, dan is dat geen reden om direct in te grijpen en de zaak terug te draaien, maar om daaruit **gezamenlijk lessen** te **trekken** en de **samenwerking** te **versterken**.

De rollen

“Op welke wijze geeft de gemeente Houten invulling aan de ambities op het gebied van burger-/overheidsparticipatie, wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met dit beleid en welke lessen kunnen uit deze ervaringen worden getrokken en wat betekent dit voor de rol van de raad?”

Dit hoofdstuk gaat nader in op het laatste deel van de onderzoeksvraag: wat betekenen participatie en samenwerking tussen samenleving en bestuur voor de rol van de raad en in het verlengde daarvan voor de rollen van de andere actoren binnen de gemeentelijke organisatie en wat betekent dit alles voor de rol van de participerende burger?

‘Houten is 40 jaar lang met een stevig budget vanuit de keiharde maakbaarheid bestuurd – overigens met succes en naar veler tevredenheid’, zei een van gespreksdeelnemers in het onderzoek. De samenleving en de realiteit van de decentralisaties en de Omgevingswet maken een omslag in deze bestuursstijl noodzakelijk en onvermijdelijk. Juist omdat de ontwikkeling van Houten zich zo lang naar ieders tevredenheid heeft voltrokken, maakt dat de opgave des te uitdagender. Niet alleen het bestuur en de gemeentelijke organisatie, maar ook de samenleving zelf zal zich ervan bewust moeten worden dat met de omstandigheden ook de rollen moeten wijzigen.

De rol van de raad

De raad heeft daarin een voortrekkende, voorbeeldstellende en agendastellende rol. Wat kan of moet de raad doen om de ontwikkelagenda tot succesvolle resultaten te brengen?

Verantwoordelijk voor een zorgvuldige afweging

De raad heeft als bestuursorgaan de verantwoordelijkheid bij besluitvorming een zorgvuldige en transparante – dat wil zeggen inzichtelijke en controleerbare - afweging te maken. Daartoe dient de raad de verschillende belangen en belanghebbenden te kennen, ook de belangen en belanghebbenden die zich niet laten zien of horen.

Dit impliceert dat de raad erop moet toezien dat de voorstellen, die hij veelal aan het eind van het proces krijgt voorgelegd, die zorgvuldige en transparante afweging mogelijk maken, voldoen aan de door diezelfde raad gegeven kaders en inzicht geven in de belangen en belanghebbenden. Een startdocument kan een middel zijn om dit aan de voorkant van het proces expliciet te maken.

Als belanghebbenden aan de raad kenbaar maken dat zij zich onvoldoende gehoord voelen is het voor de raad zaak deze reacties in de eerste plaats vanuit het proces te benaderen: eerst vast te stellen of deze belanghebbenden en hun belangen afdoende zijn meegenomen om daarna en op grond daarvan de inhoudelijke afweging te kunnen maken.

De raad heeft een gezamenlijk belang bij een goed proces. Het is zaak dit te onderscheiden van de inhoudelijke politieke afweging waarin raadsleden en raadsfracties tot een eigen keuze kunnen komen. Die eigen politieke afweging komt bovendien beter tot haar recht als daar een zorgvuldig proces aan ten grondslag ligt.

Vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak zal de raad erop moeten toezien dat deze zorgvuldigheid eveneens wordt betracht waar de bevoegdheden bij het college, de ambtelijke organisatie of bij een samenwerkingsverband liggen.

Hoeder van het algemeen belang

Bij dit alles is en blijft de raad bovenal de hoeder van het algemeen belang. Het algemeen belang zit dan wel niet tafel, maar moet wel van meet af aan op tafel liggen. Dit algemene belang is de uitkomst van een zorgvuldige en democratische afweging van alle belangen en van alle daarmee samenhangende voor- en nadelen. De raad is bij uitstek het orgaan om dit te borgen en te bewaken en erop toe te zien dat voor alle participanten aan de voorkant duidelijk wat het algemeen belang is en welke kaders dit stelt aan het proces.

Hoedervan de democratische beginselen

De raad zal erop moeten toezien dat er geen mensen buiten de boot vallen. Initiatieven komen veelal vanuit de sterke delen van de samenleving. In de zwakke delen van de samenleving blijven initiatieven uit. Dit kan leiden tot een toenemende ongelijkheid. Er zijn verschillende strategieën om dit te voorkomen, bijvoorbeeld door verbindingen te bevorderen of door te differentiëren in beleid. Hoe dan ook vragen de keuzen die de raad daarin maakt om een transparante op de situatie gerichte argumentatie.

