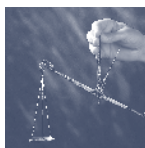




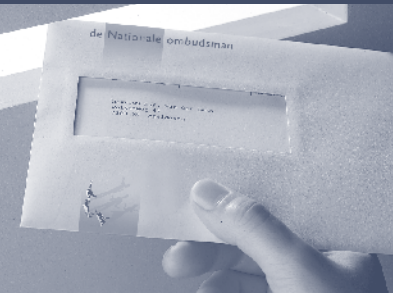
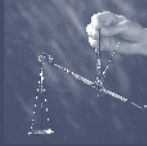
## 'We gooien het de inspraak in'

Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie



17 september 2009  
2009/180





## ‘We gooien het de inspraak in’

Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie

### **Onderzoeksteam**

Mw. drs. W.J. van Helden

Mw. mr. J. Dekker

Mw. mr. P. C. van Dorst

Mw. mr. E.J.E. Govers-Vreeburg

### **Ondersteuning**

Mw. T. Reijndorp

Rapportnummer 2009/180

17 september 2009





## Beschouwing

‘We gooien het de inspraak in’ zijn de woorden van een gemeenteambtenaar die wij tijdens ons onderzoek spraken. Dat ‘gooien’ kan met enthousiasme, maar ook met sarcasme gebeuren. Is de inspraakronde een rituele dans of niet? Voor de Nationale ombudsman is het de vraag hoe burgers inspraak- en participatieprocedures beleven. In dit rapport over burgerparticipatie bij gemeenten gaan we daarom uit van de blik van de burgers. Waar zitten burgers, bedrijven en instellingen mee? Het antwoord op die vraag is als volgt: *de politiek heeft al besloten; burgers worden te laat betrokken; inbreng wordt genegeerd; de gemeente verstrekt geen informatie; door gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van burgers niet met de realiteit; de gemeente handelt niet zorgvuldig; de gemeente wil geen gesprek met haar burgers en de gemeente verstrekt onduidelijke of onvolledige informatie.* Een herkenbare lijst van knelpunten, die ook met regelmaat terugkeren in de klachten waarmee burgers zich tot de Nationale ombudsman wenden. In dit rapport formuleert de Nationale ombudsman – mede op basis van inbreng vanuit de praktijk – spelregels voor het maken van heldere keuzen vooraf over inspraak, voor de houding van bestuurders en ambtenaren en voor de informatieverstrekking. Met deze spelregels kunnen de belangrijkste ergernissen van burgers voorkomen worden.

Er zijn vele waardevolle initiatieven om tot betere participatie en inspraak te komen. Zowel op politiek niveau als bij de betrokken gemeentelijke diensten is vaak bereidheid aanwezig om inspraakprocedures en burgerparticipatie tot een succes te maken. Ook referenda worden steeds vaker gebruikt om succesvol participatie van burgers te realiseren. De Nationale ombudsman noemt in dit kader het project *In actie met burgers!*, dat mede naar aanleiding van de motie Schinkelshoek c.s. uit de Tweede Kamer door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestart. En het initiatief Inspraak Nieuwe Stijl, waarbij de standaard inspraakprocedure van de Algemene wet bestuursrecht aangevuld is met condities om inspraak succesvol te maken. De hierbij geformuleerde uitgangspunten zijn inmiddels vertaald in de Code Publiekparticipatie Sneller & Beter die in augustus 2009 is vastgesteld. Toch is er reden om in dit rapport vanuit het perspectief van de burger kritisch te kijken naar inspraak en burgerparticipatie. Betere participatie wordt niet alleen bereikt met nieuwe wetgeving en nieuwe protocollen. Betere participatie hangt af van een aantal kritische succesfactoren die vooral samenhangen met houding en gedrag van de betrokken bestuurders en ambtenaren. Houding en gedrag wijzigen kan ook niet met een rapport van de Nationale ombudsman. Wel kan dit rapport meer zicht geven op de visie van de burger op participatie en een stimulans vormen om van inspraak en burgerparticipatie serieus werk te maken.

Inspraak is in de jaren zestig opgekomen en keert steeds weer terug op de politiek-bestuurlijke agenda. Onderzoek wijst uit dat burgers graag meer betrokken worden bij het openbaar bestuur – zeker als het hun omgeving betreft – maar dat burgers vaak ook teleurgesteld zijn over inspraakprocedures. Nu kan in een dergelijke situatie gedacht worden:

‘pech gehad!’ of: ‘het zijn toch steeds dezelfde mensen die aan inspraak meedoen’. Maar met deze simpele relativeringen komen bestuurders en ambtenaren steeds minder gemakkelijk weg. De representatieve democratie staat onder druk en de roep om burgers ook op andere manieren dan via het rode stempotlood erbij te betrekken wordt harder. Dit is niet alleen een Nederlands verschijnsel.

Los van deze druk om burgers meer invloed te geven op beleid en de inrichting van de samenleving zijn er echter nog andere redenen om inspraak en participatie serieus te nemen. In de eerste plaats een inhoudelijke. De inbreng van burgers bij keuzen en besluitvormingsprocessen leidt ertoe dat gebruik kan worden gemaakt van de kennis en creativiteit van een grote groep mensen. Mensen werken veelal graag mee aan het vinden van goede oplossingen. Die positieve inbreng is in de huidige complexe samenleving bijzonder belangrijk. Vooral omdat het steeds moeilijker wordt om vanaf de bestuursafdeling of vanaf de tekentafel oplossingen te vinden voor de vragen die zich voordoen. Kortom: inspraak en participatie leiden tot beter bestuur.

In de tweede plaats speelt de aanvaarding van beleid een steeds belangrijker rol. Autoriteit wordt meer en meer afgewezen. Op welke basis kunnen dan bindende besluiten genomen worden ten aanzien van vele burgers, bedrijven en instellingen in onze samenleving. Onderzoek wijst uit dat mensen met respect behandeld willen worden en serieus genomen willen worden en daarom willen mensen graag dat er naar ze geluisterd wordt. Gebeurt dat, dan kan veelal gerekend worden op de medewerking van mensen, ook al worden voor hen negatieve besluiten genomen. Sterker nog, juist als negatieve besluiten genomen worden is het voor burgers belangrijk dat ze zich rechtvaardig behandeld voelen.

In de derde plaats gaat het om onze visie op de plaats van de mens in onze samenleving. Wij leven in een democratische rechtsstaat en er bestaat geen redelijk alternatief voor deze institutionele vorm van Nederland en Europa. In een democratische rechtsstaat vormt de burger die zo veel mogelijk betrokken is bij de publieke zaak een sleutelrol. Het is niet het parlement of de raadszaal waar het gebeurt, het is steeds in de samenleving zelf dat wij vorm geven aan onze bijzondere manier om met elkaar om te gaan. Dat vereist echter dat wij de burger centraal stellen in publieke besluitvormingsprocessen. Goede inspraak en participatie zijn daarbij essentieel.

Kortom, redenen genoeg om van inspraak en burgerparticipatie serieus werk te maken.

De Nationale ombudsman



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

# Samenvatting

## Aanleiding

Participatie van burgers bij overheidsbeleid is in een democratische samenleving een groot goed. De wijze waarop die participatie wordt ingevuld, speelt een belangrijke rol in de relatie tussen de burger en de overheid en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft. Burgerparticipatie omvat alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure.

Op het gebied van burgerparticipatie vinden vele initiatieven plaats. Desondanks ontvangt de Nationale ombudsman regelmatig klachten van burgers over de wijze waarop zij door hun gemeente bij het beleid worden betrokken. Vaak gaat het erom dat de gemeente de indruk wekt dat burgers mee kunnen denken en praten over een te nemen besluit. In de praktijk ervaren de burgers echter dat de gemeente hun inbreng zonder opgaaf van redenen naast zich neerlegt. De participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid komt daardoor niet tot zijn recht en burgers voelen zich niet behoorlijk behandeld door de gemeente.

De Nationale ombudsman hecht eraan dat de relatie tussen burger en overheid goed is en ziet erop toe dat de overheid in haar contacten met de burgers behoorlijk handelt. Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman daarom een kader schetsen waarbinnen behoorlijke omgang van gemeenten met burgerparticipatie is gewaarborgd. Dit heeft geresulteerd in tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie.

## Opzet

Het onderzoeksteam deed literatuuronderzoek naar het onderwerp burgerparticipatie en keek naar een aantal initiatieven en ontwikkelingen op dit gebied zoals het advies van de Werkgroep Inspraak Nieuwe Stijl over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen. Tevens is in opdracht van de Nationale ombudsman een studie gedaan naar de, inmiddels stevig in de samenleving verankerde, burgerparticipatie in Portland, Oregon in de Verenigde Staten. Er is een inventarisatie gemaakt van de ontvangen klachten in het afgelopen jaar. Daarnaast was er op de website van de Nationale ombudsman van 17 november 2008 tot en met 24 december 2008 een meldpunt geopend waarop burgers hun ervaringen met inspraak konden melden. Aan de hand van de geïnventariseerde klachten en ontvangen meldingen zijn de meest voorkomende ergernissen geformuleerd. Deze ergernissen zijn vervolgens besproken met gemeenteamtens van zes gemeenten. In deze gesprekken werd ook naar hun ervaringen met burgerparticipatie en inspraakprocessen gevraagd en kwamen de dilemma's waar gemeenteamtens mee te maken hebben ter sprake. Tijdens een rondetafelbijeenkomst hebben wetenschappers, bestuurders en lokale ombudslieden hun visie gegeven op en gediscussieerd over de invulling van behoorlijke burgerparticipatie naar aanleiding van de toegezonden tussenrapportage.

## Ervaringen van burgers en gemeenteambtenaren

De beleving van de burgers stond in dit onderzoek centraal. Er is onderzocht wat vanuit het perspectief van de burgers de kwetsbare punten in de huidige participatieprocessen zijn en welke gedragingen tot de grootste ergernissen leiden. Samengevat zijn de belangrijkste kritiekpunten:

- De politiek heeft al besloten terwijl bij de burgers de suggestie is gewekt dat zij nog kunnen participeren in de besluitvorming.
- De burgers worden te laat betrokken bij de besluitvorming zodat de burger daar geen invloed meer op heeft.
- Hoewel de gemeente burgerparticipatie organiseert, wordt de inbreng van burgers vervolgens genegeerd.
- De gemeente wil geen gesprek met de burgers maar kiest voor een zeer procedurele en formele benadering.
- De gemeente verstrekt geen informatie, burgers worden daardoor onverwacht met de uitvoering van het besluit geconfronteerd.
- Door het gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van de burgers niet met de realiteit, burgers weten vaak niet waar zij precies bij betrokken worden en dat zorgt voor teleurstelling en frustratie achteraf.
- De gemeente handelt niet zorgvuldig door bijvoorbeeld niet goed na te gaan wie de belanghebbenden bij een bepaald besluit zijn of maar een deel van de buurtbewoners te informeren.
- De gemeente verstrekt onduidelijke en onvolledige informatie waardoor het voor burgers moeilijk is om goed in te schatten wat een besluit nu precies inhoudt.

Uit de ervaringen van de gemeenteambtenaren is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders over het algemeen bepaalt of er burgerparticipatie georganiseerd wordt of niet. In beginsel is de keuze voor burgerparticipatie vrij en wordt deze per project bekeken. Hierbij spelen ook factoren als geld en tijd en het initiatief van de betrokken ambtenaren een rol. Voor het slagen van burgerparticipatie is het van groot belang dat de politiek zich daaraan committeert.

Bij moeilijke onderwerpen, zoals opvang voor verslaafden, is er eigenlijk altijd weerstand. Sommige wijken zijn beter in het bieden van weerstand dan andere, het zogenaamde 'IQ van de wijk' speelt hierbij een grote rol. Vaak kiest de gemeente er bij dergelijke moeilijke onderwerpen voor om geen burgerparticipatie te organiseren.

Voor gemeenten is het moeilijk te bepalen wat het juiste moment is om burgers te betrekken. Dit moet niet te vroeg zijn maar ook niet te laat. Daarbij is ook van groot belang dat alle burgers betrokken worden en dus gehoord worden, niet alleen de voor- of tegenstanders maar ook de zwijgende meerderheid.



Gemeenteambtenaren beamen dat voorafgaand aan het proces duidelijk moet zijn bepaald welke rol de burger heeft en wat het doel is van de burgerparticipatie. Tevens is duidelijke en volledige informatieverstrekking van groot belang. Welke informatie op welk moment wordt prijsgegeven wordt echter mede bepaald door ambtelijke of politieke overwegingen die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen.

### **Behoorlijke burgerparticipatie**

De wijze waarop de burger de gedragingen van de gemeente in het kader van burgerparticipatie beleeft, is van invloed op zijn rechtvaardigheidsbeleving. Er bestaat een directe relatie tussen de rechtvaardigheidsbeleving van de burger en zijn vertrouwen in de overheid. Behoorlijke burgerparticipatie is nodig om het vertrouwen tussen de burger en de overheid te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat behoorlijke burgerparticipatie drie kernelementen heeft. Ten eerste is het noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces. Ten tweede dienen bestuurders en ambtenaren daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie. Ten derde moet de gemeente ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces.

Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor behoorlijke burgerparticipatie.

### **Heldere keuzen vooraf**

- ▶ 1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
- ▶ 2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
- ▶ 3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
- ▶ 4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
  - meebeslissen;
  - coproduceren;
  - adviseren;
  - raadplegen;
  - informeren.

- ▶ 5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
  - welk onderwerp ter discussie staat;
  - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
  - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
  - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

### **Constructieve houding**

- ▶ 6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
- ▶ 7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
- ▶ 8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

### **Informatieverstrekking**

- ▶ 9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- ▶ 10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.

Veel gemeenten erkennen het belang van burgerparticipatie en proberen daar ook zo goed mogelijk inhoud aan te geven. Dit lukt echter nog niet altijd. Met deze spelregels wil de Nationale ombudsman actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling en implementatie van behoorlijke burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel en aanpak van het onderzoek	4
1.3	Opbouw van dit rapport	5
1.4	Definitie van participatie en inspraak in dit rapport	5
<b>2</b>	<b>Burgerparticipatie en gemeentelijk beleid</b>	
2.1	Democratie en burgerschap	7
2.2	Gemeentewet en model-inspraakverordening	11
2.3	Inspraak Nieuwe Stijl	13
2.4	In actie met burgers!	14
2.5	Public participation in Portland	15
2.6	Afsluiting	18
<b>3</b>	<b>De ervaringen van burgers en gemeenteambtenaren</b>	
3.1	Inleiding	19
3.2	Ergernissen van burgers	19
3.3	Ervaringen van de gemeente	25
<b>4</b>	<b>Wat de burger mag verwachten</b>	
4.1	Inleiding	29
4.2	Categorisering ergernissen van burgers	29
4.3	Burgers klagen erover dat de gemeente hen niet betreft bij de besluitvorming terwijl het hen raakt	30
4.4	Burgers klagen erover dat zij geen daadwerkelijke inbreng hebben: inspraak moet geen rituele dans zijn	32
4.5	Burgers klagen erover dat zij niet weten waar ze aan toe zijn	34
4.6	Burgers klagen erover dat niet alle belanghebbenden betrokken worden bij de geboden participatie	35
4.7	Burgers klagen erover dat zij niet tijdig, duidelijk en volledig geïnformeerd worden	38
4.8	Burgers klagen erover dat niet wordt gecommuniceerd op een directe en 'open' wijze	40
4.9	Stappenplan participatie voor de burger	42
4.10	Stappenplan participatie voor de gemeente	43
<b>5</b>	<b>Spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie</b>	
5.1	De spelregels	44
5.2	Heldere keuzen vooraf	44
5.3	constructieve houding	47
5.4	Informatieverstrekking	48
<b>Bijlage 1</b>	<b>Verslag rondetafelgesprek over conceptrapport op 27 mei 2009</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Behoorlijkheidswijzer Nationale ombudsman</b>	<b>55</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De kloof tussen burger en overheid baart velen zorgen. Daarom staat burgerparticipatie hoog op de agenda van gemeenten. De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers over de manier waarop zij bij gemeentelijk beleid betrokken worden. Deze burgers zijn teleurgesteld en voelen zich niet serieus genomen. Ze hebben het gevoel dat het proces niet rechtvaardig verlopen is. Veel gemeenten doen hun best om burgers actief en naar tevredenheid bij het beleid te betrekken. Toch komen er nog altijd klachten binnen bij de Nationale ombudsman.

In de jaren zestig van de vorige eeuw is inspraak van burgers onder invloed van een sterke democratiseringsgolf ingevoerd.<sup>1</sup> Burgers wilden invloed hebben op het beleid – vaker dan eens in de vier jaar in het stemhokje. Ingevoerd werd dat burgers konden reageren op een vrijwel afgerond plan – nu het ontwerpbesluit – van de overheid. Dit is de eerste generatie burgerparticipatie. De procedure voor deze manier van inspreken is nu wettelijk vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Burgers hebben bij deze vorm van participatie weinig werkelijke invloed. Het gebeurt maar zelden dat een plan naar aanleiding van de inspraakronde nog fundamenteel wordt gewijzigd. Om de daadwerkelijke invloed te vergroten ging men experimenteren met een andere vorm van participatie: de interactieve beleidsvorming. Mensen werden zo vroeg mogelijk geconsulteerd, op een moment dat er nog ruimte bestond om mee te denken. Dit wordt de tweede generatie burgerparticipatie genoemd. Hierbij is in de praktijk meer plaats voor de inbreng van burgers. Deze vorm van participatie bestaat naast de wettelijk geregelde inspraak. De invloed van burgers is hierdoor vergroot, maar de relatie tussen de overheid en burgers is in de besluitvormingstrajecten echter gespannen gebleven. We kennen inmiddels ook de derde en vierde generatie burgerparticipatie. In tegenstelling tot de eerdere generaties ligt hierbij het initiatief bij de burger in plaats van bij de overheid. In de praktijk komen alle vormen van participatie voor. In dit rapport staat het betrekken van de burgers door de overheid centraal en worden de zogenaamde burgerinitiatieven buiten beschouwing gelaten.

Een reden voor lokale overheden om burgers bij beleid te betrekken is dat deze burgers hierdoor meer betrokken raken bij het bestuur en dat de kloof tussen burger en bestuur verkleind wordt. De overtuiging is dat gemeenschappen opbloeien als overheden en burgers samenwerken bij het nemen van beslissingen en het maken van plannen. Actieve participatie versterkt de betrokkenheid van de burger bij de publieke zaak. Met andere woorden, het versterkt burgerschap. Een andere reden voor gemeenten om burgers bij beleid te betrekken is dat de dialoog tussen politiek, openbaar bestuur, ambtenaren en burgers in een concreet geval tot een beter resultaat kan leiden. De verschillende belangen kunnen op deze manier immers beter gewogen worden. De gemeentelijke overheid heeft informatie van alle belanghebbenden nodig om zo goed mogelijk het collectieve belang te dienen. Een derde

<sup>1</sup> Ronald Vis, 'De burger echt aan zet', in: InAxis, commissie innovatie openbaar bestuur, *Help! een burgerinitiatief*, 2006, p. 20-21.

reden voor burgerparticipatie is dat het bij kan dragen aan de aanvaarding van het beleid. Als men bij het proces betrokken is geweest, is men eerder overtuigd van de evenwichtigheid en rechtvaardigheid van een genomen besluit.

De aanleiding voor de Nationale ombudsman om een onderzoek naar dit onderwerp in te stellen is dat het nog te vaak niet lukt de participatie naar tevredenheid van burgers te laten verlopen. Burgers voelen zich te vaak niet rechtvaardig behandeld. Vragen die in dit kader spelen, zijn hoe je mensen zodanig bij ingewikkelde besluitvorming betreft dat ze daadwerkelijk inbreng kunnen hebben en dat ze het proces als rechtvaardig beoordelen. Hier dient het begrip behoorlijkheid zich aan. Rechtmatigheid beperkt zich tot het correct naleven van wetten en regels, bij behoorlijkheid gaat het om het gedrag van de overheid dat burgers als rechtvaardig ervaren. Dit is het terrein van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman toetst overheidsgedragingen, na ontvangst van een klacht of uit eigen beweging, aan de zogenoemde behoorlijkheidsvereisten. De behoorlijkheidsvereisten, zoals deze door de ombudsman worden gehanteerd, zijn neergelegd in een behoorlijkheidswijzer, die is opgenomen in bijlage 2. Deze behoorlijkheidsvereisten worden ook in dit rapport, in hoofdstuk 4, gebruikt om te toetsen waar burgerparticipatie aan moet voldoen wil er sprake zijn van behoorlijk overheidsoptreden en scheppen vanuit dat oogpunt een kader voor burgerparticipatie. Dit rapport schetst vanuit het oogpunt van behoorlijk overheidsoptreden een kader voor burgerparticipatie.

