

Burgemeester en Wethouders

Aan Leden van de Rekenkamercommissie

Stadhuisplein 1
Postbus 4000
3800 EA Amersfoort
Telefoon: 14 033
www.amersfoort.nl

Onderwerp bestuurlijke reactie rekenkamerrapport
participatie

Datum 28 mei 2024

Ons kenmerk 1903144

Uw kenmerk 1896492

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Het College heeft met belangstelling uw onderzoeksrapport “Betrekken, luisteren en afwegen; een onderzoek naar de participatie in gemeente Amersfoort” gelezen. U verzoekt in een begeleidend schrijven om een bestuurlijke reactie. Met deze brief willen we daar graag gebruik van maken.

Allereerst dankt het college u voor de inzichten die het onderzoek biedt op een onderwerp dat de kern van het gemeentelijk handelen en ons lokale bestuur raakt. Niet voor niets is het samenspel met de stad -samenwerking op basis van een open houding en vertrouwen één van de uitgangspunten in ons coalitieakkoord.

We zijn dan ook verheugd te lezen dat ook de rekenkamer concludeert dat ‘de gemeente Amersfoort de uitvoering van participatie serieus neemt en veel tijd steekt in zowel de voorbereiding als de uitvoering van participatietrajecten. Ook de communicatie wordt als uitgebreid en helder gezien’. De door u geanalyseerde en besproken casussen bieden ons meer helderheid over de vraag hoe de participatie wordt beleefd vanuit verschillende perspectieven en wat mogelijke leerpunten zijn. Of zoals u het omschrijft: ‘dat hoewel “de dingen goed gedaan worden” het niet herleidbaar is dat “de juiste dingen worden gedaan”’.

Ook het college beseft heel goed, dat ‘participatie, samenwerking en meer zeggenschap’ nooit af is en doorontwikkeling belangrijk. We blijven regelmatig met elkaar en inwoners in gesprek over wat goed gaat en wat beter kan. Daar zijn we ons als lokaal bestuur van bewust en in de praktijk op meerdere manieren mee bezig. Voordat we ingaan op uw aanbevelingen willen we daarom eerst wat meer context en achtergrond geven.

Achtergrond

Een actualisatie van het participatiebeleid en de verordening van 2009 zijn door de huidige omgevingswet nodig, zoals de rekenkamer ook in haar conclusies verwoordt. Daarnaast blijven we ons verder ontwikkelen. Naast aanvullingen als Starten voor de Start in 2017 en de recent geactualiseerde participatiegids (2024), denken we na over enkele pilots om binnen het fysiek domein te experimenteren met een aantal nieuwe participatie-instrumenten. We kiezen hier overigens bewust voor pilots: leren door doen, evalueren en vervolgens kijken we hoe we met de opbrengst daarvan onze participatieaanpak en -beleid kunnen verrijken. Papier is immers geduldig, het gaat om verbeteringen in de praktijk. Hier komen we later in deze reactie op terug.

Deze coalitie maakt ook werk van bestuurlijke vernieuwing en ontwikkelt nieuwe tools gericht op meer zeggenschap, betrokkenheid, vertrouwen en samenspel. In dit onderzoek blijven deze andere manier van werken buiten beschouwing, zoals de jongerenraad, gebiedsaanpak Liendert en Soesterkwartier en de start van de eerste Gelote Burgerraad. Toch wil het college deze als context wel expliciet benoemen omdat het samenspel met de stad en participatie in onze ogen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Vertrouwen is de basis onder participatie en vice versa

draagt goede participatie bij aan vertrouwen. Dit vraagt om meer aandacht voor de relatie, ieders positie en samenspel, voordat je direct vraagt naar een reactie op de inhoud van een voorstel.

Participatie is niet alleen een instrument maar ook houding en cultuur. Recent tijdens een werkgroep over de aanpak van bestuurlijke vernieuwing, noemde een inwoner uit het burgerinitiatief 'Het Nieuwe Samenwerken' dat een kentering zichtbaar is. Dat steeds meer ambtenaren zich naast de inwoner opstellen en echt uit zijn op luisteren en samen oppakken. De huidige trainingen en coaching bij participatievraagstukken dragen daar zeker toe bij en willen we intensiveren.

Tot slot wil het college graag de participatie-paradox noemen, dat in uw onderzoek wordt aangestipt. Zowel de (Adviesafdeling van de) Raad van State als de WRR (Grip) spreken over 'de schaduwzijden van meer burgerparticipatie'. In onze ogen relevante context om bij stil te staan. Meer participatie leidt niet automatisch tot betere besluiten, meer draagvlak, meer tevreden participanten of een verrijking van de representatieve democratie. Juist omdat participatie beter uit kan pakken voor de mensen die beschikken over voldoende tijd, netwerken en competenties, krijgen specifieke deelbelangen meer invloed dan anderen. Hoe kunnen we dit Mattheuseffect veranderen? Hoe zorgen we dat ook de niet gehoorde stemmen een stem krijgen? Hoe versterken we de informatiepositie van Amersfoorters zodat zij op gelijke voet mee kunnen doen? De spanning tussen participatie als instrument en de participatieve democratie wordt aangestipt in het onderzoek, maar het biedt verder geen adviezen of voorbeelden hoe hier bewuster mee om te gaan.