Waar taken en bevoegdheden aan initiatieven uit de samenleving worden overgedragen is het zaak dat de raad erop toeziet dat initiatiefnemers de democratische beginselen huldigen.

Bevorderaar van samen leren participeren

Een participerende samenleving kan alleen maar tot zijn recht komen als de raad daartoe ruimte geeft, verantwoordelijkheid overdraagt en accepteert dat daaraan risico's zijn verbonden. Aan de voorkant betekent dat dat de kaders en voorwaarden helder zijn, opdat initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn en wat van hen wordt verwacht. Aan de achterkant betekent dat, dat waar zaken toch mis dreigen te lopen niet de controlestand (opleggen van nadere regels), maar de leerstand (samen zoeken naar verbetering) moet worden ingeschakeld. Stuur en beoordeel op resultaten en vermijd de controle- en verantwoordingsmachine.

Dit impliceert een houding waarin de raad eerder rechtstreeks bij betrokkenen informeert naar de gang van zaken, dan direct de weg inslaat van de politieke verantwoording. Ook dat is van buiten naar binnen werken.

De mens laat zich niet opdelen. De raad zal bij het stellen van kaders juist moeten uitgaan van een integraal mensbeeld en daarom de verbindingen tussen verschillende sectoren van beleid moeten bevorderen.

Eigenaar van de ontwikkelagenda

De raad moet de condities scheppen en de kaders stellen om college, ambtenaren, burgers en andere betrokkenen in staat te stellen hun bijdragen te leveren aan de realisering van de participerende samenleving. De ontwikkelagenda en de daarin opgenomen acht agendapunten bieden de raad een leidraad om die condities verder vorm te geven. De raad is daarom bij uitstek het orgaan dat zich de ontwikkelagenda en de daarin opgenomen agendapunten moet toe-eigenen en deze moet uitdragen, bevorderen, bewaken, borgen en toepassen, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in de relatie met de samenleving.

De rol van de raadsgriffier

De raadsgriffier is bij uitstek de functionaris die de raad in de concretisering van bovenstaande rollen en de uitvoering van de ontwikkelagenda moet ondersteunen.

Bewaker van de ontwikkelagenda

Als de raad de eigenaar is van de ontwikkelagenda, dan is de griffier degene die de agenda bewaakt. Dat kan de griffier reactief doen door te reageren op voorstellen die aan de raad worden voorgelegd: in welke zin voldoen zij en dragen zij bij aan de ontwikkelagenda, maar ook proactief door de raad te ondersteunen in zijn agenda- en kaderstellende rol, de focus te richten op de zaken en aspecten die bij uitstek de raad aangaan, en methoden en werkwijzen te introduceren die dat ondersteunen.

De rol van het college

Het college is het orgaan dat de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt de ontwikkelagenda tot uitvoering te brengen en daarvoor verantwoording aflegt aan de raad.

Schakel, scharnier en vliegwiel

Als uitvoerend orgaan en bevoegd gezag draagt het college de verantwoordelijkheid voor de processen en de besluitvorming. Het college moet daarbij handelen naar vele kanten. Het moet de raad in staat stellen zijn rollen te vervullen door de raad de informatie aan te dragen die noodzakelijk is voor een zorgvuldige en transparante afweging en besluitvorming. Van de andere kant moet het college de raad meenemen in het proces, de rol van de raad daarin expliciet maken en de raad kunnen aanspreken op het algemeen belang en op consequent handelen vanuit door diezelfde raad vooraf aangegeven kaders.

Ook is het college de opdrachtgever van de ambtelijke organisatie. Op zijn beurt zal het college de ambtelijke organisatie in staat moeten stellen de ontwikkelagenda uit te voeren en uit te werken. Het college zal de ambtelijke organisatie daarom ruimte moeten geven om haar rol professioneel in te vullen. Gezamenlijk leren van zaken die niet goed gaan is daarbij even belangrijk als het delen van de successen.

Voor de burger en de initiatiefnemer zijn het college en de collegeleden afzonderlijk het eerste bestuurlijke aanspreekpunt. Die burger mag van hen een stimulerende en enthousiasmerende benadering verwachten, maar ook een kritische houding en helderheid over wat kan en niet kan.

De rol van de burgemeester

De Gemeentewet geeft de burgemeester ten aanzien van burgerparticipatie een specifieke rol.