## **1.2 Doel en aanpak van het onderzoek**

Dit rapport formuleert de uitgangspunten voor burgerparticipatie op gemeentelijk niveau vanuit het oogpunt van behoorlijkheid. Deze uitgangspunten geven burgers en gemeenten helderheid. Burgers hebben hierdoor de mogelijkheid de behoorlijkheid van het gemeentelijk optreden te toetsen en het gesprek hierover in concrete situaties met gemeenten aan te gaan. En het geeft gemeenten een richtlijn waaraan zij vanuit de behoorlijkheid in ieder geval dienen te voldoen. Ook bieden deze uitgangspunten een toetsingskader voor het onderzoek door de Nationale ombudsman naar een klacht.

De ervaring van de burger staat in dit onderzoek centraal. Bekeken is wat vanuit het perspectief van de burger de meest kwetsbare punten in participatieprocessen zijn. Hoe ervaart de burger de manier waarop hij betrokken wordt bij het gemeentelijke beleid en wat is er nodig om de burgerparticipatie in de beleving van de burger rechtvaardig te laten verlopen? Dit heeft geleid tot de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Welke gedragingen in het kader van burgerparticipatie bij gemeenten leiden bij burgers tot de meeste ergernissen? Met andere woorden, wat zijn vanuit het perspectief van de burgers de kwetsbare punten in de huidige burgerparticipatie?
2. Wat zijn vanuit het behoorlijkheidsperspectief de uitgangspunten waaraan deze gedragingen in het kader van burgerparticipatie in ieder geval moeten voldoen?

Om het antwoord op deze vragen te vinden, heeft de Nationale ombudsman een meldpunt op zijn website geopend. Mensen kregen zo de gelegenheid hun ervaringen met inspraak en burgerparticipatie bij gemeenten te delen met de Nationale ombudsman. Verder zijn ervaringen verzameld via de lokale ombudsvoorzieningen. Vele van hen hebben gereageerd op de uitnodiging hun ervaringen met betrekking tot burgerparticipatie met de Nationale ombudsman te delen. Daarnaast zijn de klachten die bij de Nationale ombudsman zelf zijn binnengekomen geanalyseerd. Deze drie informatiebronnen samen geven een overzicht van de gedragingen van gemeenten in het kader van burgerparticipatie die leiden tot ergernissen bij burgers. Deze gedragingen zijn met ambtenaren van zes gemeenten besproken. Het bleek dat zij de problemen die burgers hadden aangekaart onderkenden. Ook wierpen deze gesprekken licht op de dilemma's waar gemeenteambtenaren in de praktijk mee geconfronteerd worden.

### **1.3 Opbouw van dit rapport**

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 kort ingegaan op de discussies over democratie en burgerschap. Het plaatst de ontwikkelingen omtrent burgerparticipatie in een bredere context. Vervolgens wordt gekeken naar de formele inbedding van burgerparticipatie in gemeentelijk beleid, en naar enkele relevante ontwikkelingen in Nederland op het gebied van burgerparticipatie. Ook wordt gekeken naar een buitenlands voorbeeld. Gekozen is voor Portland, Oregon, Verenigde Staten omdat het de ombudsman bekend was dat daar interessante ervaringen met burgerparticipatie zijn. Hoofdstuk 3 bespreekt waar mensen zich bij burgerparticipatie aan ergeren en geeft de reactie van gemeenteambtenaren hierop weer. In hoofdstuk 4 wordt de vertaalslag gemaakt van de ergernissen van burgers naar wat vanuit het behoorlijkheidsperspectief van de gemeente mag worden verwacht: de behoorlijkheidscriteria<sup>2</sup> worden geconcretiseerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een stappenplan voor burgers en gemeenten. Het laatste hoofdstuk beschrijft de spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie.

### **1.4 Definitie van participatie en inspraak in dit rapport**

Onder participatie wordt in dit rapport verstaan het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid. Vaak ziet men dat de term participatie en de term inspraak los van elkaar gebruikt worden. Dan wordt met participatie bedoeld de consultatie van groepen voordat het ontwerpbesluit vaststaat terwijl met inspraak het geformaliseerde sluitstuk van de voorbereiding van een besluit zoals vast gelegd in de Awb wordt bedoeld. In dit rapport wordt met inspraak ook de wettelijke inspraak bedoeld. Participatie betreft het geheel aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de consultatie op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om het formele Awb-traject.

<sup>2</sup> Om vast te stellen wanneer de overheid behoorlijk handelt, hanteert de Nationale ombudsman een lijst met behoorlijkheidscriteria. Wanneer het optreden van het betrokken bestuursorgaan voldoet aan de vereisten die daaraan vanuit het oogpunt van behoorlijkheid in de gegeven context kunnen worden gesteld, wordt de gedraging aangemerkt als behoorlijk.

Er bestaan veel vormen van participatie. De mate van participatie varieert wat betreft de fasen waarin burgers worden betrokken bij beleids- en besluitvorming: al vanaf de beleidsvoorbereiding of later zoals bij de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Tevens varieert de rol die burgers hierin wordt toebedeeld, van klant tot gesprekspartner tot mede-actor. Een middel om het onderscheid in en de mate van betrokkenheid en zeggenschap inzichtelijk te maken, is de zogeheten participatieladder, ontworpen door een Amerikaanse bestuurskundige, Arnstein.<sup>3</sup> Een veel gebruikte indeling is:

- ▶ informeren;
- ▶ raadplegen;
- ▶ adviseren;
- ▶ coproduceren;
- ▶ (mee)beslissen.

In het laatste geval is de invloed van burgers het grootst: zij beslissen – binnen de randvoorwaarden – zelf. Bij coproduceren wordt er gezamenlijk beslist. Op de treden adviseren en raadplegen is er nog wel sprake van meepraten maar het bestuur beslist. Bij adviseren kunnen burgers alternatieven inbrengen, bij raadplegen kunnen zij alleen een mening geven. Dit zit dicht tegen de wettelijke inspraak aan. Bij informeren geeft de overheid alleen informatie over de voorgenomen plannen. De burger wordt dan niet om inbreng gevraagd.



<sup>3</sup> Sherry R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, p.216-224.



## 2 Burgerparticipatie en gemeentelijk beleid

Dit hoofdstuk begint met een korte omschrijving van de discussies over democratie en burgerschap. Het plaatst de ontwikkelingen omtrent burgerparticipatie in een bredere context. Vervolgens wordt ingegaan op de inbedding van inspraak op gemeentelijk niveau. Hiervoor zijn de Gemeentewet, de gemeentelijke inspraakverordening en hoofdstuk 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang. Het tweede deel van het hoofdstuk bespreekt *Inspraak Nieuwe Stijl* en *In actie met burgers!*, het huidige programma van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als laatste wordt beschreven op welke wijze burgerparticipatie in Portland, een stad in de Verenigde Staten, is georganiseerd. Hiervoor is gekozen omdat de ombudsman wist dat in deze stad veel ervaring is met burgerparticipatie. Het biedt interessant vergelijkingsmateriaal.

### 2.1 Democratie en burgerschap

Vertrouwen in en legitimiteit van het openbaar bestuur in de 21e eeuw is een thema dat door het kabinet in mei 2008 is bestempeld als strategisch thema. Het rijksbrede strategieeraad heeft het thema 'low trust' gekozen als belangrijkste onderwerp voor haar werkprogramma 2008/2009. Ook het rapport *Vertrouwen in de Buurt*<sup>4</sup> van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt over de toenemende bezorgdheid in Nederland over de Nederlandse civil society en de democratie. De afnemende betrokkenheid bij politiek en bestuur leidt er volgens het WRR-rapport uiteindelijk toe dat het bestuur zijn handelen steeds moeilijker kan legitimeren.

Er wordt op verschillende manieren gekeken naar de rol van burgers in de moderne democratie. In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen representatieve (vertegenwoordigende, parlementaire) democratie en participatieve (actieve) democratie. Volgens het traditionele bestuurlijk politieke model is besluitvorming geconcentreerd op besluitvorming in de volksvertegenwoordiging. Daar berust immers het primaat van de politiek. Dit model kan het representatieve model genoemd worden. Burgers zijn in de volksvertegenwoordiging gerepresenteerd door degenen die zij gekozen hebben. Deze representanten zijn daarmee ook gelegitimeerd om te beslissen over onder meer de inrichting van de leefomgeving. In dit model is weinig ruimte voor inbreng van burgers buiten de verkiezingen om. De keerzijde van dit model is dat ons overheidsbestuur op afstand van 'het volk' functioneert en dat het maar de vraag is of de inbreng van de burger bij het overheidsbestuur belangrijk gevonden wordt.<sup>5</sup> Moderne bestuurders vertrouwen steeds minder op de legitimerende werking van de representatieve democratie alléén en zoeken, in aanvulling op het politieke proces, wegen om burgers meer te betrekken bij besluitvorming. Er is ook maatschappelijke druk om participatie te vergroten.<sup>6</sup> Bij de eerste meting van de tevredenheid van de burger over de kwaliteit van dienstverlening door de overheid in 2008

<sup>4</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam, 2005, p. 11.

<sup>5</sup> Nationale ombudsman, *Burgerschap verzilverd, Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, 2008, p. 13.

<sup>6</sup> A. F. M. Brenninkmeijer, 'Tussen droom en daad staan juridische conflicten', *Topsteden-Topissues* conferentiebundel, 2008, p. 29.

bleek dat de actieve betrokkenheid van burgers er als aandachtspunt uitsprong.<sup>7</sup> De actieve betrokkenheid scoorde vooral hoog als het om zaken als wonen en leefomgeving ging. Deze zogenaamde participatieve democratie wordt niet zozeer gezien als alternatief voor representatieve democratie maar als aanvulling daarop.<sup>8</sup>

Een mogelijk antwoord op het gebrek aan vertrouwen tussen burgers en politiek kan – aldus het rapport *De staat van de democratie; de democratie voorbij de staat* van de WRR – gezocht worden in een versterking van kleinschalige verbanden waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan en waar ook hun wisselwerking met de overheid en politiek inhoud krijgt. Het onderzoek wijst uit dat als je bewoners er bij wil betrekken je in moet spelen op hun behoeften en kwaliteiten. Zij willen serieus genomen worden door elkaar, door beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Benadrukt wordt dat het belangrijk is bijzondere aandacht aan de procesgang te besteden. De WRR vraagt ook aandacht voor de aanbeveling een cultuuromslag in de eigen organisatie te bewerkstelligen. En de laatste aanbeveling luidt: vernieuw de lokale democratie. De vraag is hoe bewoners verleid en ondersteund kunnen worden zodat ze een grotere zelfverantwoordelijkheid willen en kunnen dragen voor de eigen buurt en eigen samenleving, zodat misschien ook het politieke vertrouwen toeneemt.<sup>9</sup> Een belangrijke afgeleide van dat kleinschalige aanpakken van leefbaarheidproblemen is dat het een zelfversterkende werking kan hebben als buurten beter gaan functioneren. Het leidt tot een mobilisatie van (democratische) betrokkenheid en kan cynisme onder en uitsluiting van mensen helpen tegengaan.

Van Gunsteren concludeert in het hoofdstuk Leren vertrouwen in democratie in de verkenning *Leren van de praktijk, gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* van de WRR dat het voor herstel van het vertrouwen in de democratie niet genoeg is dat de gewone burgers veranderen. Ook publieke ambtsdragers zouden er goed aan doen hun eigen feitelijke, uit hun gedrag blijkende waardering van de kwaliteit van democratische besluiten tegen het licht te houden. Hij vraagt zich af of de democratie voor hen in feite niet een stoornis is die in toom moet worden gehouden. Ambtsdragers zouden volgens Van Gunsteren hun eigen vertrouwen in de democratie kunnen herstellen door de bijdragen van democratie aan de kwaliteit van collectieve besluiten te herkennen en leren waarderen. Kennisname van de principes van zelforganisatie kan hen daarbij helpen. Ambtsdragers zullen, zo stelt Van Gunsteren, er dan niet langer van uitgaan dat democratie in wezen dom is. Maar evenmin zullen zij vervallen in het even naïeve tegendeel, namelijk de gedachte dat democratie altijd wijs zou zijn. Ze zullen zich veeleer concentreren op het realiseren van de voorwaarden waaronder de kans op wijze democratie toeneemt. En zodoende bijdragen aan het herstel van vertrouwen in democratie.<sup>10</sup> In het hoofdstuk Nabije Democratie zegt Hazeu hierover dat het essentiële elementen van democratie zijn dat mensen zich ook in een andere partij en opvatting, en in de uitvoeringsproblematiek kunnen verplaatsen en er begrip voor hebben dat democratisch bestuur ook een afwegingsproces is tussen verschillende keuzemogelijkheden. Daarom blijft het van cruciaal belang dat mensen op het basale niveau van hun directe leefomgeving *civic skills*

<sup>7</sup> Tobias van Dijk, Sergio van Keulen en Peter Kanne, *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening; Beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen*, TNS NIPO, mei 2008.

<sup>8</sup> E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho, 'Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?', in: E.R. Engelen, M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004, p. 17-35.

<sup>9</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam, 2005, p. 196 e.v.

<sup>10</sup> P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries, *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p. 215 e.v.

ontwikkelen; niet alleen voor de democratie zelf, maar ook omdat het kan bijdragen aan enige empathie voor politici en andere beleidsmakers die op hogere niveaus ook moeten werken in dit soort processen. De ervaringen van burgerinitiatieven vanuit welbegrepen eigenbelang zouden ook een bodem moeten kunnen leggen voor een meer algemene vorm van burgerschap, al is het maar dat door dit soort initiatieven men ook geconfronteerd wordt en kennismaakt met bureaus, gemeente, instanties, etc., en hun opvattingen en logica's. Het gaat dus om de volgordelijke trits van 'ontmoeting' – inleving – (enig) begrip.<sup>11</sup>

### **Betere resultaten**

In 1998 is het Verdrag van Aarhus<sup>12</sup> tot stand gekomen. Het verdrag is door alle EU-lidstaten ondertekend. Met dit verdrag wordt erkend dat burgerparticipatie bij milieuaangelegenheden leidt tot betere en meer gedragen besluitvorming. Het verdrag erkent – kort samengevat – dat een ieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht heeft het milieu te beschermen en te verbeteren. Om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen moeten burgers recht hebben op toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het verdrag stelt dat er richtlijnen moeten zijn voor het op juiste wijze informeren, het tijdig informeren en het bereiken van de juiste doelgroep. In de besluitvorming moet rekening gehouden worden met de input van de betrokkenen. Interessant om hier te noemen is dat het verdrag expliciet erkent dat op milieugebied een verbeterde toegang tot informatie alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten verbetert. De bepalingen van het Verdrag van Aarhus zijn verwerkt in de EU-richtlijn Public Participation (2003/35/EC).<sup>13</sup> Deze richtlijn is in Nederland vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet milieubeheer.

Burgerparticipatie wordt steeds meer beschouwd als een vast onderdeel van de moderne democratie. James Creighton definieert in zijn boek *The public participation handbook*<sup>14</sup> burgerparticipatie als een proces waarin zorgen, behoeften en waarden van burgers geïncorporeerd worden in besluitvorming. Het doel is betere besluiten die gesteund worden door het publiek. Burgerparticipatie creëert een nieuwe verbinding tussen de burgers en de besluitvormers in een bureaucratie. Het is een manier om te verzekeren dat beslissingen die van invloed zijn op het leven van mensen tot stand komen nadat een dialoog met hen heeft plaatsgevonden. Het geeft de ambtenaren informatie over het gewicht dat aan bepaalde zaken wordt toegekend, over hetgeen dat leeft in de gemeenschap en de verschillende standpunten die er zijn. Het stelt beslissers in staat een gewogen besluit te nemen.

Burgerparticipatieprogramma's beïnvloeden de besluitvorming. De verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke besluit ligt echter altijd bij de gemeente. Het resultaat van burgerparticipatie is volgens Creighton betere besluiten, een sterkere civil society en empowerment van de bevolking. Mensen die aan dergelijke processen deelnemen zijn op termijn beter in staat voor hun eigen belangen op te komen.

<sup>11</sup> C. A. Hazeu, 'Nabije Democratie' in: E. R. Engelen, M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004, p. 79-94.

<sup>12</sup> Verdrag van Aarhus, 1998.

<sup>13</sup> EU-richtlijn Public Participation (2003/35/EC).

<sup>14</sup> J. L. Creighton, *The Public Participation handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, 2005.

## **Rol van de gemeente**

Het rapport *Wil tot verschil, gemeenten in 2015* van de commissie Toekomst Lokaal Bestuur<sup>15</sup> wijst erop dat de vernieuwing die nodig is om het maatschappelijk vertrouwen te herstellen en om nieuw kapitaal, zowel in sociaal als in creatief opzicht, op te bouwen, begint bij de gemeente. Macht en hiërarchie leiden niet langer tot gezag. De verhoudingen tussen mensen en groepen worden steeds horizontaler. Het gezag van de politiek kan in een horizontale samenleving niet meer de zeggenschap hebben die het heeft bij verticaal besturen. Interactief besturen biedt de mogelijkheid tot het leveren van bestuurlijk maatwerk in een samenleving die veel meer pluriform en individualistisch is geworden. Het is aan het bestuur om hanteerbare antwoorden te vinden op de nadelen die samenhangen met horizontalisering. Politieke kaderstelling is daarbij een belangrijk instrument.

Als de gemeente daadwerkelijk zijn positie dicht bij de burger waar wil maken, zal de gemeente de eerste stappen moeten zetten om de vertrouwensband met de burger te herstellen. Elke gemeente zal dus een eigen visie ontwikkelen over de soort civil society die zij wil vormen en over de mate waarin zij daarvoor sociaal kapitaal en creatief kapitaal nodig heeft. Deze visie is een gevolg van politieke afwegingen en lokale omstandigheden en daarmee een proces dat van gemeente tot gemeente kan en zal verschillen. Belangrijk voor de ontwikkeling van de civil society is dat burgers zeggenschap hebben over hun directe woonomgeving. Dit sluit aan bij de wens van de burgers zelf die zich veel meer betrokken voelen bij het bestuur van hun gemeenten dan vaak wordt gedacht. De basis voor sociaal kapitaal is groter dan verwacht. Gemeenten kunnen in dit proces laten zien, dat zij vertrouwen hebben in de burger. Dat is de beste manier om vertrouwen terug te krijgen, aldus het rapport.

## **Een bijzondere vorm van burgerparticipatie: het referendum**

In het in 2009 door het College voor stedelijke innovatie (CSI) van Nicis Institute uitgebrachte advies<sup>16</sup> zijn de voordelen van een lokaal referendum aangegeven: het kan de lokale democratie versterken, het is goed voor het draagvlak van het besluit en het benut de kwaliteit van de lokale gemeenschap. Het referendum is een vorm van burgerparticipatie waarbij de burger directe invloed krijgt op het beleid. De burger wordt hierbij aangesproken op zijn burgerschap en de daarbij horende verantwoordelijkheid. Als het gemeentelijk bestuur het initiatief neemt tot het houden van een referendum wordt gesproken van een raadgevend referendum. Is de bevolking de initiatiefnemer dan gaat het om een raadgevend referendum. Het raadgevend referendum komt in Nederland zelden voor.

Het CSI heeft geconstateerd dat het referendum in veel variëteiten bestaat. Zo hanteren gemeenten onder andere verschillende voorbereidingsprocedures, drempels voor geldigheid en worden in verschillende gemeenten verschillende uitsluitingsgronden gehanteerd. Zo kan een gemeente zelf bepalen of ze alleen correctieve referenda toelaat, waarbij burgers een uitspraak kunnen doen over een reeds genomen maar nog niet in werking getreden besluit, of ook niet-correctieve referenda. Bij een niet-correctief

<sup>15</sup> Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Wil tot verschil; gemeenten in 2015*, Van Deventer, 's-Gravensande, 2006, p. 51 e.v.

<sup>16</sup> Nicis Institute, *Bouw aan de democratie met de burgers! Nieuwe kansen voor het lokale referendum*, 2009

referendum kan de burger een uitspraak doen over een voorstel voordat de overheid daarover heeft besloten.

In dit rapport wordt niet expliciet aandacht gegeven aan het referendum maar wordt het beschouwd als een van de vormen van burgerparticipatie waarop ook de in hoofdstuk 5 geformuleerde spelregels van toepassing zijn.

### **Burgerparticipatie, dat werkt toch nooit met al die NIMBY's**

Vaak komt de vraag op of burgerparticipatie wel mogelijk is. Men wijst erop dat het NIMBY (not in my backyard) gedrag participatietrajecten frustreert. De vraag is of burgers in het algemeen wel in staat en bereid zijn verder te denken dan hun directe eigen belang of achtertuin. De VNG zegt hierover in de *Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad: 25 vragen en antwoorden*<sup>17</sup> dat mensen pas NIMBY-gedrag vertonen als zij zich overvallen voelen, niet serieus genomen voelen of het gevoel hebben dat er geen open kaart wordt gespeeld. Gesteld wordt dat met een goede aanpak en een serieus opgezet proces veel inwoners wel degelijk in staat zijn verder te kijken dan hun directe eigen belang.