Aanbeveling 1 aan de raad:

Formuleer een overkoepelende visie op participatie.

Waarbij u in uw aanbeveling verwijst naar de handreiking participatiebeleid van de VNG met een stappenplan om interactief met elkaar een visie op participatie te ontwikkelen.

Deze aanbeveling is gericht aan de raad, net zoals aanbeveling 2 en 3. Het college wil toch graag reageren op deze aanbevelingen omdat zij het belangrijk vindt bij alle gesprekken en ontwikkelingen over de Amersfoortse participatieaanpak goed samen op te trekken. Het college kan de raad hierbij faciliteren en ondersteunen.

Het college onderschrijft het belang van een heldere gemeenschappelijke visie op participatie en de wens om steeds de bedoeling van participatie als startpunt te nemen. We zien kansen om deze doelen meer te expliciteren en te zoeken naar gezamenlijkheid. Het huidige [participatiebeleid](#) en de [participatie \(en inspraak\) verordening](#), met aanvullingen als [Starten voor de start](#) en de [herziene participatiegids](#) bij complexe ruimtelijke projecten, bieden in onze ogen een goede basis voor wat we willen bereiken met participatie. Niet alleen voor wat we beogen, maar ook wat we eronder verstaan en wat de belangrijkste uitgangspunten zijn om deze doelen te bereiken.

Het college stelt daarom aan de raad voor om deze aanbeveling empirisch, dus niet vanuit de theorie maar proefondervindelijk, op te pakken en in de dagelijkse praktijk gericht te oefenen en samen te leren. Op die manier kunnen we leerervaringen, die een goede aanvulling vormen, verwerken in een actualisatie van het participatiebeleid. Dit voorkomt ook een te grote belasting op de beperkt beschikbare capaciteit, mede door de aandacht die een eerste Gelote Burgerraad vraagt. Tot slot past dit ook bij onze visie en Amersfoortse manier van maatwerk, waarbij er ruimte is om in te spelen op de situatie in een specifieke buurt of onderwerp.

Daarnaast stelt het college voor om volgend jaar het huidige participatiebeleid op onderdelen te actualiseren. Zo wordt er nog gesproken over bestemmingsplannen (in plaats van omgevingsplannen) en missen we bij de methoden een aantal online-instrumenten. Deze actualisatie biedt weer de kans om 'onze manieren' die in de loop der jaren zijn ontwikkeld maar nog niet geformaliseerd, te (her) bevestigen. Ook kunnen we bij deze actualisatie de geleerde lessen en nieuwe instrumenten uit eventuele pilots formaliseren en borgen. Tot slot stellen we voor om een aantal andere conclusies, zoals de door de rekenkamer genoemde vijf Succesfactoren uit de studie van de UvA (Dr. Verloo, pagina 22), te verwerken. Op deze manier wordt het participatiebeleid met visie en strategie, meer een groeidocument waarin geleerde lessen worden vertaald naar een Amersfoortse aanpak van participatie. Niet in beton gegoten, maar een situationele benadering omdat iedere buurt of onderwerp een andere aanpak vraagt.

Aanbeveling 2 aan de raad

Maak duidelijk welke rol de opbrengst van participatie speelt in de belangenafweging

Het college onderschrijft de conclusie dat we als gemeente veel inspanning leveren in de participatie om zoveel mogelijk belangen in beeld te krijgen. Tegelijkertijd herkennen we ook het beeld dat participanten ontevreden kunnen zijn, omdat ze andere verwachtingen hadden of niet helder is wat er met hun inbreng daadwerkelijk is gedaan. Of, zoals de rekenkamer het formuleert: Participanten geven in de enquête aan dat het succes van een traject afhangt van de vraag of zij zich gehoord voelen en weten wat er met de inbreng gedaan is.

Het college stelt aan de raad voor om deze aanbeveling over te nemen. Het college denkt daarbij aan twee stappen:

1. Nog scherper benoemen in de participatieparagraaf en bij de beslispunten in raadsvoorstellen welke input uit participatie wel en niet is meegenomen in het voorliggende besluit, inclusief motivatie.
2. Verder ontwikkelen van het participatiebeleid door het opzetten van een aantal experimenten bij ruimtelijke participatieprocessen. Een van de doelen is daarbij ervaren en evalueren welke tools of aanpak bijdragen aan 'het gehoord voelen en weten wat met mijn inbreng is gedaan'.

In uw aanbeveling noemt u tevens gemeente Amsterdam als voorbeeld, waarbij de plek van participatie in de belangenafweging uitgewerkt is in het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. U geeft ook aan dat dit een nieuw instrument is en stelt de vraag hoe dit uiteindelijk juridisch uitpakt. We hebben met Amsterdam hierover contact om deze ontwikkeling goed te volgen en eventueel over een jaar opnieuw te agenderen.