Hoedervan de procedurele kwaliteit

Artikel 170, lid 1c van de Gemeentewet stelt: de burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

De rol van de ambtenaar

De ambtenaar is vooral degene die het in de praktijk moet waar maken en ervoor moet zorgen dat het college en de raad hun rollen kunnen vervullen.

Inlevings- en aanpassingsvermogen

Al naar gelang het vraagstuk en de omstandigheden zal hij zijn rol moeten inrichten. Die rollen zijn zeer divers (verbinder, stimulator, facilitator, informator, wegwijzer, projectleider, uitvoerder, adviseur, bemiddelaar, coach, vraagbaak, vertegenwoordiger, tegenspreker, mentor, gezagdrager....) en verschillen al naar gelang de aard van het vraagstuk, de fase in het proces en de positie ten opzichte van de andere actoren.

Dit vereist de competentie snel en effectief tussen rollen te kunnen schakelen, wat ook het vermogen impliceert situaties snel te kunnen analyseren, te beoordelen en het handelen daarop te richten.

Teamspeler

Samenwerking binnen de organisatie is daarvoor om verscheidene redenen van belang: om ervaring en kennis met anderen te delen en van elkaar te leren, om reflectie in de dagelijkse praktijk en om elkaar aan te vullen: de een ligt een bepaalde rol nu eenmaal beter dan een ander. De complementariteit binnen de organisatie betreft niet alleen de kennis, maar juist ook de procescompetenties.

Professional

Uit deze samenwerking kan een gemeenschappelijke manier van werken ontstaan die een solide basis legt voor de participatie en samenwerking, maar voldoende flexibiliteit in zich heeft om maatwerk te leveren voor verschillende situaties. De ambtenaar moet daarvoor in staat zijn die situaties telkens weer opnieuw op waarde te kunnen schatten, daarop zijn rol in te richten en te doen wat nodig en wenselijk is.

Deze wijze van samenwerken versterkt de ambtelijke professionaliteit en brengt de organisatie als geheel op een hoger plan. Die professionaliteit ondersteunt de raad en het college en hun onderlinge samenspel, het samenspel tussen gemeentebestuur en initiatiefnemers en in een aantal gevallen ook het samenspel van partijen in de samenleving onderling.

Die professionaliteit vereist eveneens duidelijk zijn waarvoor je als representant van het bestuur staat.

De rol van de gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is de schakel tussen bestuur en de uitvoerende ambtelijke organisatie en de eerste verantwoordelijke voor die organisatie.

Stimulator en verbinder

De gemeentesecretaris moet de praktische condities scheppen waaronder ambtenaren hun rollen kunnen vervullen. Dit houdt in een situatie scheppen waarin vanzelfsprekend is dat medewerkers over de grenzen van hun eigen beleidsterrein heen kijken, de verbinding met collega's zoeken en kennis en ervaring met elkaar delen, zich bewust zijn van elkaars competenties en die wederzijds weten te benutten. Dit houdt tevens in een situatie scheppen waarin medewerkers worden gestimuleerd nieuwe wegen te bewandelen, ondernemend te zijn en ruimte te nemen om daarmee aan burgers ruimte te geven.

Dit betekent dat medewerkers hierop vanuit hun verantwoordelijkheid en professionaliteit kunnen worden aangesproken. Maar dit betekent nog meer dat zij erop moeten kunnen rekenen binnen de gegeven ruimte 'veilig' te opereren.

De gemeentesecretaris is daarbij degene die de ontwikkelagenda op het snijvlak van politiek en ambtelijke organisatie operationeel en praktisch zal moeten effectueren.

De rol van de burger

In de Wet maatschappelijke ondersteuning is het recht opgenomen dat burgers taken van de gemeente kunnen overnemen. Verwacht mag worden dat dit 'right to challenge' ook voor andere velden in het publieke domein gaat gelden. Aan rechten zijn echter ook plichten verbonden. Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en samenwerking stellen niet alleen eisen aan de rol van de overheid, maar ook aan de rol van de burger. Samenwerking is wederkerig, is halen en brengen.