## **2.2 Gemeentewet en model-inspraakverordening**

Het verlangen burgers meer te betrekken bij overheidsbeleid dat raakt aan hun leef- en woonomgeving heeft geresulteerd in een wettelijke plicht voor gemeentebesturen. Artikel 150 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het artikel creëert geen recht op inspraak, maar regelt hoe de inspraak geregeld wordt *indien* er tot inspraak is besloten door de gemeente.

Inspraak wordt in elk geval verleend als de wet daartoe verplicht. Ook in de andere gevallen dat de gemeente besluit dat individuele burgers of groepen uit de bevolking inspraak mogen hebben in een voorgenomen of voorgesteld beleid, gebeurt dit vervolgens via door de overheid geregelde procedures.<sup>18</sup> Het moment van inspraak is ook door de gemeente in te vullen, maar moet in ieder geval plaatsvinden op het moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming daarover nog niet heeft plaatsgevonden. De besluitvorming kan dus nog door inspraak worden beïnvloed.<sup>19</sup>

Inspraak heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel bij de voor beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak is in de Gemeentewet en de model-inspraakverordening die is opgesteld door de VNG 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat een gedachtewisseling met het bestuursorgaan niet is inbegrepen. De VNG adviseert echter in de toelichting op de model-inspraakverordening het tweezijdige element van gedachtewisseling wel onder de inspraakprocedure te brengen. Hiermee kan namelijk een

<sup>17</sup> Actieprogramma lokaal bestuur, *Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische staat, 25 vragen en antwoorden*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004, p. 32.

<sup>18</sup> MvT, Kamerstukken II, 19 403, nr. 3, p. 34.

<sup>19</sup> MvT, Kamerstukken II, 19 403, nr. 3, p. 203.

derde doel worden gediend, te weten het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens.

In een aantal situaties wordt geen inspraak verleend. Hiervan kan onder meer sprake zijn indien de uitvoering van een beleidsvoornemen spoedeisend is of het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

De gemeente verleent inspraak door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bepaald in afdeling 3.4 van de Awb, tenzij het in de verordening anders is bepaald. Als deze procedure niet passend wordt gevonden voor inspraak kan het bestuursorgaan de inspraakprocedure aanpassen op grond van artikel 4, tweede lid van de modelverordening.

In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. Ter afronding van de inspraak stelt het bestuursorgaan een eindverslag op. Deze verplichting is in de modelinspraakverordening verder ingevuld dan artikel 3:17 Awb. Artikel 5 van de inspraakverordening stelt dat het eindverslag in elk geval een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure bevat, een weergave van de zienswijzen die zijn ingebracht, en een reactie op de zienswijzen. Hierbij moet de gemeente gemotiveerd aangeven op welke punten zij wel en op welke punten zij niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen overgaat. Het bestuursorgaan maakt het verslag op de gebruikelijke wijze openbaar. De wijze waarop kan per gemeente verschillen. De burgemeester vermeldt het eindverslag in zijn burgerjaarverslag.

De toelichting op de modelverordening geeft aan dat inspraak van een andere orde is dan de mogelijkheid om de uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep. Inspraak kan ook worden onderscheiden van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming is volgens de toelichting vooral bedoeld voor complexe beleidsprocessen. Een overheidsorganisatie betreft hierbij in een zo vroeg mogelijk stadium burgers bij het beleid om in een open en evenwichtige wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvorming mobiliseert de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand niet weet – of nog niet wil bepalen – hoe deze opgelost zullen worden. Deze vorm van participatie wordt niet geregeld in de Gemeentewet en de inspraakverordening.

Ook het houden van een consultatie is niet wettelijk geregeld. Maar de gemeente is vrij daartoe te besluiten, wanneer ze dat nodig acht. Ook mag ze zelf besluiten hoe ze de consultatie van burgers inricht. De burgemeester is als gevolg van artikel 170, onder c van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

## 2.3 Inspraak nieuwe stijl

In 2006 heeft de Werkgroep Inspraak desgevraagd advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat gegeven over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen.

De kerngedachte van het advies *Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk* (INS) is dat de burgerconsultatie bij ruimtelijk-economische ingrepen effectiever kan door herordening, aanpak op maat en professionalisering. Herordening door het zwaartepunt van de inspraak aan de voorkant van planvormingsprocessen te leggen. Een aanpak op maat door de reikwijdte en invulling van inspraak toe te snijden op het vraagstuk. Professionalisering zodat de kwaliteit van inspraak gewaarborgd is. Het advies impliceert geen radicale beleidswijziging. Het betreft een vertaling van ontwikkelingen die al zichtbaar zijn in beleid, wetgeving en de praktijk van burgerbetrokkenheid. De voorzitter van de werkgroep, de heer Tops, benadrukt dat het erop aan komt deze denkrichting in praktijk te brengen.

In 2006 werd naar aanleiding van het uitgebrachte advies een proef gestart waarin bij zeven projecten gewerkt ging worden volgens Inspraak Nieuwe Stijl. In september 2008 is het eindrapport *Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming* verschenen. Bij brief van 12 december 2008 aan de Tweede Kamer<sup>20</sup> heeft het kabinet een reactie op dit eindrapport<sup>21</sup> gegeven. Hierin wordt allereerst vastgesteld dat voor een betere en snellere besluitvorming besluiten nodig zijn die maatschappelijk breed worden gedragen. Verder blijkt uit de reactie van het kabinet dat onderzoek heeft aangetoond dat Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot betere besluitvorming door:

- ▶ betere inbreng van het publiek;
- ▶ meer doorwerking van die inbreng;
- ▶ meer tevredenheid over het proces;
- ▶ meer draagvlak; en
- ▶ geen vertraging.

Het is belangrijk dat gekozen wordt voor een passende aanpak, afgestemd op de mogelijke impact van plannen, het aanwezige commitment van bestuurders voor consultatie en de beschikbare beleidsruimte.

De praktijkervaringen zijn uitgewerkt in de volgende vijf uitgangspunten van passende publieksparticipatie:

1. participatie staat ten dienste van de besluitvorming;
2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. maatwerk in participatievormen;
4. juiste verhouding tussen competenties en kennis; en
5. heldere en betrouwbare communicatie.

<sup>20</sup>Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 385, nr. 42.

<sup>21</sup>*Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming*, Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl, september 2008.



Deze uitgangspunten dienen, zo stelt het kabinet, onderdeel te worden van de werkwijze bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk en worden per overheidslaag, overheidsorganisatie of per project uitgewerkt in duidelijke afspraken. Bovenstaande 5 uitgangspunten zijn inmiddels uitgewerkt in de Code Publieksparticipatie Sneller & Beter die in augustus 2009 is vastgesteld. Het Centrum Publieksparticipatie biedt praktische raad en ondersteuning aan beleidsmedewerkers, projectleiders en bestuurders bij het betrekken van burgers bij beleid of een concreet project. Daarnaast bundelt het Centrum kennis en ervaringen met publieksparticipatie en ontwikkelt standaarden voor participatie in de rijksdienst. Deze kennis staat open voor iedereen.

De inzet van Inspraak Nieuwe Stijl is nadrukkelijk dat inspraak ten dienste van de besluitvorming staat. Burgerparticipatie niet als doel op zich, maar om een zo goed mogelijk besluit te kunnen nemen. Het gaat er om dat publieksparticipatie een vanzelfsprekend onderdeel wordt van de voorbereiding van ruimtelijke economische plannen en projecten. Ook de planningsvoorwaarden en financiële randvoorwaarden worden meegenomen in het participatieproces. Participatie is bijvoorbeeld alleen mogelijk binnen de kaders van de beleidsruimte. De leerervaringen uit Inspraak Nieuwe Stijl worden op dit moment toegepast bij ruimtelijk-economische ingrepen. Het blijkt dat publieksparticipatie bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming.

## 2.4 In actie met burgers!

Het project *In actie met burgers!*<sup>22</sup> is een deelproject van het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een gezamenlijk project van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het project vloeit mede voort uit de motie-Schinkelshoek c.s.,<sup>23</sup> ingediend nadat subsidiëring van het burgemeestersreferendum van de baan was. De Tweede Kamer wilde dat deze gelden toch ten goede zouden komen aan het stimuleren en ontwikkelen van burgerparticipatie op lokaal niveau. In de motie wordt de regering gevraagd de ontwikkeling van dergelijke proeftuinen te stimuleren en de Tweede Kamer te rapporteren over burgerschap, burgerinitiatieven en burgerparticipatie in de praktijk. Het project loopt sinds november 2008 en duurt een jaar. Ambtenaren uit bijna honderd gemeenten zijn gestart in zeventien thematische proeftuinen.

Het project richt zich primair op gemeenten. Doel is om gemeenten die op een vernieuwende manier met burgers (gaan) samenwerken met elkaar in contact te brengen via de zogenaamde Lokale proeftuinen burgerparticipatie. In deze proeftuinen kunnen gemeenten ervaringen uitwisselen en van elkaar overnemen. Het gaat bij dit project om interactieve beleidsvorming, burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Trefwoorden zijn kennis- en ervaringsuitwisseling, collegiale intervisie en een gezamenlijk leerproces. Thema's van de proeftuinen zijn onder meer de rol van de gemeenteraad, communicatie en burgerparticipatie, faciliteren van burgerinitiatieven, wijkgericht werken, moeilijk bereikbare doelgroepen, en bewonersgeld en buurtbudgetten.

<sup>22</sup> [www.inactiemetburgers.nl](http://www.inactiemetburgers.nl)

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 200 VII, nr. 31.



Het doel van burgerparticipatie wordt in dit project breder gedefinieerd dan bij Inspraak Nieuwe Stijl. Het betreft zowel informatie om te komen tot een evenwichtig en zorgvuldig besluit als het opbouwen van het sociaal kapitaal, burgerschap.

## 2.5 Public participation in Portland

In Portland, Oregon, Verenigde Staten is burgerparticipatie sterk in de cultuur verankerd. Dit is de reden dat de Nationale ombudsman een korte studie heeft laten uitvoeren naar burgerparticipatie in Portland.<sup>24</sup> Burgerparticipatie in Portland is gebaseerd op het uitgangspunt dat een gemeenschap opbloeit als overheden en burgers samenwerken in het opstellen, uitvoeren en controleren van overheidsbeleid en -besluiten. Ook in Portland zag men in dat burgerparticipatie overheden de kans biedt om de effectiviteit van besluiten te vergroten. En dat het burgers de kans biedt om overheidsinvesteringen ten volle te benutten. Participatie wordt niet alleen gezien als een principieel democratische bestuurspraktijk, maar ook als een pragmatische.

### Inleiding

In Portland is burgerparticipatie zo'n belangrijk onderdeel van de politieke cultuur dat men ook wel spreekt van *People's Republic of Portland*. Overheden en burgers hechten aan samenwerking in hun streven verschillende culturen, belangengroepen en individuen tot een vreedzame productieve gemeenschap te smeden. Ook in Portland liggen de wortels van participatie in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. De activistische tijdgeest leidde de bestuurscultuur weg van het gezag van experts naar een cultuur van overleg. In de stadsplanning van het Portland van de jaren zeventig vinden we de eerste voorbeelden van groot-schalige, georganiseerde burgerparticipatie in beleid en besluitvorming. Met de dagelijkse praktijk ontstonden ook de eerste gedachten rond het concept van burgerparticipatie. De nadruk kwam te liggen op het *proces* van participatie. Burgerparticipatie werd als leerproces gezien, waarbinnen deelnemers over het onderwerp van besluitvorming communiceren, opdat zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de effecten van het besluit kunnen nemen.

### Voorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie

Burgerparticipatie is in Portland geïnstitutionaliseerd. Het is in besluitvorming rond sociaal en milieubeleid een zorgvuldig verzorgde routine geworden. De algemeen gedeelde opvattingen in Portland over burgerparticipatie kunnen als volgt worden weergegeven.

### Strategische afstemming

De effectiviteit en ervaren rechtvaardigheid van een participatieproces worden beïnvloed door de manier waarop het proces aansluit op de politieke en bestuurlijke praktijk van besluitvorming. Met andere woorden, burgerparticipatie moet daadwerkelijk toegevoegde waarde in de besluitvorming hebben. De participatie van burgers moet uitmonden

<sup>24</sup> mr. Aik Kramer, *Burgerparticipatie en Inspraak in Portland, Oregon (VS)*, december 2008. De studie is uitgevoerd door mr. Aik Kramer van Generation Why. De informatie is mede gebaseerd op gesprekken met M. Mills, ombudsman van Portland en C.B. Wiggins, mediator in Portland en professor of law, University of San Diego, Californië.

in substantiële voorstellen voor verandering die door het bestuur gebruikt kunnen worden in beleid- en besluitvorming. Of de overheid deze nu uitvoert of niet. In Portland komen verzoeken om participatie dikwijls van burgers. Een strategisch plan wordt in de gemeenschap ontwikkeld. Strategische afstemming betekent dat met de participatie de input van de burgers daadwerkelijk in de besluitvorming wordt meegenomen.

### *Supra-inspraakorganen*

Participatieprocessen stellen hoge eisen aan de burgers. Zij moeten samenwerken met mensen met andere levensvisies; hun waarden en doelen formuleren maar niet enkel verdedigen. Ze moeten oplossingen bedenken die uiteindelijk kwalitatief goed beleid opleveren. Ook dienen zij gevoelig te zijn voor de gevolgen van het besluit op anderen dan zichzelf. In een pluralistische samenleving betekent dit rekening houden met verschillen in cultuur, waarden en kennis. Het vraagt om investeringen in empowerment van burgers. Ter ondersteuning van een dergelijke dialoog zijn in Portland zogenaamde supra-inspraakorganen in het leven geroepen. De overheid faciliteert de inspraakorganen zoals de Offices of Neighborhood Involvement (ONI) en Metro. Deze organisaties hebben als doel het faciliteren van burgerparticipatie. ONI organiseert en coördineert de participatie van de ongeveer negentig buurtverenigingen van Portland. Empowerment van groepen die normaliter niet participeren is een expliciete doelstelling. Metro is een regionale organisatie die de participatie en besluitvorming rond de Urban Growth Boundary beheert. Metro besteedt veel aandacht aan *social learning* en diversiteitmanagement. De overheid investeert middels de supra-inspraakorganen in het onderhoud en management van het participatieprogramma. Dit is nodig om een effectief netwerk van sociale groepen te handhaven.

In Portland is de communicatie tussen belanghebbenden en bestuurders in een pluralistische samenleving vaak het primaire doel van inspraakprojecten.

### *Transparantie*

In Portland is men zich ervan bewust dat duidelijkheid over het proces een randvoorwaarde voor zorgvuldige participatie is. In welke fase bevindt de besluitvorming van de bestuurders en beleidsmakers zich? Welke vorm van participatie hebben de betrokkenen als doel? Daarnaast moeten burgers ook vragen kunnen stellen over de bestuurlijke context van het besluit en antwoord krijgen op de vraag hoe de gemeente in dit soort situaties werkt. Deze informatie over het besluitvormingsproces is cruciaal voor zorgvuldige participatie. Burgers weten dan namelijk precies waar ze aan toe zijn.

### *Belanghebbendenanalyse*

In Portland erkent men het belang van een belanghebbendenanalyse. Dit geeft helderheid over de verschillende belangen die in het participatieproces vertegenwoordigd worden. Helderheid over wie aan het participatieproces (moeten) deelnemen is daarom een

belangrijke randvoorwaarde voor een zorgvuldig participatieproces. In de ontwerpfase van het participatieproces moet een belanghebbendenanalyse worden uitgevoerd. Een belanghebbendenanalyse is het systematisch vergaren en analyseren van kwalitatieve informatie over de vraag wiens belangen in de besluitvorming moeten meewegen. Ook moet deze analyse helderheid geven over het krachtenveld waarbinnen het besluit wordt genomen. Zonder deze belanghebbendenanalyse is de kans groot dat bestuurders belangrijke informatie en belangen missen, wat desastreuze gevolgen kan hebben voor het proces en het draagvlak voor het te nemen besluit. De belanghebbendenanalyse is cruciaal voor procedurele rechtvaardigheid, rationaliteit en legitimatie van een proces. Een belanghebbendenanalyse peilt het besef en bewustzijn van gedeelde belangen en doelen. Ten slotte moeten participanten naast commitment ook voldoende vaardigheden bezitten. Een belanghebbendenanalyse in Portland geeft helderheid over de competenties van participanten en de benodigde begeleiding.

#### *Geen procedure maar proces*

In Portland wordt niet gewerkt met een standaardmodel voor participatie. De overtuiging is dat doelgerichtheid en flexibiliteit van alle participanten voorwaarden zijn voor het goed laten lopen van een participatieproces. Dit betekent dat de betrokkenen in de praktijk niet alleen iets te zeggen hebben over de inhoud van het besluit, maar ook over het besluitvormingsproces zelf. Het uitgangspunt is dat alleen als burgers mede kunnen bepalen op welke manier zij participeren in het proces, er sprake is van authentieke participatie. Een participatieproces richt zich niet alleen op de inhoud van een besluit, maar ook op de systeemrelaties die door het proces worden beïnvloed. Participatie richt zich namelijk op de sociale context en de onderliggende conflicten die met het besluit moeten worden beslecht. Verschillende participanten zullen verschillende eisen stellen aan het proces, dus participatie dient gericht te zijn op het tegemoetkomen aan de behoeftes en belangen van de betrokken burgers.

#### *Joint fact finding*

Joint fact finding gaat over de verhouding tussen de bijdrage van burgers en die van het bestuur. Met andere woorden, beide vormen van informatie worden verzameld en wegen mee in het uiteindelijk te nemen besluit. Participatieprocessen in Portland zijn bedoeld om de lokale kennis over de effecten van overheidsoptreden als basis voor het beleid of besluit te nemen. Welke problemen moeten met het besluit voor hen worden opgelost? Wanneer heeft het beleid of besluit de gewenste gevolgen?

Naarmate participatie meer gericht is op samenwerking tussen bestuur en burgers zal de participatie niet competitief zijn. Het participatieproces zal minder op een politiek debat lijken waar standpunten worden uitgewisseld, en meer op de methode van het principiële onderhandelen op basis van belangen. In Portland gebruiken burgers participatie om van tevoren aan te geven waar zij het besluit op zullen beoordelen. Participatie is daarmee gericht op conflictpreventie in de relatie tussen overheid en burger.

### *Facilitators*

Als laatste is interessant de rol die de zogenaamde facilitators spelen in Portland. Zij worden wel de public participation professionals genoemd. Hun taak is deelnemers in staat te stellen het gesprek over een bepaald onderwerp te voeren. Als bemiddelaar moet de facilitator onafhankelijk zijn bij het begeleiden van het proces. Waar het gaat om de kwaliteit van participatie vervullen zij een poortwachterfunctie. Zij beoordelen namelijk of het zinvol is aan een participatieproces mee te werken. Met name de intenties en doelen van overheden kunnen aanleiding geven tot de vraag of daadwerkelijke participatie mogelijk is.

## **2.6 Afsluiting**

Dit hoofdstuk laat in ieder geval drie dingen zien. Als eerste valt op dat het doel dat met participatie beoogd wordt, wisselt. Het betrekken van burgers bij *Inpraak Nieuwe Stijl* beperkt zich tot het ten dienste staan aan een concreet besluit. *In actie met burgers!*, het gezamenlijke programma van VNG en BZK, maar zeker ook de participatie in Portland onderschrijven het belang van het proces als zodanig, namelijk het stimuleren van betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Ten tweede verdient het werken met supra-inspraakorganen en facilitators in Portland aandacht. Een belangrijke constatering in dit verband is dat participatieprocessen hoge eisen stellen aan burgers. Het is moeilijk en moet goed begeleid worden. Burgers moeten oplossingen bedenken die uiteindelijk kwalitatief goed beleid opleveren. Ook dienen zij gevoelig te zijn voor de gevolgen van het besluit op anderen. Het vraagt om investeringen in empowerment van burgers. Het blijkt zinvol participanten te ondersteunen bij het formuleren van hun bijdrage. Ten derde valt op dat het belang van goede afstemming tussen de politiek bestuurlijke besluitvorming en de inbreng van burgers breed onderschreven wordt. Dit is essentieel om de inbreng van burgers serieus te kunnen nemen. Dit lijkt voor de hand te liggen, maar gaat vaak fout.

## 3 De ervaringen van burgers en gemeenteambtenaren

### 3.1 Inleiding

In dit rapport kiest de ombudsman ervoor om de beleving van burgers centraal te stellen. Het gaat er dus om wat de burger nodig heeft om vertrouwen te hebben in burgerparticipatie en wat hij een rechtvaardig proces vindt.

De vraag die in dit hoofdstuk besproken wordt is welke gedragingen in het kader van burgerparticipatie op lokaal niveau bij burgers tot de grootste ergernissen leiden. Onderzocht is wat vanuit het perspectief van de burgers de kwetsbare punten in de huidige participatieprocessen zijn. Om hier een goed beeld van te krijgen is een inventarisatie gemaakt van de klachten die het laatste jaar over dit onderwerp door de Nationale ombudsman zijn ontvangen. Ook is gebruikgemaakt van de ervaringen van de lokale ombudsvoorzieningen. Daarnaast is een meldpunt op de website van de Nationale ombudsman opengesteld. Van 17 november 2008 tot en met 24 december 2008 konden burgers hun ervaringen met inspraak hierop melden. Ook werd hun gevraagd naar concrete aanbevelingen. De reacties laten zien waar mensen zich aan storen. Er is om zowel positieve als negatieve reacties gevraagd. Toch betrof het merendeel frustraties over de wijze waarop het participatieproces was verlopen.