Aanbeveling 3 aan de raad

Standaardiseer de aanpak en stel financiële kaders

Het college vindt het belangrijk dat onze Amersfoortse participatieaanpak vooraf helderheid biedt bij alle spelers over doelen, uitgangspunten en omschrijving van rollen en methoden. Dat maakt het makkelijker controleerbaar of de participatie doelmatig en doelgericht was. Tegelijkertijd willen we geen 'afvinklijstje' en geloven we in maatwerk: een goed gesprek over doelen, proces en methoden bij de start van een idee, beleid of project. Hierbij is iedere buurt anders en is het belangrijk om met participatie recht te doen aan dat wat de buurt nodig heeft. Als college vinden we een goede motivering waarom welke keuzes worden gemaakt belangrijk, waarbij naast doelen ook gekeken kan worden naar financiële kaders (geld en tijd).

Het college adviseert de raad ook hier te zoeken naar balans: Wat leggen we vast in een standaardaanpak of standaardproces (zoals Starten voor de Start) en waar laten we ruimte voor maatwerk en een situationele aanpak. De actualisatie van het participatiebeleid biedt de mogelijkheid om een actueel overzicht van doelen, middelen/ methoden en mogelijke combinaties van instrumenten, voor- en nadelen en gemiddelde kosten op te nemen. Dit biedt een beter kader voor de onderbouwing van het participatieproces. Daarnaast stellen we voor om aan de hand van een aantal vaste vragen bij de start, te werken aan meer uniformiteit in het participatieproces, zonder de wens van maatwerk uit het oog te verliezen.

Tot slot, gemeente Utrecht gaat dit najaar aanvullend nieuw beleid ontwikkelen en oefenen met financiële kaders voor participatie. We hebben met de Utrechtse afdeling Samen Stad Maken afgesproken dat we op basis van hun bevindingen kijken wat dit zou kunnen betekenen voor de Amersfoortse aanpak.

Aanbeveling 4: Aanbeveling aan college

Benoem wie verantwoordelijk is voor de participatieparagraaf.

Benoem in de participatieparagraaf kernachtig welk input uit participatie is meegenomen in het voorliggende besluit en welke input niet is meegenomen.

Vanuit de gedachte van collegiaal bestuur is het college integraal verantwoordelijk voor de manier waarop een besluit of voorstel tot stand komt. Dat betekent dat het eigenaarschap van de

participatieparagraaf in (raads)voorstellen bestuurlijk is belegd bij het college. De verantwoordelijk vakwethouder is aanspreekbaar op keuzes die in een participatieproces en de paragraaf zijn gemaakt, vergelijkbaar met andere instrumenten zoals financiën of duurzaamheid. Tot slot is voor het overall beleid voor participatie, bestuurlijke vernieuwing en het samenspel met de stad de aparte portefeuillehouder verantwoordelijk.

Het college onderschrijft de aanbeveling om in een participatieparagraaf kernachtig te onderbouwen welke input uit de participatie wel of niet is meegenomen met onderbouwing en dit in de beslispunten en argumenten expliciet te formuleren (zie aanbeveling 2). Op deze wijze kan de participatieparagraaf goed worden benut en is er een duidelijke eigenaar van de participatieparagraaf.

Aanbeveling 5 aan raad en college:

Verander de spelregels niet tijdens een traject

Participatie vindt plaats in een politiek landschap. Uitgangspunten kunnen daardoor na verloop van tijd wijzigen. Verander de spelregels niet tijdens een participatietraject.

Het college onderschrijft het belang om tijdens een participatieproces niet de spelregels te veranderen en als college en raad terughoudend op te treden tijdens het proces. Tussentijdse wijzigingen in de spelregels leiden tot onvrede en in het ergste geval tot wantrouwen. Echter, zoals u zelf al beschrijft, we opereren in een politieke arena. We hebben te maken met de politieke werkelijkheid waarbij door allerlei factoren en overmacht een situatie kan veranderen. Dit vraagt een grote verantwoordelijkheid van raad en college om hierop alert te zijn. En als het wel gebeurt, een pas op de plaats te maken en naar alle betrokkenen goed uit te leggen wat dit betekent voor het proces en resultaat.

Tot slot

Het college is dankbaar voor de inzichten in dit rekenkameronderzoek, die helpen onze inzet op participatie blijvend te ontwikkelen. We zien er naar uit concreet en met elkaar aan de slag te gaan. We stellen voor om direct na het reces een raadsacademie te organiseren over dit onderwerp. Om kennis, beelden en verwachtingen uit te wisselen op basis van het onderzoek en de praktijk. Daarnaast kunnen we dan ook keuzes maken in de pilots die we willen oppakken. Graag horen wij van de raad of daar behoefte aan is.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Amersfoort,

de secretaris,

de burgemeester,