Initiatiefnemer en participant die verantwoordelijkheid neemt en waarde toevoegt

Initiatiefnemen is niet een idee lanceren en vervolgens verwachten dat de overheid het realiseert. Initiatiefnemen is verantwoordelijkheid nemen om het initiatief tot werkelijkheid te brengen en daarbij ook de risico's durven aangaan. De initiatiefnemer zal ook duidelijk moeten kunnen maken welke toegevoegde waarde zijn initiatief aan de gemeente en gemeenschap biedt. Anders gezegd wat is de legitimiteit voor de gemeente om het initiatief te ondersteunen, daarin samen te werken of daaraan taken over te dragen? Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer daarvoor de argumenten aan te dragen.

Initiatiefnemer en participant die samenwerkt en vertrouwen verdient

Indien er sprake van een wederzijds belang dat leidt tot samenwerken, dan mag de initiatiefnemer van de gemeente niet alleen medewerking verwachten, maar ook een kritische houding. De initiatiefnemer moet open kunnen staan voor tegenspel en tegenspraak vanuit professionals. Het is zaak dat de initiatiefnemer duidelijk is over wat hij kan en (nog) niet kan en open staat voor samenwerking als die het initiatief kan versterken en mogelijke risico's kan verkleinen. Kleine stappen helpen om risico's te beheersen, ervaring op te doen en vandaaruit door te groeien, ook in het wederzijds vertrouwen. Vertrouwen krijgen is in de eerste plaats vertrouwen verdienen. Het is in het belang van initiatiefnemer en gemeente om vervolgens zowel op proces als inhoud heldere afspraken te maken over doel, resultaat, inbreng van kennis en kunde, inspanning, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid, randvoorwaarden, evaluatie en eventuele beëindiging.

Initiatiefnemer en participant die oog voor de ander heeft en de democratische principes huldigt

Samenwerken vraagt om gezamenlijk gedragen omgangsvormen. Of de burger nu initiatiefnemer is of geraakt wordt door het initiatief van een ander, alle deelnemers in het proces zijn gebaat bij afspraken over hoe met elkaar om te gaan, hoe te communiceren en kennis en informatie te delen.

De gemeente heeft meer macht dan de doorsnee burger. De gemeente heeft wetten en regels en kennis en kunde waarover de burger niet bij voorbaat beschikt. Een goede samenwerking vraagt om duidelijkheid in posities maar ook om een goede balans, zowel tussengemeente en burgers als burgers onderling. Het is ook voor initiatiefnemers en participanten zaak dat alle belangen aan de voorkant helder worden en duidelijk is wie de belanghebbenden zijn. Daaraan kunnen zij zelf bijdragen en daarvoor hebben zij - zeker als initiatiefnemer - een eigen verantwoordelijkheid. Participanten kunnen daardoor het eigen belang plaatsen in het perspectief van de andere belangen en belanghebbenden. Daarmee leggen zij tevens een basis om in gezamenlijk overleg tot win-win-oplossingen te komen.

De transparantie is niet alleen een eis aan de overheid, maar ook aan de initiatiefnemer en andere participanten. En bovenal geldt voor alle participanten dat zij zich bewust zijn van en verantwoordelijk voelen voor de democratische principes, zeker waar zij publieke taken van de gemeente overnemen.

De rol van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft tot doel de raad te ondersteunen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. In de regel doet de rekenkamercommissie dat door evaluaties achteraf. In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie voor een andere weg gekozen, enerzijds vanwege het onderwerp zelf: onderzoek naar participeren, vraagt om participeren; anderzijds vanwege het moment: participatie en samenwerking tussen bestuur en samenleving verkeren in een proces van kanteling die diep ingrijpt in de interne en externe verhoudingen en raakt aan het wezen van het democratisch bestel. Daarom heeft de rekenkamercommissie gekozen voor de vertaling van dit onderzoek in een Ontwikkelagenda.

Prikkel en spiegel voor samen leren participeren

Voor de rekenkamercommissie zelf zal deze ontwikkelagenda een leidraad zijn om de samenwerking tussen samenleving en bestuur ook in de toekomst tegen het licht te houden en daarin de raad te ondersteunen.

De ontwikkelagenda kan voor de rekenkamercommissie bovendien een leidraad vormen voor de wijze waarop zij zelf haar taak en rol vervult: door participatie en de kennis en kunde in de samenleving bij haar onderzoeken te benutten.

Deelnemers aan de werksessies hebben teruggegeven dat zij juist het onderlinge gesprek van grote en met name praktische waarde hebben gevonden. Lessen uit deze gesprekken zijn direct toegepast. Dat hoefde niet te wachten op een 'papieren' rapportage en ontwikkelagenda. De winst komt uit het samen doen. De participerende vorm van het onderzoek zou daarom juist kunnen worden ingezet om op gezette tijden de praktijk aan de ontwikkelagenda te spiegelen en de ontwikkelagenda daarmee levend en actueel te houden.