Toen de meest kwetsbare punten in het participatieproces in kaart waren gebracht zijn deze punten tijdens een bijeenkomst besproken met ambtenaren uit vijf gemeenten. Een zesde gemeente is bezocht door onderzoekers van de Nationale ombudsman. De gesprekken gaven een interessant beeld van de dilemma's waar gemeenten mee worstelen. Dit hoofdstuk begint met de schets van de ergernissen van burgers en vervolgt met een verslag van het gesprek hierover met gemeenteambtenaren.

### 3.2 Ergernissen van burgers

#### *De politiek heeft al besloten*

Veel burgers hebben aangegeven dat de gemeente hun inbreng niet serieus neemt. Soms wordt gezegd dat ze kunnen participeren in besluitvorming terwijl later blijkt dat dit niet zo is. Een besluit blijkt bijvoorbeeld door de politiek al genomen, voor suggesties van burgers is helemaal geen plaats meer. Burgers bekruipt het gevoel dat de gemeente inspraak organiseert omdat het volgens de inspraakverordening is voorgeschreven of omdat het zo hoort. Van echte participatie is naar de mening van de burgers geen sprake.

*“Inmiddels is de praktijk geworden dat alle enigszins controversiële items van te voren worden afgedekt in de coalitie en inspraak een volstrekt wassen neus is”.<sup>25</sup>*

<sup>25</sup> De citaten in dit hoofdstuk komen uit de klachten die de ombudsman ontvangen heeft of de reacties op het meldpunt.

*“Gemeenten voeren inspraakprocedures omdat het moet. Er kan zelfs gesteld worden dat al voordat er een inspraakprocedure komt, men al beslissingen heeft genomen en inspraak van burgers naast zich neerlegt”.*

*“Voordat de inspraakavond heeft plaatsgevonden is de gemeente al tot aanschaf van verkeersremmend materiaal overgegaan. Men zegt dan doodleuk als wij naar jullie luisteren wordt het wel duurder”.*

### **Burgers worden te laat betrokken**

De beleidsvoorbereiding vindt plaats voorafgaand aan het daadwerkelijke besluit. In deze fase maakt de gemeente vaak keuzen die later niet meer worden gewijzigd. Mensen klaagden erover dat ze niet bij deze voorbereidingen worden betrokken. De gemeente organiseert dan weliswaar inspraak, maar in een stadium waarin mensen nog maar heel weinig invloed kunnen hebben op het uiteindelijke besluit. Ook klagen mensen erover dat zij soms alleen in de gelegenheid gesteld worden te reageren op al gemaakte keuzen. Als zij het hier niet mee eens zijn is er voor andere ideeën geen plaats meer.

*“De gemeente laat summier inspraak van burgers toe bij de besluitvormende raadsvergaderingen. Echter niet bij het stellen van de kaders of gedurende het proces van beleidsschrijven. Hierdoor worden van belang zijnde onderwerpen niet meegenomen. Spreekt een burger uiteindelijk in wanneer dat kan (op de besluitvormende raadsvergadering) dan is het al veel te laat om van belang zijnde onderwerpen of aspecten in het betreffende besluit mee te nemen”.*

*“Mijn ervaring is dat je formeel wel inspraak hebt, maar dat de momenten waarop het relevant is ongemerkt voorbij gaan. Doorslaggevende beslissingen worden genomen in een fase waarop je als burger nog geen flauw benul hebt dat er iets ingrijpends in je directe woonomgeving gaat gebeuren. Tegen de tijd dat dit wel duidelijk is geworden, is het te laat om de beslissingen nog daadwerkelijk te beïnvloeden”.*

### **Inbreng wordt genegeerd**

Een deel van de reacties ziet erop dat de gemeente burgerparticipatie organiseert maar de inbreng van belanghebbenden negeert. Dit uit zich in allerlei vormen. Er zijn voorbeelden van gemeenten die in gesprek gaan met burgers maar aangeven geen inhoudelijk gesprek te willen voeren. Er is een voorbeeld van bewoners die een enquête onder buurtbewoners hebben gehouden waar de gemeente nooit meer op reageert. Gedaan wordt als of de uitslag van de enquête niet ontvangen is. Ook komt het voor dat de gemeente wel naar de burgers lijkt te luisteren maar daarna wordt nooit meer iets vernomen. Een ander voorbeeld van het negeren van de inbreng is dat de gemeente de argumenten van de hand wijst, zonder te motiveren waarom. Men gelooft in zo'n situatie niet dat de gemeente wil weten hoe de situatie ter plaatse is.

*“Wij zijn niet tegen een theater maar de manier waarop. Er wordt door de gemeente alles in het werk gesteld om het theater in het pand te krijgen. Wat wij ook doen of aandragen, het wordt van tafel geveegd”.*

*“Er is door de bewoners massaal protest aangetekend middels de inspraakprocedure. Vele argumenten van de gemeente om betaald parkeren in te voeren blijken onjuist of ongefundeerd te zijn. De gemeente heeft de reacties van de inspraak afgedaan met: ‘Er is geen draagvlak nodig om betaald parkeren in te voeren.’ Daarmee zijn alle reacties van tafel geveegd. Ook alternatieve oplossingen worden van tafel geveegd”.*

*“Er lijkt wel geluisterd te worden door de ingehuurd medewerkers c.q. gemeenteambtenaren, maar de burgers horen/zien niets terug van de eerdere (in de openbare bijeenkomsten) gemaakte opmerkingen en suggesties. Mijn aanbeveling aan de gemeente is een schriftelijke rapportage waarom er met opmerkingen niets gedaan is/wordt”.*

*“Er wordt braaf geluisterd en vervolgens verdwijnt je verhaal in een circuit en hoor je er nooit meer iets van”.*

*“Tijdens de infobijeenkomst hebben de aanwezigen aangegeven niet enthousiast te zijn over de plannen van de gemeente. In grote lijnen was men tegen. De gemeente heeft aangegeven de omwoners op de hoogte te houden. Op 26 november 2008 kregen we een uitnodiging van de gemeente voor 11 december 2008 met als onderwerp Inspraakavond jeugdactiviteiten in de bovenruimte van (...).*

*De avond begon met de mededeling van de wethouder dat inmiddels besloten was de jeugdactiviteiten in de bovenruimte te organiseren en dat dit ook de definitieve huisvesting zou zijn”.*

### **De gemeente wil geen gesprek met haar burgers**

De manier waarop de gemeente met burgers in contact treedt blijkt een terugkerende ergernis. Een voorbeeld hiervan is het kiezen van een zeer procedurele benadering. Zo was er het voorbeeld dat bewoners die hun zorgen over bepaalde plannen bij de gemeente kenbaar maakten, verwezen werden naar de latere formele bezwaarschriftprocedure. Zij voelden zich niet gehoord, er werd niet naar hen geluisterd. De gemeente weigerde namelijk in te gaan op de zorgen. Mensen ervaren de gesprekken die de gemeente voert vaak als defensief.

*“Inspraakprocedures bij de gemeente zijn verloren moeite. Een verplicht nummer waarmee vrijwel niets wordt gedaan en verwezen wordt naar bezwaarschriftprocedures die vervolgens worden afgewezen omdat men weet dat er hoogst zelden naar de bestuursrechter wordt gegaan”.*

*“Mijn ervaring met inspraakprocedures bij de gemeente is dat het er mooi uitziet zoals het vaak gesteld wordt en dat gemeenten echt hun best proberen te doen met inspraak, maar dat de gemeente A. er niet veel van bakt wat betreft het buitengebied van de S. De organisatie die S. bouwt en verantwoordelijk is voor hoe het er hier uit komt te zien zegt dat zij niks met het buitengebied te maken hebben en de gemeente zegt dat wij bij diezelfde gemeente moeten zijn voor inspraak. Een projectleider riep ‘lang leve de democratie’ toen ik zei dat wij bezwaar zouden gaan maken tegen kapvergunningen en ontheffingen van de keur. Het frustreert ons en maakt ons boos en geeft veel wrijving over en weer”.*

*“De inspraakprocedure gaat ten koste van de saamhorigheid en mondt uit in een tweepartijstrijd, frustratie en verlies van vertrouwen in het gemeentelijk bestuursorgaan”.*

#### **De gemeente verstrekt geen informatie**

Burgers klagen er ook over dat de gemeente beslissingen neemt die hun directe leefomgeving aangaan zonder hen op de hoogte te stellen. Laat staan dat zij invloed op de uitwerking hebben gehad. Het komt voor dat de werkzaamheden pas bekend worden als de graafauto's voor de deur staan. Uit de reacties bleek dat dit een gevoel van achterdocht oproept. Men is niet in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen. Zorgen over de gevolgen voor hun directe leefomgeving zijn niet weggenomen.

*“In het voorjaar van dit jaar, toen er opeens drie hoge heuvels aarde/zand verschenen, waardoor mijn uitzicht op de recreatieplas verdwenen was en ik nog geen idee had wat het uiteindelijke resultaat zou gaan worden, heb ik mijn eerste e-mailbericht verzonden om mijn ongerustheid daarover kenbaar te maken”.*

*“Wij hebben bij ons voor de deur een zeer uitgebreide speeltuin. Tot onze grote verbazing worden er nu, echter zonder medeweten van omwonenden, nog meer speeltoestellen, een huisje en een bankje geplaatst. Wij als omwonenden van dit speelplein willen absoluut geen bankje, huisje of picknicktafel aangezien dit hangjongeren aantrekt. Ik heb het gevoel dat wij totaal niet serieus worden genomen”.*

#### **Door gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van burgers niet met de realiteit**

Vaak blijkt het voor burgers onduidelijk waar zij precies nog bij betrokken worden. Wat staat vast en wat niet, waar worden burgers nog precies over geraadpleegd? Wat voor ruimte is er nog? Het zorgt voor veel teleurstelling en frustratie als men actief ergens over meedenkt en gaandeweg blijkt dat voor dat aspect eigenlijk geen ruimte meer bestaat. Ook komt het voor dat de gemeente niet terugkoppelt op welke wijze de ingebrachte zienswijzen zijn meegewogen in het uiteindelijke besluit. Soms wordt helemaal niet meer op de zienswijzen gereageerd. Ook is het doel van een bijeenkomst vaak onduidelijk. Geeft de



gemeente op deze avond informatie over het genomen besluit of is de avond bedoeld om inbreng van de belanghebbenden te krijgen, met hen in gesprek te gaan? Onduidelijkheid hierover brengt bij burgers een gevoel van teleurstelling en achterdocht teweeg.

*“De ervaringen hier met de Stadsdebatten zijn uiterst negatief. Vooringenomen gemeentelijke standpunten, medestanders de hemel in prijzen, critici belachelijk maken en vooral niet luisteren. Dit niet willen of kunnen luisteren heeft uiteraard tot resultaat dat er geen vervolg is op inbreng en goedwillende, meedenkende burgers gefrustreerd afhaken”.*

*“Mijn aanbeveling aan de gemeente is: Wees in een vroeg stadium open en zeer duidelijk over ingrijpende herinrichtingsplannen. Stel burgers per brief in een vroeg stadium op de hoogte van de plannen, geef aan welke fases er doorlopen worden en op welke momenten burgers inspraak hebben”.*

#### **De gemeente handelt niet zorgvuldig**

Uit veel reacties blijkt dat onzorgvuldig handelen van de gemeente tot ergernissen leidt. Voorbeelden hiervan zijn dat de gemeente niet goed nagaat wie de belanghebbenden bij een bepaald besluit zijn. Er wordt bijvoorbeeld maar met een deel van de straat overlegd of een brief met informatie wordt verkeerd of te laat bezorgd. Ook komt het uit slordigheid voor dat toezeggingen niet nagekomen worden. Een burger meldde zelfs dat het verslag van de gehouden inspraakavond, naar aanleiding van ontvangen opmerkingen, eenzijdig door de gemeente werd aangepast waardoor gedane toezeggingen werden teruggedraaid. Brieven en telefoontjes worden soms niet beantwoord. Het overschrijden van (wettelijke) termijnen is ook een bron van ergernis.

*“Met een brief nodigde de gemeente ons uit om een inspraakbijeenkomst bij te wonen. Die bijeenkomst werd gehouden op 10 december van 18.00 tot 19.30 uur. De genoemde brief – gedateerd 4 december – werd bij ons bezorgd op 10 december. Toen wij de brief ‘s avonds konden openen was de inspraakbijeenkomst reeds voorbij. Toen wij de gemeente hiermee confronteerden was de reactie er een in de trant van: ‘Ja, dat kan soms gebeuren’. Wij hebben dit nu twee keer meegemaakt. Kennelijk is de termijn tussen de dagtekening van de uitnodiging en de dag van bezorging steeds te krap genomen. Zo wordt het inspreken door de burger bepaald niet gemakkelijk”.*

*“Er gaat een appartementencomplex bij ons gebouwd worden. Daarvoor lagen de vergunningen ter inzage en konden wij onze zienswijze kenbaar maken. Omdat de gemeente diverse gemeentelijke locaties heeft, hebben wij in het weekend voordat de termijn eindigde de zienswijze in de bus van de gemeente gegooid. De termijn verliep op de woensdag erna. In de uiteindelijke reactie van de gemeente stond te lezen dat onze zienswijze niet meegenomen werd, omdat deze te laat binnen was gekomen. Wat bleek was dat de gemeente de ontvangen post op locatie S. overbracht*

naar locatie V. Dat overbrengen duurde blijkbaar te lang. Ik begrijp dat niet. Want is de datum dat mijn zienswijze bij de gemeente binnenkomt niet van belang? Ik heb als burger toch geen boodschap aan het feit dat de gemeente de post zelf traag vervoert binnen het ambtelijk apparaat”.

“De gemeente vroeg om reacties op hun nota. Vervolgens hebben zij er acht maanden over gedaan om elf reacties te verwerken in een inspraaknota. Dat is niet erg, laten zij hun werk maar goed doen. Wat wel jammer is, is dat zij ons vervolgens acht dagen geven om daar weer op te reageren en dat niet schriftelijk kan worden gereageerd”.

“We vernamen uit de krant dat er een hondenclub wordt gevestigd binnen onze woonwijk. De wethouder heeft wel mondeling toegegeven dat dit niet netjes was en dat alsnog een bewonersvoorlichting zal worden gegeven terwijl het plan wel op korte termijn zal worden uitgevoerd”.

“Langs de zijden van de sporthal liggen vier straten. Medio mei organiseerde de gemeente een informatiebijeenkomst en nodigde hiervoor alleen de betrokken bewoners van één straat uit en de bewoners van enkele adressen uit één andere straat. Tevens werd de bijeenkomst tijdens werktijden (kantooruren) georganiseerd. Hiertegen is geprotesteerd. Vervolgens werd de bijeenkomst 's avonds georganiseerd en werden alle betrokken bewoners uitgenodigd”.

#### **De gemeente verstrekt onduidelijke of onvolledige informatie**

Soms is de kennisgeving in de krant zo cryptisch dat het onmogelijk is te achterhalen waar de plannen op zien, bijvoorbeeld om welk perceel het gaat. Het komt voor dat de informatie die wordt verstrekt onduidelijk is waardoor men op het verkeerde been wordt gezet of zich niet realiseert wat het besluit inhoudt. Uit reacties blijkt verder dat er te weinig informatie wordt verstrekt en dat deze informatie gaande weg niet wordt aangevuld.

“Vorig jaar oktober is er een informatieavond gehouden waarbij ook vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig waren. Er is door een van de ambtenaren meegedeeld dat de gemeente automatisch het bestemmingsplan wijzigt als er in een woonwijk een stukje bedrijventerrein vrijkomt, wij konden daar niets tegen doen, dat was de regel. Nu blijkt later dat het destijds geldende bestemmingsplan onder een bij de inwoners onbekende naam gepubliceerd is, zodat niemand van onze buurt op de hoogte was van de snel doorgevoerde wijziging van dit bestemmingsplan en er dus geen zienswijzen konden worden ingebracht”.

“Alle mensen in onze omgeving die op deze voorlichtingsbijeenkomst zijn geweest, hebben uit het verhaal begrepen dat de bestaande boeren zich in een landbouwontwikkelingsgebied (LOG) mochten ontwikkelen. Er is toen niet geprotesteerd omdat hieraan niet iets fout bleek te zijn. Nu, vier jaar later, blijkt dat het begrip LOG wordt gebruikt om hier megastallen te vestigen,

die op andere plaatsen weg moeten om allerlei redenen. Naar mijn mening zijn de mensen met opzet misleid. Met opzet is op de bijeenkomsten het ware doel van het begrip LOG verzwegen, omdat te verwachten was, dat hiertegen protesten zouden komen. Nu zeggen provincie en gemeente dat het te laat is om hiertegen te protesteren”.

“Ook de publicaties laten te wensen over. Vaak zijn ze een samenvatting in haast onbegrijpelijke taal en moet je naar het gemeentehuis om uit te zoeken wat de plannen nu werkelijk inhouden. Bij ons worden bijvoorbeeld de publicaties geplaatst in een wekelijks streekblad. Echter, dit blad wordt al in bepaalde delen niet meer bezorgd. Je wordt dus geacht zelf dit blad bij de sigarenwinkel te halen om aan je info te komen”.

### 3.3 Ervaringen van de gemeente

Om de ervaringen van gemeenteambtenaren met burgerparticipatie in kaart te brengen en de knelpunten in dat verband, vond op 10 februari 2009 een gesprek plaats met ambtenaren van vijf gemeenten. Deze ambtenaren hebben vanuit de dagelijkse praktijk ervaring met burgerparticipatie en inspraak. Tijdens dit gesprek werden de meest voorkomende ergernissen van burgers aan de ambtenaren voorgelegd en werd hun reactie hierop gevraagd. Daarnaast hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman een gemeente bezocht om ter plekke de ervaringen met burgerparticipatie te bespreken.

#### *Beleid over burgerparticipatie*

Gemeenten geven aan dat de keuze voor burgerparticipatie of inspraak in beginsel vrij is. Wel zijn er kaders gegeven in de gemeentelijke inspraakverordening. Gemeenten zeggen veel waarde aan de inbreng van burgers te hechten. Het zijn immers ervaringsdeskundigen. Hun inbreng is van toegevoegde waarde voor het te nemen besluit. Voorts wordt burgerparticipatie niet alleen door gemeenten ingezet ten behoeve van draagvlak voor het te nemen besluit maar ook om burgers meer te betrekken bij het lokale bestuur en cohesie te creëren.

Gemeenten geven aan dat in beginsel het college van burgemeester en wethouders (B en W) bepaalt of er participatie moet plaatsvinden. Eventueel kan de gemeenteraad erom vragen. Een algemeen beleid over wanneer participatie zou moeten plaatsvinden is er meestal niet. Vanwege de diversiteit aan onderwerpen is dit ook moeilijk te realiseren. Per project wordt bekeken of burgers betrokken moeten worden en op welke manier (of ‘de inspraak in wordt gegooid’, zoals een van de gemeenteambtenaren het verwoordde). Of voor participatie wordt gekozen hangt in de praktijk niet alleen af van de impact en gevoeligheid van een project maar ook van het initiatief van de projectleider en de tijd die hij ervoor krijgt. Zodra duidelijk wordt dat burgerparticipatie een rol speelt, is het, zo geven de gemeenten aan, van wezenlijk belang dat er volledig en duidelijk wordt gecommuniceerd over de inhoud en reikwijdte van die burgerparticipatie. Maar ook bij volledige en duidelijke communicatie over de mate van burgerparticipatie gaat het in de praktijk wel eens mis. Zo werd bijvoor-

beeld bij de vorming van een klankbordgroep van burgers voor de invulling van een bepaald gebied duidelijk aan de deelnemers meegedeeld dat over de bestemmingskeuze van dat gebied geen discussie meer mogelijk was, toch bleken tegenstanders van het besluit in de klankbordgroep de bestemmingskeuze alsnog ter discussie te stellen. Om meer negatieve ervaringen in de toekomst te voorkomen is in een andere gemeente besloten om bij alle projecten vooraf de mogelijkheid te bieden om burgers te consulteren. Hierdoor wordt het idee voor een project zo open mogelijk aan burgers voorgelegd. Daarna worden pas de kaders (inhoud, financiën, regelgeving) ingevuld.

Bij moeilijke onderwerpen, zoals de locatiekeuze voor een woonwagencamp, is er, zo is de ervaring van de gemeentenambtenaren, eigenlijk altijd weerstand. Sommige wijken zijn beter in het bieden van weerstand dan andere, het zogenaamde 'IQ van de wijk' speelt hierbij een grote rol. Dit heeft tot gevolg dat die wijken minder snel te maken krijgen met een woonwagencamp of opvang voor dak- en thuislozen. Vaak besluiten gemeenten helemaal geen burgers te betrekken bij moeilijke besluiten. Het besluit dat de voorziening ergens komt is dan niet aan inspraak onderhevig. Wel kan dan met de bevolking gesproken worden over de randvoorwaarden.

Bij een van de gehoorde gemeenten is het uitgangspunt inmiddels dat de gemeente niet langer de regisseur en daarmee allesbepalend is. Indien er vanuit organisaties actief is meegedacht over een plan en dat ook als zodanig is gepresenteerd, dan gaat die informatie ook naar de gemeenteraad. Er volgt dan overigens geen formele inspraakronde meer. Ook bij een andere gemeente is de gedachte dat bij veel inzet op burgerparticipatie in een vroeg stadium, de formele inspraakprocedure minimaal kan zijn. Juist het betrekken van de tegenstanders in een zo vroeg mogelijk stadium en hen medeverantwoordelijk te laten zijn voor het te nemen besluit, is zinvol. Dit lukt overigens het beste als los van beperkende wet- en regelgeving en financiële consequenties kan worden gedacht.

#### *Politiek moet zich committeren*

De gemeenteambtenaren geven aan dat het commitment van het college van B en W en de gemeenteraad cruciaal is voor het slagen van burgerparticipatie. Het komt voor dat burgerparticipatie wordt georganiseerd maar dat de politiek uiteindelijk toch tegen de inbreng van burgers in beslist. Hierdoor worden de betrokken ambtenaren voor een groot dilemma gesteld.

#### *Moment van betrekken*

Voor gemeenten is het moeilijk om te bepalen wat het juiste moment is om burgers te betrekken. In een te vroeg stadium is het risico dat dan nog niet alle kaders bekend zijn en dus geen volledige duidelijkheid kan worden gegeven over de mogelijkheden. Het risico bestaat dan dat hun later procedureel manoeuvreren wordt verweten. Aan de andere kant biedt overleg in een vroeg stadium wel de gelegenheid om nog ideeën te ontwikkelen.

De ervaring leert dat het goed is om te kijken naar wat burgers willen en wensen. Dit blijkt namelijk verrassend vaak overeen te komen met wat de gemeente wil. Een specifiek probleem van gemeenten is dat bij een tussentijdse wisseling van het gemeentebestuur een project, tegen de gemaakte afspraken met de burgers in, soms toch wordt gewijzigd, uitgesteld of stopgezet. Ook op dit punt is politiek commitment van groot belang.

#### *Rol van de burger, doel van de participatie*

Gemeenteambtenaren erkennen dat voorafgaand aan het proces goed duidelijk moet zijn gemaakt welke rol de burger heeft en wat het doel van de burgerparticipatie is. Dan weet de burger wat wel en niet kan en waar hij aan toe is. De ervaring van gemeenten leert ook dat het proces belangrijker is dan de uitkomst. Het is van belang dat de betrokken ambtenaren aandacht hebben voor en bekend zijn bij de burgers. Voor ambtenaren is dit echter niet altijd eenvoudig omdat er bijvoorbeeld te weinig tijd is of omdat er verkiezingen aankomen. Ook krijgen de ambtenaren niet altijd een duidelijke en concrete opdracht waardoor aan de burgers geen uitsluitel kan worden gegeven over het doel van een traject en de resterende mogelijkheden.

#### *Wijze van betrekken*

De gemeenteambtenaren gaven aan dat het belangrijk is dat gemeenten de juiste mensen bereiken en erbij betrekken. Niet alleen de voorstanders of juist tegenstanders moeten worden gehoord, maar ook de zwijgende meerderheid. De wijze waarop gemeenten de burgers bij de besluitvorming betrekken, verschilt. Zo kan in de betreffende wijk door de bewoners zelf worden onderzocht hoe wordt gedacht over een bepaald beleidsvoornemen of op welke manier zij betrokken willen worden. Op deze wijze kunnen ook de minder goed bereikbare groepen (bijvoorbeeld allochtonen) erbij worden betrokken. Een andere manier is een informatieavond zodanig inrichten dat niet alleen de altijd op de voorgrond tredende burgers maar ook de 'zwijgende meerderheid' hun stem laten horen. Uiteengaan in kleine discussiegroepjes biedt aan veel meer burgers de gelegenheid om hun mening te geven. Een andere methode is om door middel van het gebruik van stembiljetten of stickers mensen hun mening kenbaar te laten maken. Sommige wijken hebben een 'wijkmanager' die goed op de hoogte is van wat er bij de bewoners speelt. Die wijkmanager kan een ambtenaar adviseren bij het bepalen wie er bij de burgerparticipatie worden betrokken. Dorps- of wijkraden kunnen op soortgelijke wijze door de gemeente worden benaderd. Wanneer binnen een wijk of buurt de meningen sterk uiteen lopen, is dit echter niet altijd een goede manier. Daarnaast wordt door gemeenten gebruikgemaakt van het voeren van zogenaemde stadsgesprekken en huiskamergesprekken of wordt huis aan huis aangebeld bij burgers om te vragen naar hun ideeën. Ook worden adviesraden ingesteld die namens bepaalde doelgroepen kunnen participeren, zoals dat gebeurde bij het invoeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Volgens de gemeenteambtenaren wil de burger vooral gehoord worden. De houding en gebruikte toon van de betreffende ambtenaar of wethouder is dan ook erg belangrijk.

### *Informatieverstrekking*

Duidelijke en volledige informatieverstrekking is, zo geven de ambtenaren aan, van groot belang. De gemeente moet goed motiveren waarom uiteindelijk niet voor een bepaald plan wordt gekozen. Ook de wijze waarop de motivatie kenbaar wordt gemaakt is van belang. Dit kan variëren van een brief tot aan een gesprek tussen de verantwoordelijk wethouder en de bewoners. Dit zal onder meer afhangen van de impact van een project en de intensiteit van de participatie.

Gemeenteambtenaren ervaren het als een knelpunt dat bepaalde projecten erg lang lopen. Dit kan betekenen dat verschillende projectleiders elkaar opvolgen of het politieke speelveld verandert. Door het gebrek aan continuïteit komt de betrokkenheid bij het project van zowel de burgers als de ambtenaren onder druk te staan. Dan is een goede informatievoorziening over de vertraging en de redenen daarvoor belangrijk.

Sommige van de gemeenteambtenaren ervaren een spanningsveld bij het, al dan niet onder embargo, verstrekken van informatie in een vroeg stadium aan een betrokken projectgroep waar ook tegenstanders aan deelnemen. Het uitgangspunt is wel dat zoveel mogelijk openheid wordt gegeven.

De verhouding tussen de bestuurders en de ambtenaren speelt in de informatieverstrekking ook een rol. Een bestuurder heeft over het algemeen andere, politieke, overwegingen bij het al dan niet naar buiten brengen van informatie over beleidsvoornemens.

Gemeenteambtenaren benadrukken dat een goede informatieverstrekking aan burgers niet alleen bij grote projecten van groot belang is. Ook bij kleine wensen of plannen dient zorgvuldig gecommuniceerd te worden en dienen waar mogelijk wensen gehonoreerd te worden. Wellicht nog belangrijker is dat de gemeente de inbreng van burgers serieus neemt.

## 4 Wat de burger mag verwachten

### 4.1 Inleiding

De ergernissen van burgers gaan over gedragingen van de gemeente in het kader van burgerparticipatie. Deze gedragingen zijn van invloed op de rechtvaardigheidsbeleving van burgers. Onderzoek van de WRR heeft aangetoond dat er een directe relatie bestaat tussen de rechtvaardigheidsbeleving van burgers en het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Voor het herstel van het vertrouwen in de gemeentelijke overheid is het daarom belangrijk dat de overheid in de ogen van burgers rechtvaardig optreedt.

Dit hoofdstuk neemt de ergernissen van burgers in het kader van burgerparticipatie als vertrekpunt. Het beschrijft vervolgens wat burgers vanuit het behoorlijkheidsperspectief in ieder geval van de gemeente mogen verwachten. Als gemeenten erin slagen het proces van burgerparticipatie volgens de behoorlijkheidsnormen vorm te geven zullen burgers het proces als rechtvaardiger beoordelen. Dit komt de relatie tussen de burger en gemeente ten goede. Onzorgvuldige participatietrajecten zullen de kloof tussen gemeente en burger juist vergroten.

De behoorlijkheidsnormen zijn opgenomen in bijlage 2. De normen die van toepassing zijn, zijn in dit hoofdstuk cursief gedrukt.

### 4.2 Categorisering ergernissen van burgers

De in hoofdstuk 3 beschreven ergernissen van burgers zijn in zes groepen onder te brengen. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Burgers willen participeren in de besluitvorming als het besluit hen raakt; zij klagen erover dat de gemeente hen niet betreft bij besluiten die raken aan hun directe woon- en leefomgeving.
2. Als burgers worden betrokken bij beleidsvoorbereiding, willen zij daadwerkelijke inbreng hebben: zij klagen erover dat inspraak slechts een rituele dans is.
3. Burgers willen weten waar ze aan toe zijn – helderheid over doel en reikwijdte van de participatie: zij klagen er over dat de gemeente niet helder is over wat zij kunnen verwachten.
4. Alle belanghebbenden moeten er voldoende bij betrokken worden: burgers klagen erover dat zij soms niet betrokken worden bij de besluitvorming terwijl zij wel belanghebbende zijn.
5. Burgers willen tijdig, duidelijk en volledig geïnformeerd worden: zij klagen over slechte informatievoorziening.
6. Burgers willen dat de gemeente communiceert op een directe en ‘open’ wijze: zij klagen over onzorgvuldige communicatie.

Het valt op dat al deze wensen van burgers zien op de manier waarop het participatieproces wordt vormgegeven. Uit onderzoek is gebleken dat een rechtvaardig

besluitvormingsproces voor mensen zwaar weegt. Zelfs is gebleken dat dit voor mensen zwaarder kan wegen dan de feitelijke uitkomst van het proces. Voor de aanvaarding van een besluit is de wijze waarop het besluit tot stand gekomen is dus van groot belang.<sup>26</sup> Op een zorgvuldig besluitvormingsproces volgt de overtuiging dat de overheid zich op een evenwichtige manier van zijn taak om het algemeen belang te dienen gekweten heeft.

### **4.3 Burgers klagen erover dat de gemeente hen niet betreft bij de besluitvorming terwijl het hen raakt**

#### **Toelichting klacht burgers**

Mensen klagen erover dat de gemeente ze niet betreft bij besluiten die raken aan hun directe leefomgeving. Mensen reageren wantrouwend als zij niet betrokken worden. Het wekt bij hen de indruk dat de gemeente iets te verbergen heeft of een besluit wil forceren.

#### **Toelichting werkwijze gemeenten**

Als er geen wettelijke plicht tot inspraak bestaat bepaalt het college van B en W formeel of burgers participeren in een besluitvormingstraject. Gemeenteambtenaren geven echter aan dat de beslissing over het al dan niet participeren in de praktijk afhangt van toevallige omstandigheden. De afweging die tot deze beslissing heeft geleid is niet inzichtelijk en vaak niet gemotiveerd. Factoren als tijd, geld en (politieke) belangen van bestuurders en politici spelen naast het belang van burgerparticipatie een rol.

Gemeenteambtenaren nuanceren de wens van burgers betrokken te worden bij alles wat hen raakt. Er zijn projecten waarbij de gemeente niet in overleg met de buurt wil besluiten. Het betreft met name locatiekeuzen die gevoelig liggen. De plaatsing van een dak- en thuislozenopvang of een woonwagenvak roept altijd verzet op. Bij dergelijke locatiekeuzen betrekken gemeenten daarom meestal geen omwonenden. Als bij een dergelijk traject voor participatie gekozen wordt, zal dit in de regel enkel gaan om de invulling van de keuze en om het verlichten van zorgen die omwonenden hebben.

#### **Beschouwing ombudsman**

De Nationale ombudsman wijst erop dat zorgvuldige burgerparticipatie nodig is om het vertrouwen tussen overheid en burger te verbeteren. Betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid is een belangrijke schakel tussen overheid en burger. Betrokkenheid zorgt ervoor dat de burger zich verbonden voelt met de overheid, en geeft vertrouwen in de overheid. Als bestuurders en politici zich hiervan meer bewust zijn zal dit de afweging ten aanzien van tijd, geld en aandacht voor de rol van burgers in het besluitvormingsproces anders kleuren. Het belang burgerparticipatie legt dan meer gewicht in de schaal.

Als er een wettelijke plicht tot inspraak bestaat, is er in beginsel geen discussie over de vraag of inspraak geboden is. Wel kan de gemeente besluiten dat de wettelijke

<sup>26</sup> K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2007, p. 183-198.



inspraak in een bepaald geval niet volstaat om burgers volwaardig te betrekken. Dan kan de gemeente voorafgaand aan de inspraak burgers ook op andere wijze betrekken. In veel gevallen echter, is de gemeente wettelijk beschouwd vrij om te besluiten of ze burgers bij een traject betrekt. Vanuit de behoorlijkheidsgedachte is hier niettemin meer invulling aan te geven.

Een van de behoorlijkheidsnormen is *het redelijkheidsvereiste*. Dit vereiste houdt in dat een overheidsinstantie de in het geding zijnde belangen tegen elkaar moet afwegen. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. Een gemeente moet dan ook bij het voorbereiden van beleid en het nemen van besluiten de relevante feiten en omstandigheden vergaren. Deze gegevens moeten worden vertaald in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierbij moeten zoveel mogelijk alle belangen worden meegewogen. Of een belang geen rol mag spelen, is een zaak van interpretatie van de desbetreffende wettelijke regeling die het eventueel betreft, of van de aard en strekking van de bevoegdheid van de gemeente ten aanzien van het betreffende onderwerp. *Het redelijkheidsvereiste* brengt met zich mee dat de gemeente, voor ze besluit om burgers al dan niet bij een traject te betrekken, een zorgvuldige en goed onderbouwde belangenafweging moet maken. Factoren die de gemeente in ieder geval moet wegen bij het besluit om al dan niet te kiezen voor een participatietraject zijn:

- ▶ de mate waarin de handeling van invloed is op de leefomgeving van burgers;
- ▶ de beleidsruimte die er feitelijk is;
- ▶ de noodzaak meer informatie te verkrijgen teneinde een zorgvuldige belangenafweging te maken;
- ▶ de noodzaak tot het stimuleren van burgerschap.

Deze factoren dienen in onderling verband te worden gewogen. Op basis van deze weging besluit de gemeente of een participatietraject zal worden ingezet. Transparantie hierover binnen de gemeente en indien gewenst ook naar buiten toe, maakt helder dat de gemeente een zorgvuldige afweging heeft gemaakt. Het inzichtelijk zijn van de gemaakte afweging zal bijdragen aan de rechtvaardigheidsbeleving van burgers. Zij zien dat de gemeente zorgvuldig te werk gaat. Omdat er een zorgvuldig proces is gevolgd zal er meer begrip voor een besluit zijn, ook als mensen het niet met de uitkomst van de afweging eens zijn. Het is aan te bevelen met enige regelmaat na te gaan of belanghebbenden zich in de door de gemeente gemaakte afweging kunnen vinden. Als er sprake is van een beleidsvoornemen dat raakt aan de directe leefomgeving van burgers en er is voldoende beleidsruimte, dan ligt het over het algemeen in de rede burgers bij de beleidsvoering te betrekken. Het kan zo zijn dat de gemeente niet behoorlijk handelt als ze burgers in een dergelijke situatie niet betrekt.

De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat zich omstandigheden kunnen voordoen die de gemeente doet besluiten burgers niet te betrekken. Er wordt daarom een vijfde factor aan de belangenafweging toegevoegd. Het betreft de noodzaak participatie te beperken op grond van het algemeen belang (bijvoorbeeld voorzieningen voor kwetsbare groepen waar de gemeente verzet tegen verwacht). Met deze contra-indicatie voor participatie

moet in het belang van participatie in zijn algemeenheid restrictief worden omgegaan. De afweging om burgerparticipatie op grond hiervan te beperken moet deugdelijk gemotiveerd zijn en moet laten zien dat met de belangen van de betrokken burgers rekening is gehouden. Voor zo'n beslissing geldt *het vereiste van redelijkheid* eens te meer. Het achterwege laten van participatie over de beslissing van de gemeente over bijvoorbeeld de locatie van de huisvesting van drugsverslaafden betekent overigens niet dat daarmee de inbreng van burgers ophoudt. Juist in dergelijke situaties dient de gemeente zich erover te beraden hoe burgers te betrekken bij de verdere uitvoering van een dergelijk besluit. Hierbij valt te denken aan het organiseren van een aanspreekpunt bij klachten, regelmatig overleg tussen de wijkagent en de bewonersvereniging etc.

*Een voorbeeld waarbij de gemeente geen inspraak in de locatiekeuze heeft gegeven is het project Nieuwe Energie in Leiden. Het betreft een dak- en thuislozenopvang in een voormalig Nuon-gebouw. De gemeente besloot de bevolking niet te betrekken bij de locatiekeuze omdat een dergelijke opvang altijd verzet oproept. Wel is met de buurt gedurende twee jaar tweewekelijks om de tafel gezeten om te praten over de invulling van het project. Zorgvuldig is overlegd hoe hun zorgen weggenomen konden worden. De buurt heeft actief meegedacht. Bezwaarschriften zijn uitgebleven.*

Ook het feit dat sommige wijken beter zijn in het bieden van weerstand tegen gemeentelijke plannen dan andere, vormt een dilemma. De gemeenteambtenaren bevestigden dat het 'IQ van een wijk' in de praktijk mede bepaalt of een voorziening ergens komt of niet. Om te voorkomen dat het beeld ontstaat dat altijd dezelfde wijken de lasten moeten dragen moet de gemeente een transparante afweging maken. De gemeente moet ook bereid zijn zich hierover te verantwoorden. Daarnaast laat het zien dat empowerment van groepen die hun belangen niet als vanzelfsprekend zelf over het voetlicht brengen van wezenlijk belang is. Dit zorgt ervoor dat participatie ook in die wijken waar dat voorheen niet gebeurde een factor van betekenis wordt waarmee een gemeente rekening moet houden. Tevens zorgt het voor meer betrokkenheid van de burgers bij het gemeentelijk beleid als zij merken dat hun inbreng serieus genomen wordt. Omdat deelname aan een participatieproces hoge eisen stelt aan burgers zou de gemeente dit proces op diverse manieren kunnen faciliteren. Hierover wordt meer gezegd in paragraaf 4.6.

#### **4.4 Burgers klagen erover dat zij geen daadwerkelijke inbreng hebben: inspraak moet geen rituele dans zijn**

##### **Toelichting klacht burgers**

Veel van de ontvangen klachten zien erop dat de gemeente zegt burgers te laten participeren in de besluitvorming terwijl later blijkt dat de gemeente hun inbreng niet serieus

neemt. Een voorbeeld hiervan is dat in de loop van het proces blijkt dat het besluit op politiek bestuurlijk niveau al genomen was. Daadwerkelijke ruimte voor inbreng is er dan niet. Burgers zijn er vaak van overtuigd dat de gemeente hen alleen bij het beleid betreft omdat dat volgens de inspraakverordening is voorgeschreven of omdat de politiek formeel veel prioriteit aan burgerparticipatie geeft.

### **Toelichting werkwijze gemeenten**

Gemeenten erkennen dat het voorkomt dat gedaan wordt alsof burgers geraadpleegd worden over een besluit. Het besluit is dan feitelijk op politiek bestuurlijk niveau al genomen. In dergelijke gevallen heeft de inbreng van burgers geen meerwaarde meer. Soms is er formeel nog niet besloten maar is het de ambtenaar wel bekend welke kant het college op wil. Als dan toch een participatietraject wordt georganiseerd is dit voor een ambtenaar ingewikkeld manoeuvreren en voor de burgers uiteindelijk teleurstellend. Gemeentebestuurders onderstrepen dat het slagen van burgerparticipatie valt of staat met het commitment van het college van B en W en de gemeenteraad. Als bestuurders zich er gemeend voor inzetten is er veel te bereiken. Als andere belangen zwaarder wegen of gedurende het traject zwaarder gaan wegen komen ambtenaren knel te zitten tussen de wensen van de bestuurders en de belangen van de burgers.

### **Beschouwing ombudsman**

Het komt voor dat de gemeente een participatietraject opzet maar niet geïnteresseerd is in de inbreng van burgers. Gemeenten moeten alleen een participatietraject opzetten als de inbreng van burgers daadwerkelijk meeweegt in het uiteindelijke besluit. Als het betrekken van burgers plaatsvindt als vast onderdeel van het politiek-bestuurlijke besluitvormingstraject dan moet de burgerparticipatie in ieder geval formeel plaatsvinden voordat de politiek besloten heeft.