Aanbevelingen

1. Richt het proces voor elke situatie op maat in

Bij participatie is geen proces aan elkaar gelijk. Daarom is het van belang elke opgave vanuit haar eigen situatie te beschouwen en op grond daarvan het proces en de besluitvorming in te richten. De ontwikkelagenda kan daarbij helpen. Gebruik de ontwikkelagenda daarbij vooral als leidraad, vraagbaak en middel om te reflecteren en om met elkaar in gesprek te gaan en ervaring met elkaar te delen. De ontwikkelagenda is geen checklist, geen controlemiddel, maar zet aan tot nadenken en verantwoordelijkheid nemen.

2. Maak je bewust van je rol en houd je daaraan

Raad, college, ambtenaar en burger hebben in de samenwerking ieder een eigen rol. Die rol kan overigens verschuiven en verschillen naar gelang de aard van onderwerp en proces. Gebruik de ontwikkelagenda om je rol en positie in het samenwerkingsproces nader te bepalen. Zie er als raad op toe dat alle participanten inclusief de raad en raadsleden zelf hun rol juist vervullen.

3. Stuur als raad op de kwaliteit van participatie en samenwerking

Wees duidelijk over welke doelstellingen de raad belangrijk vindt en wil realiseren, opdat burgers en initiatiefnemers zich daarop kunnen richten. Stuur op kwaliteitsmaatstaven waaraan de gemeente ook zelf wil en moet voldoen. Zie erop toe dat het lukt om ten aanzien van het proces de gewenste doelen en kwaliteit te bereiken. Wijs college, ambtenaren maar ook burgers op hun verantwoordelijkheid daarvoor.

4. Zorg voor een zorgvuldige besluitvorming

Maak als raad het speelveld van tevoren duidelijk. Zie erop toe dat alle belangen aan de voorkant in beeld komen en in het verdere verloop in beeld blijven en wees daarop scherp. Maak waar keuzes moeten worden gemaakt en besluiten moeten worden genomen, een transparante en voor betrokkenen inzichtelijke afweging en zie erop toe dat deze informatie wordt aangeleverd. Zorg ervoor dat iedere belanghebbende zich voelt gehoord.

Maak onderscheid tussen het gezamenlijke belang van de raad voor een goed proces en een gedifferentieerd standpunt waar het gaat om de politieke afweging. Die eigen politieke afweging komt bovendien beter tot haar recht als daar een zorgvuldig proces aan ten grondslag ligt.

Als belanghebbenden aan de raad kenbaar maken dat zij zich onvoldoende gehoord voelen, benader die reactie dan vanuit het proces: stel eerst vast of zij en hun belangen voldoende in het proces en de meegenomen, maak daarna pas de inhoudelijke afweging.

5. Gebruik startdocumenten en voortgangsrapportages

Een startdocument helpt om aan de voorkant de uitgangspunten van het proces helder te krijgen en op maat in te richten. Om uiteindelijk tot een zorgvuldige afweging en besluiten te komen is het van belang dat in een dergelijk startdocument de belangen en belanghebbenden, het speelveld, de spelregels, de rollen, de informatiemomenten aan de raad en de elementen die de raad in de voorstellen wil terugzien, benoemd zijn. Gebruik voortgangsrapportages om het proces te bewaken.

6. Bevorder een gemeenschappelijke werkwijze

Een gemeenschappelijk werkwijze is geen voorgeschreven methode of protocol, maar richt zich primair op de vraag hoe in een gegeven situatie het proces op maat in te richten. Een gemeenschappelijke werkwijze heeft tot doel om het externe en interne samenspel tussen raad, college, ambtenaren en burgers met elkaar te verbinden. Beschrijvingen van praktisch toepasbare

procedures voor specifieke praktijksituaties kunnen daarbij helpen en houden de ontwikkelagenda actueel.