Het is misleidend als burgerparticipatie wordt georganiseerd als de uitkomst hiervan geen rol speelt in de besluitvorming. Door burgers de mogelijkheid te bieden te participeren, wekt de gemeente immers de verwachting dat hun inbreng wordt meegewogen. *Het vereiste van rechtszekerheid* houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Als een gemeente ervoor kiest om burgers te betrekken en burgerparticipatie organiseert, worden daarmee verwachtingen gewekt. De burgers verwachten dat de gemeente hun inbreng meeneemt in het besluitvormingsproces. Als de gemeente deze gerechtvaardigde verwachtingen vervolgens niet honoreert, is dit in strijd met *het rechtszekerheidsvereiste*. De gemeente handelt hiermee niet behoorlijk.

*Het verbod van misbruik van bevoegdheid* houdt in dat bestuursorganen een bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven. Het mag niet zo zijn dat burgerparticipatie wordt georganiseerd om eventuele latere juridische

problemen te voorkomen of omdat dit politiek gezien een positieve indruk maakt. De gemeente maakt misbruik van zijn bevoegdheid als zij willens en wetens besluit tot een participatietraject waarvan de uitkomst geen enkele rol meer zal spelen. De bevoegdheid om tot participatie te besluiten mag alleen worden gebruikt als die participatie van daadwerkelijke betekenis is. Anders handelt de gemeente niet behoorlijk.

#### **4.5 Burgers klagen erover dat zij niet weten waar ze aan toe zijn**

##### ***Toelichting klacht burgers***

Vaak is het voor burgers onduidelijk welke rol zij in de besluitvorming hebben. Het zorgt voor onvrede als burgers denken dat ze meebeslissen terwijl vervolgens blijkt dat ze slechts kunnen reageren op een conceptbesluit. Ook is het teleurstellend als er onduidelijkheid is over de status van een bijeenkomst. Geeft de gemeente op een bijeenkomst slechts informatie of is de avond bedoeld om inbreng van de belanghebbenden te krijgen? Er is behoefte aan goede informatie over de rol die een burger in het besluitvormingstraject vervult en het moment waarop hij betrokken wordt. Burgers willen vooraf weten waar zij wanneer over mee kunnen praten.

##### ***Toelichting werkwijze gemeenten***

Gemeenten bevestigen dat het belangrijk is van tevoren helder aan te geven wat wel en niet kan. Voor de ambtenaren zelf is het soms een probleem dat de opdracht die ze krijgen niet duidelijk en concreet genoeg is. Dan weet een ambtenaar niet wat precies het doel van de inspraak is, wat er wordt verwacht en ook niet hoe het moet worden uitgevoerd.

De participatieladder geeft aan welke rol de gemeente de burger kan geven in het participatieproces. Dit kan zijn, op de laagste trede beginnend, informeren gevolgd met raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen, op de hoogste trede. Afhankelijk van de ruimte die er is en het doel dat beoogd wordt met participatie kan tot een bepaalde rol besloten worden. De rol moet duidelijk zijn voor de belanghebbenden.

Gemeenten zoeken naar het juiste moment om burgers te betrekken. Bij sommige lijkt angst te bestaan om dit in een te vroeg stadium te doen, als nog niet alle kaders bekend zijn. Andere wijzen er juist op dat het vroeg betrekken van burgers de gelegenheid kan bieden tot het ontwikkelen van ideeën. Daar is dan immers nog ruimte voor.

##### ***Beschouwing ombudsman***

Burgers willen weten waar zij aan toe zijn. Het komt voor dat burgers op het verkeerde been gezet worden. Ze verkeerden in de veronderstelling dat ze mee zouden beslissen maar later blijkt dat ze slechts geraadpleegd worden. *Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking* vergt dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet.

Niet alleen dient een gemeente burgers op hun verzoek informatie te verschaffen, ook heeft zij de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren. Vooral dit laatste aspect is ten aanzien van participatie van belang. Als de gemeente burgers in het ongewisse laat over het doel, de rol die burgers vervullen in het participatietraject en de opzet van het proces, handelt zij hiermee niet behoorlijk.

Om burgers volledig te kunnen informeren moet de gemeente expliciet bepaald hebben wat het doel is dat zij nastreeft en hoe het proces eruit zal zien. Ook moet besloten zijn wat de rol – mate van zeggenschap – van de burgers zal zijn. De ruimte die burgers krijgen om mee te denken is medebepalend voor het moment waarop burgers betrokken moeten worden. Er is niet in zijn algemeenheid iets te zeggen over het moment waarop burgers betrokken moeten worden. Het hangt af van de doelstelling die een gemeente voor ogen heeft, de wijze waarop de gemeente het proces vormgeeft en de rol die burgers krijgen toebedeeld. Als de gemeente besluit burgers slechts te raadplegen over (de nadere invulling van) een besluit dat al grotendeels vastligt, gebeurt dit logischerwijs op een ander moment dan wanneer de gemeente burgers wil laten meebeslissen over een bepaalde ontwikkeling. Het toebedelen van een bepaalde rol heeft consequenties voor het proces. Bij het besluit burgers slechts te informeren kan de gemeente volstaan met een brief of voorlichtingsbijeenkomst. Als de gemeente besluit zich te laten adviseren door burgers zit daar een ander traject aan vast. Naarmate de mate van participatie groter wordt, is er ook meer sprake van samenwerking, en dus ook van openheid. Openheid over de inhoud: ruimte voor ideeën, plannen en formuleren van probleem en beleid en de ruimte om af te wijken van de ideeën van de initiatiefnemer. Verder ook openheid van het proces en openheid voor de verschillende deelnemers aan het proces. Hoe meer openheid er is, hoe ruimer ook de gelegenheid aan participanten om invloed uit te oefenen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het informeren van de belanghebbenden. Zij besteedt dit soms uit aan een projectontwikkelaar maar uiteindelijk is de gemeente aanspreekbaar als het schort aan de informatievoorziening.

#### **4.6 Burgers klagen erover dat niet alle belanghebbenden betrokken worden bij de geboden participatie**

##### ***Toelichting klacht burgers***

Als door de gemeente is gekozen voor een bepaalde vorm van participatie is de volgende stap om de belanghebbenden te benaderen. Dit klinkt eenvoudiger dan het blijkt te zijn. Wie zijn precies de belanghebbenden? En op welke wijze kan de gemeente in contact treden met belanghebbenden? Burgers geven aan dat niet altijd alle belanghebbenden worden aangeschreven, dat post wordt bezorgd op het verkeerde adres en dat soms alleen de voorstanders van een bepaald beleidsvoornemen worden benaderd door de gemeente.

### **Toelichting werkwijze gemeenten**

In artikel 1:2 van de Awb wordt belanghebbende omschreven als degene wiens belang rechtstreeks bij (de voorbereiding van) een besluit is betrokken. Dit rechtsbegrip neergelegd in de Awb geeft inhoud aan de omvang van de rechtsgang in procedures van bezwaar en beroep. Volgens artikel 3:15, eerste en tweede lid, van de Awb staat deelname aan voorbereiding van gemeentelijk beleid open voor belanghebbenden maar kan ook aan anderen de gelegenheid worden geboden om aan de procedure deel te nemen. Dit kan door het bestuursorgaan, als het niet wettelijk is voorgeschreven, zelf worden bepaald. Deze kring van inspraakgerechtigden kan dus ruimer zijn dan die van de beroepsgerechtigden.

Artikel 150 eerste lid van de Gemeentewet luidt: de raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van een gemeentelijk beleid worden betrokken.

Op welke wijze bepaalt nu een gemeente wie de belanghebbenden zijn en op welke wijze worden zij bereikt? De eerste vraag is voor gemeenten niet makkelijk in zijn algemeenheid te beantwoorden. Wie de belanghebbenden zijn, is onder meer afhankelijk van het karakter van het plan en van het doel dat wordt beoogd met burgerparticipatie. Wordt onder meer beoogd om meer samenhang in de buurt te bewerkstelligen dan zal de kring van belanghebbenden groot zijn. Uit de reacties van de gemeenten is al gebleken dat het al dan niet organiseren van burgerparticipatie vaak afhankelijk is van toevallige omstandigheden. Zo ook het betrekken van belanghebbenden. Er wordt vaak niet expliciet een belanghebbendenanalyse gemaakt. Of er wel of geen participatietraject wordt georganiseerd en hoe dit traject wordt ingevuld, is vaak ook wel arbitrair. Dat kan worden bepaald door het college of een wethouder maar ook door de betrokken ambtenaar. Dit kan afhangen van de impact en grootte van een bepaald plan, de politieke agenda of de nog beschikbare tijd.

Gemeenten opereren heel verschillend als het gaat om het bereiken van de mensen. Dit varieert van het door de bewoners van een wijk zelf laten onderzoeken hoe gedacht wordt over een bepaald beleidsvoornemen tot het aanbellen bij burgers om te vragen naar ideeën. Door gemeenten wordt benadrukt dat het moet gaan om maatwerk, waarbij de gemeente eindverantwoordelijk blijft voor het betrekken van burgers bij participatie en ervoor moet waken niet alleen met de voorstanders om tafel te zitten. Ook moet er aandacht zijn voor de zwijgende meerderheid: op welke wijze kan die worden betrokken bij participatie?

### **Beschouwing ombudsman**

*Het fair play-beginsel* houdt in dat een bestuursorgaan burgers de mogelijkheid moet geven om hun procedurele kansen te benutten. Dit behoorlijksvereiste impliceert dat van een gemeente een houding kan worden verwacht waarbij aan een burger de gelegenheid wordt geboden zijn standpunt c.q. zijn belangen naar voren te brengen en daarvoor op te komen, en het daaraan eventueel tegenovergestelde standpunt van de gemeente zelf of van anderen te bestrijden. Dat brengt tot op zekere hoogte ook de verplichting voor een gemeente mee om actief te helpen om de betrokken burgers hiertoe in staat te stellen.

*Het vereiste van hoor en wederhoor* houdt in dat een bestuursorgaan betrokkenen in staat stelt te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing. Ook dit vereiste impliceert dat gemeenten gedurende het traject burgers laten participeren. Dat gaat verder dan het enkel aanhoren, de gemeente moet daadwerkelijk luisteren naar de burgers en begrijpen wat er speelt.

*Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking* houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit betekent dat de gemeente goed moet nagaan wie als belanghebbende moet worden aangemerkt. Pas als alle belanghebbenden betrokken zijn geweest, is alle relevante informatie verworven.

Allereerst dient de gemeente zich tijdig te buigen over de vraag wie de belanghebbenden zijn. Dit grijpt terug op de wens die als eerste over het voetlicht kwam: dat burgers willen participeren in de besluitvorming als deze hen raakt. In dit verband werd vanuit *het redelijkheidsvereiste* aan de orde gesteld dat een gemeente alle betrokken belangen moet kennen. Dit is nodig om een gedegen en voldoende afweging te kunnen maken voor de beslissing of, en zo ja in hoeverre en aan wie, zij de mogelijkheid geeft te participeren bij de totstandkoming, dan wel nadere invulling, van een bepaald beleidsvoornemen. De vraag naar belangen en belanghebbenden dient een gemeente zich, indien burgerparticipatie vereist dan wel gewenst is, altijd te stellen, en intern moet duidelijk zijn wie daar uiteindelijk de beslissing over neemt. Bij de beantwoording is mede van belang welk doel bereikt dient te worden met participatie. Dit doel, van informerend tot meebeslissend of het ontwikkelen van actief burgerschap, bepaalt mede de kring van belanghebbenden.

Verder moet de kring van belanghebbenden voldoende ruim worden genomen. Zo mag een gemeente de kring van belanghebbenden niet te nauw nemen door alleen voorstanders of in elk geval geen potentiële tegenstanders uit te nodigen voor deelname aan de participatie. Ook 'andere geluiden' moeten worden gehoord en (vertegenwoordigers van) deze groep moet(en) worden betrokken bij participatie.

Ook moet een gemeente aandacht hebben voor groepen die niet of niet zonder meer uit zichzelf de weg naar participatie kunnen vinden. Een extra inspanning om deze groepen te bereiken en bij de participatie te betrekken, kan op zijn plaats zijn. Hetgeen deze mensen beweegt en bezighoudt, zal ook een rol moeten krijgen bij de totstandkoming van een beleidsvoornemen of besluit. Hierbij is het waardevol te verwijzen naar de situatie in Portland, zoals omschreven in paragraaf 2.4. Een belangrijke constatering hier is dat participatieprocessen hoge eisen stellen aan burgers. Het is moeilijk en moet goed begeleid worden. Het blijkt nodig participanten te ondersteunen bij het formuleren van hun bijdrage. In Portland worden mensen ondersteund in het over het voetlicht brengen van hun belangen. Zowel door middel van cursussen die empowerment tot doel hebben als door de participatie te laten ondersteunen door een professionele procesbegeleider. Deze procesbegeleider helpt mensen hun belangen te formuleren, bewaakt het machtsevenwicht gedurende het gesprek en zorgt ervoor dat met ieders belangen rekening gehouden wordt. Dit sluit goed aan bij de

in Nederland in ontwikkeling zijnde beleidsmediation. Een beleidsmediator helpt partijen vooraf tegenstellingen onder woorden te brengen en brengt ze (preventief) in een creatief onderhandelingsproces tot een oplossing in conflicten. Beleidsmediation combineert de mediationprocedure en voor mediation typische gesprekstechnieken met technieken van facilitering van groepsbesluitvorming en concepten van beleidsprocesmanagement en -analyse.

Ten slotte houdt een actieve opstelling van de gemeente in dit kader in dat zij betrokkenen tijdig informeert, uitnodigt en wat dies meer zij. In dit verband wordt ook opgemerkt dat een en ander duidelijk naar de burgers moet worden overgebracht. Een helder en begrijpelijk taalgebruik is onmisbaar om duidelijk te maken waar het over gaat, wat er op het spel staat en wat er wordt verwacht van de burgers c.q. wat hun rol en mogelijkheden zijn. In het meest vergaande geval kan het niet of niet tijdig informeren van belanghebbenden betekenen dat zij geen gebruik meer kunnen maken van een inspraakprocedure.

#### **4.7 Burgers klagen erover dat zij niet tijdig, duidelijk en volledig geïnformeerd worden**

##### ***Toelichting klacht burgers***

Participeren is pas mogelijk indien burgers eerst geïnformeerd worden over een voorgenomen beleidsbeslissing van de gemeente en over de mogelijkheid om op een of andere wijze te participeren bij de totstandkoming van die beslissing. Het te laat en/of niet volledig informeren van burgers zorgt niet alleen voor ergernis, maar ook voor wantrouwen en achterdocht over de beweegredenen van een gemeente en zal het verdere verloop van het participatieproces bemoeilijken. Hierbij hoort ook dat gemeenten na het nemen van een beslissing gemotiveerd laten weten welke overwegingen aan die beslissing ten grondslag liggen, waarbij ook wordt ingegaan op hetgeen door burgers naar voren is gebracht.

##### ***Toelichting werkwijze gemeenten***

De gemeente moet bepalen wanneer en welke informatie wordt verstrekt en op welke wijze. In zijn algemeenheid pleiten gemeenten voor openheid in een zo vroeg mogelijk stadium. Toch is dit niet altijd eenvoudig. Een van de factoren die dit soms moeilijk maakt, is de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar. Een bestuurder kan, soms ingegeven door de politieke agenda, andere overwegingen hebben dan de betrokken ambtenaar bij het in een bepaald stadium naar buiten brengen van informatie over bepaalde beleidsvoornemens. Ook kan het lastig zijn om in een zeer prematuur stadium van een bepaald project de betrokken burgers, en dan met name de tegenstanders, al dan niet onder embargo bepaalde informatie te verstrekken. Een ander knelpunt is soms de zeer lange looptijd van een bepaald project. Soms ligt een traject maanden stil of wordt een project na bijvoorbeeld gemeentelijke verkiezingen alsnog geschrapt. Het is dan zaak om burgers hierover te informeren en uitleg te geven over de reden van vertraging of het stopzetten van een beleidsvoornemen of plan. De ervaring leert dat het anders praktisch onmogelijk wordt om burgers nog te enthousias-



meren voor participatie. Eerder opgedane negatieve ervaringen van burgers met informatieverstrekking zetten de verhouding met de gemeente zwaar onder druk.

De gemeenten beschikken over tal van instrumenten bij het verspreiden van informatie. Dit varieert van het inzetten van media zoals huis-aan-huisbladen, regionale televisie- en radiostations, de website van de gemeente tot aan een meer persoonlijke benadering: organiseren van informatieavonden, betrekken van buurthuis en wijkraad, of bezoeken aan huis. Welk middel ingezet wordt hangt af van het soort beleidsvoornemen, eerdere ervaringen en de doelgroep. Ook na het participatietraject is goede informatieverstrekking over de uiteindelijke keuze die door de gemeente is gemaakt belangrijk.

Gemeenten lieten ook weten dat niet alleen bij grote projecten en plannen maar ook bij kleine wensen of initiatieven de informatie verstrekt door de gemeente van belang is. De gemeente neemt haar burgers dus zeker wel serieus. Het inspraakproces blijkt vaak minstens zo belangrijk als de uitkomst ervan.

### **Beschouwing ombudsman**

*Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking* betekent dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. Dit impliceert dat gemeenten uit eigen initiatief burgers van informatie voorzien over activiteiten of voornemens die burgers in hun belangen raken. Uiteraard moet de gegeven informatie correct en begrijpelijk zijn. En moet de informatie bij de betrokken burgers terechtkomen.

Om burgers de mogelijkheid te geven daadwerkelijk te participeren moet een gemeente betrokken burgers tijdig van informatie voorzien over de participatie in een bepaalde besluitvormingsprocedure en over de achtereenvolgens in dit proces te doorlopen stappen. Ook gedurende het traject zelf is dat een blijvend punt van aandacht, als er bijvoorbeeld sprake is van uitstel of verandering, of zelfs afstel van de oorspronkelijke plannen.

Ten slotte houdt *het motiveringsvereiste* in dat het handelen van een bestuursorgaan feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Een gemeente is niet vrij om naar goeddunken of willekeur te handelen maar dient elke beslissing goed te motiveren, waarin zij met zoveel woorden ingaat op hetgeen in het kader van de participatie aan de orde is gesteld of daaruit anderszins naar voren is gekomen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering, die de burger moet kunnen achterhalen. De motivering moet zijn toegesneden op het te nemen besluit en moet in elk geval laten zien dat en op welke manier rekening is gehouden met de belangen van de betrokken burgers.

## 4.8 Burgers klagen erover dat niet wordt gecommuniceerd op een directe en 'open' wijze

### **Toelichting klacht burgers**

Burgers willen graag in gesprek kunnen gaan met de gemeente op het moment dat er onzekerheden of onduidelijkheden zijn. Zij ervaren echter dat de gemeente hier niet open voor staat. Vaak worden de burgers dan direct verwezen naar de juridische procesmogelijkheden. Het gaat de burgers er echter om dat zij hun zorgen kunnen uiten en hun vragen kunnen stellen en dat de gemeente daar echt naar luistert en op reageert.

### **Toelichting werkwijze gemeenten**

Gemeenteambtenaren erkennen dat het burgers er met name om gaat dat zij gehoord willen worden. De houding en gebruikte toon van de betreffende ambtenaren is daarbij van groot belang. Uit de reacties van de gemeenteambtenaren blijkt echter ook dat het politieke commitment niet altijd heldere kaders stelt of juist de grenzen al heeft bepaald. Dit maakt het voor de ambtenaar in kwestie moeilijk om in een open gesprek met de burgers te gaan over wat er wel of niet kan. Ook is voor de ambtenaar zelf lang niet altijd duidelijk wat er al vastligt en waar nog ruimte is.

### **Beschouwing ombudsman**

Het betrekken van burgers bij beleidsvorming is niet primair een juridisch proces. Het is een sociaalpsychologisch proces dat deels juridisch gecodificeerd is. Een juridisch-procedurele benadering zal vaak voor teleurstelling zorgen. Er is dan niet genoeg ruimte om het gesprek te laten gaan over de onderliggende belangen. Vaak zal men zich beperken tot het uitdragen van standpunten. Deze standpunten zullen extremer worden naarmate men het gevoel heeft niet gehoord te worden.

Van belang is dus dat gemeenten burgers serieus nemen, bereid zijn te luisteren en meedenken met burgers en niet te snel verwijzen naar de juridische (on)mogelijkheden. Dit betekent dat gemeenten zich niet procedureel opstellen maar oog hebben voor en reageren op zorgen die door burgers worden geuit en waarbij zo mogelijk gezocht wordt naar andere oplossingen.

*Het vereiste van hoor en wederhoor* houdt in dat een bestuursorgaan betrokkenen in staat stelt te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing. Dit betekent dat gemeenten gedurende het participatietraject burgers in de gelegenheid moeten stellen om voor hun belangen op te komen. *Het beginsel van hoor en wederhoor* betekent in dit verband dan ook meer dan het inventariseren van standpunten. De ervaring van mensen dat de gemeente niet werkelijk naar hen luistert tijdens participatietrajecten is de reden van veel frustratie. Gemeenten dienen in hun contact met burgers te laten zien dat zij oprecht geïnteresseerd zijn in hetgeen burgers naar voren brengen. Er moet geluisterd worden naar mensen

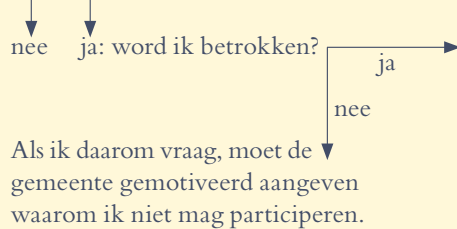
en gemeenten moeten echt proberen te begrijpen wat er bij de verschillende belanghebbenden speelt. Wat staat er voor mensen op het spel en wat vinden zij werkelijk belangrijk en waarom? Een juridisch-procedurele benadering zal vaak voor teleurstelling zorgen. Er is dan niet genoeg ruimte om het gesprek te laten gaan over de onderliggende belangen. Vaak zal men zich beperken tot het uitdragen van standpunten. Deze standpunten zullen extremer worden naarmate men het gevoel heeft niet gehoord te worden. Als duidelijk is waar het mensen in werkelijkheid om gaat kan vervolgens gekeken worden wat de mooiste oplossing is.

Hoor en wederhoor betekent bij burgerparticipatie luisteren naar hetgeen belanghebbenden aanvoeren. Ook uit de schriftelijke stukken moet blijken dat gehoord is wat burgers hebben ingebracht. Gemotiveerd dient aangegeven te worden op welke wijze deze inbreng in de besluitvorming meegewogen is.

Hetgeen in hoofdstuk 4 is behandeld is in de stappenplannen voor burgers en gemeenten schematisch weergegeven op de volgende twee pagina's.

## 4.9 Stappenplan participatie voor de burger

### Stap 1: Wil ik participeren?



### Stap 2: De gemeente zorgt ervoor dat:

- er duidelijkheid bestaat over de aan mij toebedeelde rol in het participatieproces;
- het mij duidelijk is welke ruimte er binnen de besluitvorming voor participatie is;
- wat er nog wel kan en wat niet meer (paragraaf 4.7);
- het mij duidelijk is wat er wordt gedaan met mijn inbreng en hoe het vervolgtraject er uitziet. Er wordt aan mij teruggekoppeld op welke wijze mijn inbreng is verwerkt (paragraaf 4.4);
- gedurende het participatietraject met mij wordt gecommuniceerd op een directe en ‘open’ wijze;
- ze echt naar mijn zorgen luistert en bereid is eventuele alternatieven te onderzoeken;
- alle belanghebbenden worden benaderd;
- extra inspanningen worden geleverd om ook de moeilijk bereikbare belanghebbenden bij het participatietraject te betrekken.

### Stap 3: Mijn rol is:

- Ik word geïnformeerd. —————>
- Ik word geraadpleegd. De gemeente maakt vervolgens haar belangenafweging inzichtelijk. —————>
- Ik geef advies en de gemeente reageert daarop —————>
- Ik word actief betrokken bij het maken/voorbereiden van een gezamenlijk plan. —————>
- Ik beslis samen met de gemeente over bijvoorbeeld een buurtbudget. —————>

### Stap 4: Mogelijke acties:

- Ik ontvang een brief of een uitnodiging voor een informatieavond. Ik lees berichten in de lokale/regionale krant.
- Ik word uitgenodigd voor een inspraakavond. Ik kan een enquête invullen. Er worden sleutelfiguren (bewonersvereniging) uit mijn wijk benaderd.
- Ik kan deelnemen aan een burgerpanel of expertgroep om de gemeente te adviseren. De gemeente benadert mij actief om mijn advies te krijgen.
- Ik kan zitting nemen in een werkgroep om samen met de gemeente en experts een besluit voor te bereiden.
- Ik heb een budget tot mijn beschikking dat ik in overleg met de gemeente voor mijn woonomgeving kan aanwenden.

## 4.10 Stappenplan participatie voor de gemeente

### Stap 1: Bied ik participatie? (paragraaf 4.3)

- Raakt het besluit de burger?
  - Is er ruimte voor inspraak in het beleid/de besluitvorming?
- ja → Ik zorg voor een, door politiek en bestuur gedragen, participatietraject
- nee ↓ Als de burger daarom vraagt, moet ik gemotiveerd aangeven waarom hij/zij niet mag participeren.

NB. in uitzonderlijke situaties kan het algemeen belang reden zijn om participatie te beperken (paragraaf 4.3).

### Stap 3: Welke rol heeft de burger? (paragraaf 4.5)

- Informerende: burger heeft geen rol.
- Raadplegende: ik vraag de burger om inbreng. Vervolgens maak ik een eenzijdige, en desgevraagd gemotiveerde afweging van belangen.
- Adviserende: burgers geven advies en ik reageer daarop.
- Coproducerende: er is een gezamenlijk plan van burgers/gemeente/derden (experts).
- Meebeslissende: een gezamenlijk besluit van gemeente en burgers (bijv. buurtbudget)

### Stap 5: Welke instrumenten kan ik bijvoorbeeld gebruiken? (paragraaf 4.7)

- brief, informatieavond, bericht/artikel in lokale, regionale media;
- enquête, inspraakavond, sleutelfiguren uit de buurt benaderen;
- burgerpanel, actief benaderen, expertgroep;
- werkgroep, stuurgroep;
- buurtbudget.

### Stap 2: Waarom wil ik participatie en met welk doel? (paragraaf 4.4)

- Participatie leidt tot een goed besluit op basis van een goede belangenafweging.
- Participatie creëert draagvlak voor het uiteindelijke besluit.
- Participatie leidt tot cohesie in de buurt, betrokken buurtbewoners, stimulering burgerschap.

### Stap 4: Wie heb ik daarvoor nodig? (paragraaf 4.6)

- Wie zijn de belanghebbenden?
  - Wie voelen zich betrokken?
  - Wie moet er aan tafel?
- } Omwonenden, experts, instellingen, ...?
- Is er extra inspanning nodig om bepaalde groepen bij de participatie te betrekken?

## 5 Spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie

### 5.1 De spelregels

Uit het onderzoek blijkt dat zorgvuldige burgerparticipatie zich door drie kernelementen laat omschrijven. Het betreft ten eerste een gestructureerde voorbereiding van het participatieproces. Met andere woorden, de noodzaak als gemeente vooraf heldere keuzen te maken. Ten tweede gaat het om de attitude van bestuurders, ambtenaren en ook van burgers ten opzichte van het proces en ten derde is de zorgvuldige informatievoorziening aan de belanghebbenden voorafgaand aan en gedurende het proces cruciaal.

De Nationale ombudsman toetst overheidsgedragingen, na ontvangst van een klacht of uit eigen beweging, aan de zogenoemde behoorlijkheidsvereisten. De behoorlijkheidsvereisten, zoals deze door de ombudsman worden gehanteerd, zijn neergelegd in een behoorlijkheidswijzer, die is opgenomen in bijlage 2. Deze behoorlijkheidsvereisten zijn in hoofdstuk 4 gebruikt om te toetsen waar burgerparticipatie aan moet voldoen wil er sprake zijn van behoorlijk overheidsoptreden en zij scheppen vanuit dat oogpunt een kader voor burgerparticipatie.

### 5.2 Heldere keuzen vooraf

Als een beleidskeuze voorbereid gaat worden moet als eerste besloten worden of, en zo ja, in welke mate burgers bij een besluit betrokken worden. Het redelijkheidselement brengt met zich mee dat de gemeente, voor ze besluit burgers al dan niet bij een traject te betrekken, een zorgvuldige en goed onderbouwde belangenafweging moet maken. Een gemeente moet bij het voorbereiden van beleid en het nemen van besluiten gegevens omtrent de relevante feiten en omstandigheden vergaren. Deze gegevens moeten worden vertaald in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Bij de beslissing van een gemeente om al dan niet te kiezen voor burgerparticipatie moeten allereerst de volgende drie vragen beantwoord worden:

- *Is er sprake van een handeling die impact heeft op de leefomgeving van burgers?*

Heeft een beleidsvoornemen of besluit directe gevolgen voor de leefomgeving dan ligt het in de rede dat de gemeente zich sterk maakt om burgers hierbij te betrekken. In beginsel handelt een gemeente niet behoorlijk als ze burgers in een dergelijke situatie niet bij de besluitvorming betreft.

- *Is er beleidsruimte om al dan niet over te gaan tot burgerparticipatie?*

Of er beleidsruimte is hangt mede af van besluiten die al eerder zijn genomen. De spanning tussen de representatieve democratie en participatieve democratie wordt hier zichtbaar. Er bestaat een spanning tussen besluiten die in het coalitieakkoord zijn vastgelegd en daarom

eigenlijk niet meer ter discussie staan aan de ene kant en de wens van bestuurders om burgers steeds meer en vroeger in het proces bij beleids- en besluitvorming te betrekken aan de andere kant. Bestuurders zoeken in aanvulling op het politieke proces steeds meer naar wegen om burgers te betrekken bij besluitvorming. Bestuurders ontlenen hun gezag steeds minder aan hun positie of macht; zij verkrijgen gezag door zichtbaar te luisteren naar de gemeenschap. Gemeentebestuurders wegen af of participatie in een bepaalde situatie opportuun is.

- *Is het in het kader van het algemeen belang wenselijk om burgers niet of slechts in beperkte mate te betrekken bij een beleidsvoornemen of besluit?*

Het kan voor een bestuurder legitiem zijn burgers niet of in beperkte mate bij een beleidsvoornemen of besluit te betrekken. Denk hierbij aan het belang van een voorziening voor kwetsbare groepen waar verzet tegen verwacht wordt. Met deze beperkende factor dient in het belang van burgerparticipatie in zijn algemeenheid restrictief te worden omgegaan. Het besluit burgerparticipatie om deze reden te beperken moet expliciet genomen worden en berusten op een deugdelijke motivering. Het informeren over de afweging die ten grondslag ligt aan een besluit is het minimumvereiste.

Deze drie factoren dienen in onderling verband te worden gewogen. Op basis van deze weging besluit de gemeente of een participatietraject zal worden ingezet. Transparantie hierover binnen de gemeente en indien gewenst ook naar buiten toe, maakt helder dat de gemeente een zorgvuldige afweging heeft gemaakt. Het inzichtelijk zijn van de gemaakte afweging zal bijdragen aan de rechtvaardigheidsbeleving van burgers.

Als de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord en de laatste ontkennd, is de volgende stap om vast te stellen waarvoor het participatietraject wordt gebruikt. Zo kan het noodzakelijk zijn meer informatie van burgers te verkrijgen om te kunnen komen tot een zorgvuldige belangenafweging. Ook kan een participatietraject worden gestart met als hoofdmotief het stimuleren van burgerschap of het creëren van draagvlak.

Is de vraag beantwoord waarvoor het participatietraject wordt ingezet dan moet daar vervolgens de best passende vorm bij worden gekozen. Deze vorm varieert, oplopend in intensiteit, van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren naar meebeslissen.

Als is gekozen voor een bepaalde vorm van participatie zal daarna bekeken moeten worden op welke wijze (hoe) daaraan inhoud wordt gegeven. Aspecten die hierbij een rol spelen zijn: de rol van de burger vastleggen, belanghebbenden in kaart brengen, voortgang bewaken, luisteren, betrekken van zwakke groepen, transparant zijn, etc.

Het voorgaande is neergelegd in de volgende spelregels:

► **Spelregel 1**

De gemeente weegt gemotiveerd af of, en zo ja, op welke wijze burgers betrokken worden bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. De gemaakte afweging wordt desgevraagd inzichtelijk gemaakt voor burgers of andere belanghebbenden.

► **Spelregel 2**

De gemeente maakt burgerparticipatie in beginsel een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Burgerparticipatie moet ingebed zijn in de feitelijke besluitvorming.

► **Spelregel 3**

De gemeente weegt zorgvuldig af of het beperken van participatie noodzakelijk is op grond van het algemeen belang. Hierbij wordt het belang dat burgers hebben om deel te nemen aan de besluitvorming afgewogen tegen het algemeen belang om een bepaalde voorziening te creëren. Het besluit burgerparticipatie te beperken – of in bepaalde opzichten te beperken – wordt expliciet genomen en berust op een deugdelijke motivering. Met deze beperking wordt in het belang van burgerparticipatie zeer terughoudend omgegaan.

► **Spelregel 4**

De gemeente bepaalt voordat ze van start gaat met een participatietraject welke rol de burger krijgt:

- meebeslissen;
- coproduceren;
- adviseren;
- raadplegen;
- informeren.<sup>27</sup>

► **Spelregel 5**

De gemeente zorgt ervoor dat het participatieproces zorgvuldig wordt vormgegeven. Dit betekent dat expliciet wordt bepaald:

- wat ter discussie staat;
- wie worden betrokken bij de besluitvorming. Hiertoe dient een belanghebbendenanalyse te worden gemaakt;
- hoe het proces wordt ingericht. Idealiter vindt de inrichting van het proces plaats in overleg met de belanghebbenden. Dit zal niet altijd mogelijk zijn;
- welke keuze wordt gemaakt over het informatietraject waarbij de rol van de burgers in het participatietraject leidend is. Informeren kan bijvoorbeeld als het besluit vaststaat. Bij coproduceren zullen burgers in een vroeg stadium betrokken moeten worden. Het toe-

<sup>27</sup> Zie voor meer informatie de beschrijving van de participatieladder in paragraaf 1.4.



bedelen van een bepaalde rol heeft consequenties. Bij het informeren van burgers kan je volstaan met een brief of voorlichtingbijeenkomst. Als de gemeente zich laat adviseren door burgers zit daar een ander traject aan vast;

- welke keuze wordt gemaakt over het in te zetten middel om burgers te bereiken (brief, bezoek, media, etc.) waarbij de rol van de burger het uitgangspunt is.

### **5.3 Constructieve houding**

De basis van burgerparticipatie is dat bestuurders daadwerkelijk nieuwsgierig zijn naar wat er bij burgers leeft. Zij moeten de overtuiging hebben dat het betrekken van burgers bij besluitvorming de besluiten beter maakt en dat het het vertrouwen van burgers in het bestuur versterkt. Hier hoort bij dat gemeentebestuurders en ambtenaren investeren in manieren om naar burgers te luisteren en om van burgers goede inbreng te verkrijgen. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Als een gemeente ervoor kiest om burgers te betrekken wekt de gemeente daarmee de verwachting dat de inbreng meegenomen wordt in het besluitvormingsproces. Als de gemeente deze verwachtingen niet honoreert, handelt de gemeente niet behoorlijk.

Het betrekken van burgers bij beleidsvorming moet niet primair een juridisch proces zijn. Het is een sociaalpsychologisch proces dat deels juridisch gecodificeerd is. Een juridisch-procedurele benadering zorgt vaak voor teleurstelling omdat deze benadering niet genoeg ruimte biedt om daadwerkelijk met elkaar in gesprek te gaan. Vaak zal men zich in dat geval beperken tot het uitdragen van standpunten. Deze standpunten zullen extremer worden naarmate iemand het gevoel heeft niet gehoord te worden.

Ook van de burger mag een constructieve houding worden verwacht. Burgerschap betekent dat burgers naast hun eigen belang oog hebben voor het belang van anderen en het algemeen belang.

Een extra inspanning om groepen die niet uit zichzelf de weg naar participatie vinden te bereiken en bij de participatie te betrekken, kan op zijn plaats zijn. Hetgeen deze mensen beweegt en bezighoudt, zal immers ook een rol moeten krijgen bij de totstandkoming van een beleidsvoornemen of besluit.

Burgerparticipatie vergt veel van mensen. Burgers moeten in het kader van burgerparticipatie oplossingen bedenken die kwalitatief goed beleid opleveren. Ook moeten zij gevoelig zijn voor de gevolgen van het besluit voor anderen. Dit vraagt om investeringen in empowerment van burgers. Het moet goed begeleid worden. Een goede aanpak en een serieus opgezet proces stelt veel bewoners in staat verder te kijken dan hun directe eigen belang. De vraag is hoe bewoners verleid en ondersteund kunnen worden zodat ze een grotere verantwoordelijkheid willen en kunnen dragen voor de eigen buurt en eigen samenleving. Het blijkt soms nodig participanten te ondersteunen bij het formuleren van hun bijdrage. Dit kan zowel door middel van cursussen die empowerment tot doel hebben als

door de participatie te laten ondersteunen door een professionele procesbegeleider. Deze procesbegeleider helpt mensen hun belangen te formuleren en bewaakt het machtsevenwicht gedurende het gesprek en zorgt ervoor dat met ieders belangen rekening gehouden wordt. Dit sluit goed aan bij de in Nederland in ontwikkeling zijnde beleidsmediation.

Als emoties open op tafel mogen komen en er ruimte aan wordt gegeven, draagt dit veel bij aan een goed verloop van participatie. De gemeente moet bereid zijn hier aandacht aan te besteden. In politiek-bestuurlijke trajecten is men nog niet gewend ruimte te geven aan de emoties die een besluitvormingsproces onvermijdelijk met zich meebrengt. De conflictoplossing ligt van oudsher in handen van de bestuurlijke elite. Bestuurders en ambtenaren moeten bereid en in staat zijn met confrontaties en conflicten om te gaan. Het verdient aanbeveling mensen die hierin gespecialiseerd zijn hierbij te betrekken.

► **Spelregel 6**

De gemeente laat in het contact met burgers in het kader van burgerparticipatie in woord en daad merken geïnteresseerd te zijn in dat wat burgers naar voren brengen. Er moet geluisterd worden naar mensen en gemeenten moeten oprecht proberen te begrijpen wat er bij de verschillende belanghebbenden speelt. Van burgers mag een constructieve houding worden verwacht.

► **Spelregel 7**

De gemeente weegt de inbreng van burgers in het kader van burgerparticipatie daadwerkelijk mee in het uiteindelijke besluit. Zichtbaar moet zijn dat de inbreng van burgers een plek heeft gehad in de uiteindelijke besluitvorming.

► **Spelregel 8**

De gemeente levert extra inspanning om mensen erbij te betrekken die niet uit zichzelf deelnemen. Als gemeenten alle belangen willen afwegen is het noodzakelijk dat zij ook deze belangen helder op het netvlies hebben.

## **5.4 Informatieverstrekking**

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking vergt dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. Niet alleen dient een gemeente burgers op hun verzoek informatie te verschaffen, ook heeft zij de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren. Vooral dit laatste aspect is ten aanzien van participatie van belang. Als de gemeente burgers in het ongewisse laat over de beslissing om al dan niet gebruik te maken van burgerparticipatie, het doel, de gekozen vorm en rol die burgers vervullen in het participatietraject handelt zij hiermee niet behoorlijk. Het uitgangspunt moet zijn dat burgers volledig geïnformeerd worden over hetgeen ter inspraak voorligt en over de wijze waarop het proces vorm krijgt.

Ook gedurende het proces worden zij op de hoogte gehouden. Gedegen informatieverstrekking is een belangrijke factor als het gaat om het vertrouwen van burgers in de overheid en het welslagen van het participatietraject.

De gemeente is verantwoordelijk voor het informeren van de belanghebbenden. Zij besteedt dit soms uit aan een projectontwikkelaar maar uiteindelijk is de gemeente aanspreekbaar als het schort aan de informatievoorziening.

► **Spelregel 9**

De gemeente informeert belanghebbenden volledig en tijdig over hetgeen bij de participatie voorligt en over de wijze waarop het proces vorm krijgt. Ook dient de rol die burgers in het proces krijgen helder te zijn. De ruimte die burgers krijgen om mee te denken is medebepalend voor het moment waarop burgers betrokken moeten worden.

► **Spelregel 10**

De gemeente informeert burgers ook gedurende het participatietraject regelmatig. Dit betekent dat:

- er aandacht is voor hetgeen door burgers naar voren is gebracht;
- na inbreng door burgers wordt teruggekoppeld wat er vervolgens gaat gebeuren;
- verslag wordt gelegd van het besprokene tijdens een informatiebijeenkomst;
- burgers ook worden geïnformeerd bij lang stilliggen, uitstel of wijziging van bepaalde plannen of voornemens van de gemeente;
- beslissingen worden gemotiveerd waarbij ook aandacht wordt besteed aan naar voren gebrachte (tegen)argumenten van burgers.