7. [Evalueer en bevorder een inspirerende leeromgeving](#)

Leervan elkaar, wissel ervaringen uit, ga bij elkaar te rade en ontwikkel daaruit nieuwe benaderingen. Geef daartoe over en weer ruimte voor een ondernemende instelling en inzet, waardeer het nemen van risico's en trek lering uit wat wel en niet goed gaat. Doe dat door elkaar te ontmoeten. Deelnemers aan de werksessies hebben teruggegeven dat zij juist het onderlinge gesprek van grote en met name praktische waarde hebben gevonden. Lessen uit deze gesprekken zijn direct toegepast. De winst komt uit het samen doen. De participerende vorm van het onderzoek zou daarom kunnen worden ingezet om op gezette tijden de praktijk aan de ontwikkelagenda te spiegelen en de ontwikkelagenda daarmee levend en actueel te houden. Nodig de rekenkamercommissie uit daarin een rol te vervullen.

8. [Ga samen met de ontwikkelagenda aan de slag, maak deze dynamisch en interactief](#)

Ga samen (raad, college, ambtenaren, burgers) aan de slag met de ontwikkelagenda voor de toekomst 'Vruchtbare samenwerking tussen bestuur en samenleving'. Eigen je de ontwikkelagenda toe. Begin er vandaag mee en houd je er de komende jaren mee bezig.

Een ontwikkelagenda is nooit af. De ontwikkelagenda blijft levend als deze voortdurend voor alle participanten een onderwerp van gesprek en reflectie is en door hen vanuit de ervaring in de praktijk wordt geactualiseerd. Dat vraagt om een dynamische en interactieve vorm die het mogelijk maakt een onderwerp vanuit verschillende ingangen en invalshoeken te benaderen, die participanten eenvoudig actueel kunnen houden en toegankelijk is vanuit en responsief is met verschillende media.

9. [Verbind de ontwikkelagenda aan de bestuurlijke vernieuwing](#)

Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de samenwerking tussen samenleving en bestuur zijn niet los te zien van het proces van bestuurlijke vernieuwing en van de ontwikkeling in de wijze waarop bestuur en samenleving met elkaar communiceren. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan deze drie ontwikkelingen – bestuurlijke vernieuwing, communicatie en participatie – in een raadsconferentie in samenhang met elkaar te bespreken en met elkaar in verband te brengen.

Verantwoording en colofon

Rekenkamercommissie Houten

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Rekenkamercommissie Houten. De rekenkamercommissie Houten is een onafhankelijke commissie die de gemeenteraad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak. De rekenkamercommissie wil bijdragen aan meer inzicht in de prestaties van de gemeente en als het nodig is aanbevelingen doen voor de toekomst.

gemeente Houten



De Rekenkamercommissie bestaat uit drie onafhankelijke externe leden:

- Hester Tjalma, voorzitter;
- Nicole Oltheten, lid;
- Pieter Buisman, lid.

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris, de heer Koos Kappert.

Uitvoering van het onderzoek

Partners+Pröpper voerde het onderzoek uit. Onderzoek en begeleiding was in handen van dr. Igno Pröpper met medewerking van drs. Bart Litjens.

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding was de behoefte van raadsleden aan inzicht in de aanpak van 'burgerparticipatie en overheidsparticipatie'. De rekenkamercommissie wil tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de versterking van burgerparticipatie en heeft daarbij gezocht naar een passende wijze om daaraan invulling te geven.

Een bijzondere aanpak

De rekenkamercommissie wil met het onderzoek inzetten op een bijzondere aanpak:

- Niet alleen terugkijken, maar ook de slag naar het 'nu' en de toekomst maken.
- Concreet aan de slag met betrokken sleutelpersonen, met name de raadsleden.
- Focus op het realiseren van concrete ambities.
- Ondersteunen van een ambitiesprong naar het stimuleren en faciliteren van maatschappelijk initiatief.
- Leren van ervaringen en voorbeelden in de eigen gemeente en elders.
- Dialoog tussen alle betrokkenen.

De aanpak speelt hierop in. Deze bestaat in de kern uit van drie werkateliers. Elke werkatelier was gericht op een concrete toekomstige casus waar participatie een belangrijke rol speelt. Elk werkatelier werd gevoed met een aantal ingrediënten: leerzame casus uit het recente verleden, voorbeelden en ervaringen uit andere gemeenten, ervaringen van interne en externe sleutelpersonen, expertise en ervaringen van de onderzoeker/ begeleider. De resultaten (verslag en ontwikkelagenda) zijn vervolgens in een werksessie met betrokken ambtenaren getoetst en aangescherpt en met het college besproken.

Een woord van dank

De rekenkamercommissie bedankt allen die hebben deelgenomen aan de werksessies en gesprekken voor hun bijdragen aan dit onderzoek.