## **Bijlage 1 Verslag rondetafelgesprek over conceptrapport op 27 mei 2009**

### **Verslag rondetafelgesprek burgerparticipatie**

**Datum** 27 mei 2009  
**Tijd** 9.00 – 11.30 uur  
**Plaats** Hotel Des Indes in Den Haag

**Aanwezig** De heer Th. C. De Graaf (burgemeester Nijmegen), de heer P.E.W.M. Tops (Inspraak Nieuwe Stijl), mevrouw E.H. Tonkens (Hoogleraar Actief Burgerschap), de heer I. Verhoeven (WRR), mevrouw H.L.G. Seuren (ombudsman Den Haag), de heer B. Tillema (medewerker ombudsman Amsterdam), de heer P. Swinkels (medewerker ombudsman Amsterdam), de heer H.J. Meijer (namens VNG, burgemeester Zwolle), mevrouw C. Koetsenruijter (Koetsenruijter Conflictmanagement & Bemiddeling), mevrouw H. Taal (Taal.nl), mevrouw L. Bos (gemeente Den Haag), de heer H. W. Scholten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de heer J.K. van Zuylen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de heer F.J.W.M. van Dooren (substituut-ombudsman), mevrouw G. Bekman (directeur Bureau Nationale ombudsman), mevrouw W.J. van Helden (projectleider), mevrouw J. Dekker (onderzoeker)

**Afgemeld** De heer Lenferink (burgemeester Leiden), de heer Van Rijn (Rotterdam Idee)

**Voorzitter** De heer A. F. M. Brenninkmeijer

#### **Korte introductie**

De aanleiding voor de Nationale ombudsman een onderzoek naar dit onderwerp in te stellen, is dat het nog te vaak niet lukt burgerparticipatie naar tevredenheid van burgers te laten verlopen. Burgers voelen zich te vaak niet rechtvaardig behandeld. Vragen die in dit kader spelen, zijn hoe je mensen zodanig bij ingewikkelde besluitvorming betreft dat ze daadwerkelijk inbreng kunnen hebben en dat ze het proces als rechtvaardig beoordelen. Dit conceptrapport schetst vanuit het oogpunt van behoorlijk overheidsoptreden een kader voor burgerparticipatie.

#### **Betrokkenheid bestuurders en beleidsmakers**

Geopend wordt met de opmerking dat het achterwege laten van participatie leidt tot maximalisering van de weerstand van burgers. Het bestuur heeft dan ook een welbegrepen eigen belang bij het goed organiseren van burgerparticipatie. Algemeen deelt men de mening dat de betrokkenheid van bestuurders van belang is voor het welslagen van burgerparticipatie.

Bestuurders hebben er ook belang bij, omdat een goed participatietraject besluitvorming kan verbeteren en weerstand van betrokkenen kan verminderen. Daarmee valt tijdwinst te behalen.

Het is echter geen sinecure om participatie goed vorm te geven en een traject tot een goed einde te brengen. Er moet daadwerkelijke betrokkenheid van bestuurders zijn en het vergt ook, met name, communicatieve vaardigheden. Bovendien komt soms de verleiding op als bestuur om te interveniëren, als participatie wordt ervaren als een dam tegen snelle besluitvorming. Tegelijkertijd zijn er ook burgers die geen oog hebben voor het algemeen belang en niet eerder tevreden zijn dan wanneer ze hun zin hebben gekregen (burger die zich als consument gedraagt). Bovendien valt er een algemeen cynisme en wantrouwen van de burger ten opzichte van het bestuur waar te nemen, (ook) los van het ontbreken aan of een gebrek-kige participatie.

Dan is er het punt van de politisering van het bestuur, waarin nadat een coalitieakkoord is gesloten veel onderwerpen vastliggen en waarbij participatie deze afspraken en verhoudingen kan doorkruisen. Dat staat op gespannen voet met de notie dat je niet vroeg genoeg in een besluitvormingsproces kunt beginnen met participatie, om als bestuurder een nog zo open en breed mogelijke blik te kunnen hebben. In dit verband wordt verwezen naar het dualisme, dat ervoor zou pleiten om inderdaad meer open te staan voor nieuwe en andere geluiden. Dit vraagt wel van bestuurders dat zij sterk zijn en hun nek durven uitsteken. Zij moeten ook bereid zijn op hun schreden terug te keren als hier reden voor is.

Opgemerkt wordt dat de positie en rol van het bestuur onderbelicht blijven in het rapport, met name in het stappenplan, terwijl het niet de ambtenaar maar het bestuur is dat uiteindelijk beslist. Mevrouw Bos geeft aan dat je als ambtenaar zonder het commitment van het bestuur inderdaad niet ver komt. Het nut en belang van een onafhankelijke procesbegeleider zou ook wat meer mogen worden benadrukt.

### **Empowerment van groepen die niet uit zichzelf hun belangen verwoorden**

Om moeilijk bereikbare groepen te betrekken, is het zaak om ze heel gericht en persoonlijk uit te nodigen, en het ook aantrekkelijk te maken om mee te doen in een traject, bijvoorbeeld door er een vergoeding aan te verbinden. Het belang van continue aandacht, eerlijkheid en transparantie kan niet genoeg worden benadrukt. Helder en duidelijk zijn over wat er aan de orde is, en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om te participeren. Kortom, goed management van verwachtingen. Hierbij moet niet worden vergeten dat burgers een eigen belang hebben en dat er ook een algemeen belang en een belang van derden is. Van een burger mag worden verwacht dat hij ook oog heeft voor het belang van anderen en het algemeen belang. Interessant in dit verband is dat uit het rapport blijkt dat in Portland geïnvesteerd wordt in het begeleiden van mensen bij inspraak. Participatieprocessen stellen hoge eisen aan burgers. Het is moeilijk en moet goed begeleid worden. Burgers moeten oplossingen bedenken

die uiteindelijk kwalitatief goed beleid opleveren. Ook dienen zij gevoelig te zijn voor de gevolgen van het besluit voor anderen. Dit vraagt om ondersteuning en een zorgvuldig proces. Mevrouw Seuren constateert dat er vaak sprake is van te hoge verwachtingen bij de burger.

### **Emoties**

Niet alleen verwachtingen, ook emoties moeten worden gemanaged. In Nederland is uit de consensuscultuur voortgevloeid dat conflictoplossing in handen is gelegd van de bestuurlijke elite, waardoor het moeilijk kan zijn om met de emoties om te gaan die een besluitvormingsproces nu eenmaal onvermijdelijk met zich brengt. Typisch Nederlands is dat het moeilijk is om met confrontaties en conflicten om te gaan. Vreedzaam ruziemaken is moeilijk: het loopt snel hoog op of partijen trekken zich terug (koud conflict). Al snel volgen uitingen als “U moet wel redelijk blijven” of “Nu moet u niet emotioneel worden”. Als de emoties open op tafel mogen komen en er ruimte aan wordt gegeven, draagt dit veel bij aan een goed verloop van participatie. NIMBY-gedrag is soms al voorgeconstrueerd. Het is soms het gevolg van de interactie.

Aantrekkelijk aan het rapport is de aandacht voor het proces, waarin nu eenmaal emoties spelen. Het is ook wel degelijk goed mogelijk om te leren om te beginnen vanuit het perspectief van de emoties. Het gaat niet alleen om inhoudelijk verwachtingenmanagement maar ook om management van emoties. Als dat goed gebeurt, verloopt het proces beter.

*Flight or fight* is de natuurlijke, directe reactie, echter, het is mogelijk andere gedragsstijlen aan te leren. Er valt veel te exploreren. Dan gaat het uiteindelijk om procedurele rechtvaardigheid. Het is van belang om eerst vragen te stellen als: wat vindt u, wat zit u dwars, wat had u gewild? En daarna pas te komen met vragen of je kunt uitleggen wat er aan de besluitvorming ten grondslag ligt, welke afweging is gemaakt. Mevrouw Koetsenruijter geeft aan dat gebleken is dat het voeren van persoonlijke keukentafelgesprekken een kwart van de tijd kan besparen. De heer Meijer wijst erop dat burgers uitgelokt moeten worden hun bijdrage te leveren: ‘stilte betekent niet dat ze tevreden zijn’.

### **Beperken van burgerparticipatie op grond van het algemeen belang**

Er ontploft zich een discussie over de vraag wanneer burgerparticipatie gewenst is. Het dilemma tussen besluiten die in het coalitieakkoord zijn vastgelegd en het betrekken van burgers bij een dergelijk besluit is aan de orde. Sommige dingen staan na het tot stand komen van het coalitieakkoord niet meer ter discussie. De heer De Graaf geeft aan dat dit niet betekent dat het een autoritair besluit is maar het heeft een andere democratische legitimatie: de representatieve democratie. Een tegenreactie hierop van de heer Meijer is dat ook de totstandkoming van het coalitieakkoord een doorlopend proces is waarop je als bestuur kunt anticiperen. De spanning tussen de representatieve democratie en participatieve democratie wordt zichtbaar.

Men is het er over eens dat in ieder geval helder moet worden uitgelegd wat nog ter discussie staat en welke rol de burger hierbij kan vervullen. Hieraan wordt toegevoegd dat het dan van belang is niet alleen aan te geven dat er geen discussie meer mogelijk is, maar de inhoudelijke afweging die tot het besluit heeft geleid inzichtelijk te maken. Interessant is voorts nog de aandacht die wordt gevraagd voor de nieuwe inhoud van bestuurlijk gezag. Niet langer wordt gezag ontleend aan positie of macht maar aan luisteren en investeren in de gemeenschap.

De heer De Graaf mist in de rapportage het onderscheid tussen college- en raadsbesluitvorming. Inspraak kan in twee rondes plaatsvinden: bij het college en dan vervolgens nog in het proces bij de gemeenteraad. Het dualisme brengt met zich dat het kan gebeuren dat een collegebesluit na een intensief participatietraject genomen is en dat de raad vervolgens alles herziet, eventueel na een eigen raadpleging van belanghebbenden.

Het rapport geeft aan dat je in beginsel burgers bij besluitvorming zou moeten betrekken als het raakt aan hun directe leefomgeving en als er beleidsruimte is. Als er op grond van het algemeen belang redenen zijn om hiervan af te wijken dan kan het bestuur hiertoe besluiten. Hier moet dan wel een heldere en goed gemotiveerde afweging aan ten grondslag liggen die desgevraagd inzichtelijk wordt gemaakt voor burgers.

Hier zijn verschillende meningen over. De heer Van Zuylen wijst erop dat dit er niet toe moet leiden dat je burgerparticipatie bij moeilijke onderwerpen achterwege laat. Het gaat er om hoe je in zo'n geval het proces inricht. De heer Verhoeven ondersteunt de afweging zoals in het rapport weergegeven.

### **Hoe bereiken we met dit rapport het beste resultaat?**

De heer Scholten van BZK vindt de aanbevelingen algemeen. Hij vraagt zich af hoe het nu gerealiseerd zal gaan worden. De ombudsman doet aanbevelingen richting het bestuur maar geeft niet aan hoe hij ervoor gaat zorgen dat de verandering in de praktijk zal slagen. De ombudsman informeert naar de rol die BZK hieromtrent voor zichzelf ziet weggelegd. BZK voert samen met de VNG het project In actie met burgers! uit. Hierbij wisselen gemeenteambtenaren ervaringen uit om te bekijken wat wel en niet goed werkt. De heer Van Zuylen van BZK wijst erop dat de aanbevelingen in het rapport niet nieuw zijn. Interessant kan zijn als de ombudsman zich met de aanbevelingen meer expliciet tot de burger richt. Wat mag de burger verwachten en tot wie kan men zich wenden als het participatietraject niet behoorlijk verloopt? Ook kan een oordeel over burgerparticipatietrajecten van de ombudsman of de lokale ombudsmannen ondersteunend zijn.

Mevrouw Tonkens adviseert bij het rapport iets te maken als 'spelregels en spelstrategieën'. Dit sluit ook aan bij de aanbeveling van de heer Verhoeven om de uitgangspunten voor burgers vanuit het behoorlijkheidsperspectief wat meer te integreren tot een overzichtelijk geheel.

Men deelt de opvatting dat bestuurders het eerste aanspreekpunt zouden moeten zijn. Die zijn verantwoordelijk. Formeel is de burgemeester verantwoordelijk voor de kwaliteit van burgerparticipatie.

De heer Tops breekt een lans voor het Expertisecentrum Publieksparticipatie (voortzetting Inspraakpunt). Hij geeft aan dat er veel voor is te zeggen om de bestaande expertise hier te bundelen. Het centrum zou bijvoorbeeld ook een rol kunnen spelen in het structureel monitoren en evalueren van participatietrajecten. BZK biedt gemeenten momenteel instrumenten aan om zelf de participatietrajecten te kunnen evalueren.

De heer Brenninkmeijer bedankt iedereen voor zijn bijdrage. Een verslag zal aan alle deelnemers worden toegestuurd.



De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Dat doet hij in een klachtprocedure of uit eigen beweging. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. De *Behoorlijkheidswijzer* geeft een overzicht van de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert.

## Grondrechten

### 1. Discriminatieverbod

*Een bestuursorgaan mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook.*

‘Directe discriminatie’ is zonder meer niet behoorlijk. Er is sprake van directe discriminatie als een gevoelig criterium, zoals godsdienst, ras of geslacht, de grond is voor ongelijke behandeling van burgers. Ook het maken van indirect onderscheid is niet behoorlijk, tenzij het objectief gerechtvaardigd kan worden.

### 2. Brief- en telefoongeheim

*Een bestuursorgaan mag geen kennis nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.*

Dit grondrecht heeft ook betrekking op de nieuwste communicatiemediën zoals fax, e-mail en sms. Het houdt in dat bestuursorganen en ambtenaren alleen in bij de wet bepaalde gevallen kennis mogen nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken van burgers. Deze informatie mag ook niet ongevraagd door bestuursorganen worden doorgegeven aan derden.

### 3. Huisrecht

*Een bestuursorgaan mag niet binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner, buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.*

De voorwaarden waaronder overheidsdienaren een woning zonder toestemming van de bewoner mogen betreden zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden. De Nationale ombudsman heeft enkele aanvullende behoorlijkheidsvereisten aangegeven. Bijvoorbeeld om te kunnen bepalen wanneer politieambtenaren ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar zonder schriftelijke machtiging een woning toch mogen binnentreden.

### 4. Privacy - Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

*Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen.*

De overheid dient de persoonlijke levenssfeer van haar burgers te eerbiedigen. Bij dit ‘recht op privacy’ gaat het om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. Dat betekent onder meer dat een bestuursorgaan de informatie die het over een burger bezit niet zonder meer aan derden (zoals andere burgers of bedrijven, of een ander bestuursorgaan of andere ambtenaren) kan overdragen.

### 5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming

*Een bestuursorgaan mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.*

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: één van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Binnen het kader van wettelijk gereguleerde beperkingen van dit grondrecht dienen de grondrechten van hen aan wie rechtmatig de vrijheid is ontnomen gerespecteerd te worden, tenzij dit in verband met de vrijheidsontneming niet mogelijk is. Een voorbeeld is de bescherming van het privé-leven.

### 6. Andere grond- en mensenrechten

*Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft eenieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.*

Bijvoorbeeld in het kader van de toepassing van dwangmiddelen door politieambtenaren.

## Materiële behoorlijkheid

### 7. Verbod van misbruik van bevoegdheid

*Een bestuursorgaan mag zijn bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.*

Dit verbod is nauw verbonden met het doel en de strekking van een wettelijke regeling waarop de bevoegdheid van een bestuursorgaan is gebaseerd.

### 8. Redelijkheid

*Een bestuursorgaan weegt de in het geding zijnde belangen tegen elkaar af. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.*

Een bestuursorgaan moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden vergaren. De verzamelde gegevens dienen vertaald te worden in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. In principe moet het bestuursorgaan alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een bestuursorgaan niet onredelijk mag zijn.

### 9. Evenredigheid

*Een bestuursorgaan mag voor het bereiken van een doel geen middel aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot dat doel.*

Een bestuursorgaan dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit). Bij de belangenafweging dient het bestuursorgaan dus rekening te houden met de mogelijke gevolgen van het handelen. Daarnaast eist het beginsel dat voorkomen moet worden dat bepaalde burgers onevenredig zwaar worden getroffen door overheidsbesluiten of handelingen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.

### 10. Couulance

*Er is ruimte voor couulance in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van bestuursorganen burgers uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan.*

Couulance is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de billijkheid vraagt om een vergoeding. Het gaat niet om situaties waarbij schadevergoeding rechtens is aangewezen of zou kunnen zijn aangewezen.

### 11. Rechtszekerheid

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: *Een bestuursorgaan dient gevolg te geven aan rechterlijke uitspraken.*

Het gaat hier om een elementaire rechtstatelijke norm. In de meeste gevallen is het een kwestie van voortvarendheid. Daarnaast impliceert de norm het vereiste dat uitspraken met enige precisie worden opgevolgd.

II Opgewekt vertrouwen: *Gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren door die overheid te worden gehonoreerd.*

De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat het bestuursorgaan of de ambtenaar ter zake bevoegd was. De gewekte verwachting moet gerechtvaardigd zijn. In principe moeten gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd worden. Als duidelijk is dat dit niet mogelijk is, zal de burger in het algemeen gecompenseerd moeten worden.

### 12. Gelijkheid

*Een bestuursorgaan behandelt gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk al naar gelang zij van elkaar verschillen.*

De overheid dient al haar burgers met gelijke zorg en respect te behandelen. Dit betekent in het algemeen dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid.

## Formele behoorlijkheid

### 13. Onpartijdigheid/onvooringenomenheid

*Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.*

De houding van een bestuursorgaan tegenover de partijen en het onderwerp van de zaak moet vrij zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van de onpartijdigheid. Bij subjectieve toetsing gaat het erom of een bestuursorgaan werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Van subjectieve onpartijdigheid wordt uitgegaan, totdat het tegendeel blijkt. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of er feiten of omstandigheden zijn die de vrees voor partijdigheid rechtvaardigen. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

### 14. Hoor en wederhoor

*Een bestuursorgaan stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.*

Het vereiste betekent dat een bestuursorgaan burgers in de gelegenheid moet stellen om voor hun belangen op te komen. Het heeft betrekking op primaire en secundaire besluitvorming, maar ook op de wijze van klachtbehandeling. Op grond van artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht moet een bestuursorgaan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

### 15. Motivering

*Het handelen van een bestuursorgaan wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.*

Een bestuursorgaan moet zijn besluiten en handelingen steeds goed motiveren omdat het niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering, die de burger moet kunnen achter-halen. De motivering moet toegesneden zijn op het concrete geval en moet in elk geval laten zien dat rekening is gehouden met de belangen van de betrokken burgers.

### 16. Fair play

*Een bestuursorgaan moet burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.*

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de politie altijd verplicht is een aangifte op te nemen, tenzij op voorhand onomstotelijk vaststaat dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Van een bestuursorgaan mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. Het bestuurs-orgaan dient daarbij 'open kaart' te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

## Zorgvuldigheid: instructienormen

### 17. Voortvarendheid

*Een bestuursorgaan moet slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.*

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Bovendien ondermijnt een overheid die termijnen met voeten treedt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. De overheid moet zich in beginsel aan de wettelijke termijnen houden, ook al zijn dit vaak slechts termijnen van orde. De wettelijke termijnen dienen als richtsnoer voor een behoorlijkheidsoordeel, maar kunnen niet in de plaats treden van een behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman. Afdoening binnen de wettelijke termijn biedt namelijk geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn, mits dat aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd. Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke termijn. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

### 18. Administratieve nauwkeurigheid

*Een bestuursorgaan moet secuur werken.*

Slordigheden moeten worden vermeden en fouten moeten zo snel mogelijk worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden moeten zorgvuldig worden bewaard en geleverde informatie moet adequaat worden verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie moet waarheidsgetrouw en duidelijk zijn. Dat impliceert deugdelijke dossier-vorming en het soms actief verwerven van informatie.

### 19. Actieve en adequate informatieverstrekking

*Een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.*

Het behelst enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

### 20. Actieve en adequate informatieverwerving

*Een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.*

Dit vereiste is verwant aan het vereiste van hoor en wederhoor, maar heeft een beperkter bereik: zij heeft alleen betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan. Het vereiste van hoor en wederhoor geeft daarentegen bij de voorbereiding van besluitvorming een stem aan belanghebbenden.

### 21. Adequate organisatorische voorzieningen

*Een bestuursorgaan dient zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.*

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie etc. Een bestuursorgaan dient de administratieve organisatie zo in te richten dat de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd: registratie en archivering dienen ook dat doel.

## 22. Correcte bejegening

*I Beleefdheid en fatsoen: Een bestuursorgaan respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd.*

De overheid moet handelingen achterwege laten die in het algemeen als onfatsoenlijk worden ervaren.

*II Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid):*

*Een bestuursorgaan stelt zich in zijn bejegening van burgers hulpvaardig op.*

Een bestuursorgaan biedt waar gevraagd en waar nodig naar vermogen hulp.

## 23. Professionaliteit

*Ambtenaren met een bijzondere training of opleiding handelen jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep.*

Denk bijvoorbeeld aan het handelen van artsen in dienst van bestuursorganen.

## 24. Bijzondere zorg

*Een bestuursorgaan verleent aan personen die onder zijn hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op dat bestuursorgaan zijn aangewezen.*


Dit vereiste betreft de zorg voor personen aan wie de fysieke vrijheid of de zelfstandigheid op essentiële gebieden is ontnomen, onder andere gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen.

Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of - bij ondertoezichtstelling - opvoeding, afhankelijk van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. Dit schept voor die instantie een bijzondere verplichting om toereikende verzorging en bescherming te bieden.

Omslagfoto: Martijn Beekman  
Uitgave: Bureau Nationale ombudsman  
Vormgeving: Full House, Waddinxveen  
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen  
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

September 2009





de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

