

Gemeente Medemblik

Verkenkend onderzoek

Rekenkamerrapport: Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad

Definitief rapport, 27 januari 2017

Voorwoord

Een verkenning over gevoerd en te voeren beleid burger- en overheidsparticipatie

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (RKC) presenteert in dit rapport de uitkomsten van een verkennend onderzoek naar de betekenis van burger- en overheidsparticipatie voor de rol van de raad. De notitie over de opzet van dit verkennend onderzoek heeft u in mei 2016 ontvangen.

In onze oriënterende gesprekken is vooral de behoefte geuit om dit onderzoek te gebruiken in de dialoog tussen raad en college en als bewustwording over de mogelijkheden en verschillende aandachtspunten bij burger- en overheidsparticipatie. We geven daarbij inzicht in en overzicht van het gevoerde beleid op burger- en overheidsparticipatie.

Geen definitief antwoord voor de toekomst, wel een wezenlijke basis voor handelen

Dit onderzoek geeft, in lijn met het WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers'¹, ook aan wat lokale beleidsmakers kunnen doen om burgers beter te betrekken. Een definitief antwoord daarop is gezien de complexiteit van onze huidige samenleving niet mogelijk. Het onderzoek geeft bespreekpunten en aanbevelingen als een wezenlijke basis voor handelen. De documentstudies en interviews die aan het rapport ten grondslag liggen, leverde rijke illustraties op van de wijze waarop burgerbetrokkenheid in de praktijk vorm kan krijgen. De inzet, het doorzettingsvermogen en de creativiteit van betrokken mensen, zijn wellicht een inspiratiebron voor u om steeds weer betere antwoorden te vinden op de vragen waarvoor u zich gesteld ziet.

Leeswijzer: belang voor lezer van bestuurlijke nota, nota van bevindingen en bijlagen

Deel 1. In de bestuurlijke nota vindt u de hoofdlijnen van de veranderende rol van de gemeente en de conclusies, aanbevelingen en de te bespreken hoofdzaken.

Deel 2. De nota van bevindingen bevat de onderzoeksresultaten. We beschrijven de voorwaarden van succes en de vormgeving voor burger- en overheidsparticipatie. Vervolgens gaan we hiermee in op kaderstelling, gevoerd beleid en rolinvulling in de praktijk van de gemeente Medemblik.

In de bijlagen vindt u de details: de bevindingen uit het verleden.

Naast dit rapport hebben we in een apart boekje de handvatten voor raad, college en ambtelijke organisatie opgenomen. Deze handvatten zijn mogelijkheden, om na bespreking van de bestuurlijke nota, te gebruiken in de toekomstige praktijk.

Woord van dank voor onze contactpersonen

De RKC is de heren J. Hagendoorn, W. Smak en P. Wijdenes van de gemeente Medemblik erkentelijk voor de gehouden gesprekken en verkregen informatie.

De Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer

¹ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2012). Cahier Loslaten in vertrouwen.

Inhoudsopgave

Deel 1 Bestuurlijke nota

1	Veranderende omgeving en rol van de gemeente	4
1.1	Maatschappelijke veranderingen	4
1.2	Veranderende rol van de gemeente	5
2	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	8
2.1	Inleiding verkennend onderzoek	8
2.2	Beantwoording centrale vraag	8
2.3	Algemeen: versterken succesfactoren bij burger- en overheidsparticipatie	10
2.4	Specifieke conclusies, toelichting en bespreekpunten Medemblik	12
3	Bestuurlijke reactie	15

Deel 2 Nota van bevindingen

4	Algemene voorwaarden voor succes burgerparticipatie bij beleid	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Waarom, wanneer en op welke wijze is burgerparticipatie zinvol en gewenst?	17
4.3	Hoe is vorm te geven aan burgerparticipatie bij beleid?	19
4.4	Hoe zorgt de raad dat burgerparticipatie en beleid niet conflicteren?	20
5	Algemeen deel: succesvoorwaarden bij overheidsparticipatie	22
5.1	Waarom, wanneer en hoe is overheidsparticipatie zinvol en of gewenst?	22
5.2	Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?	23
5.3	Wat betekent dit voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?	23
5.4	Hoe zorg je dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?	24
6	Medemblik: gevoerd beleid burgerparticipatie	25
6.1	Is er een visie op burgerparticipatie en is er een nota burgerparticipatie?	25
6.2	Is er ruimte voor burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?	26
6.3	Welke vormen van burgerparticipatie zijn gebruikt en zijn deze toereikend?	27
6.4	Hoe is de rolverdeling tussen raad en college?	28
7	Medemblik: gevoerd beleid overheidsparticipatie 2011-heden	29
7.1	Wettelijke burgerinitiatieven sinds 2012	29
7.2	Initiatieven, financieel ondersteund door het AKB sinds 2014	30
7.3	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) sinds 2016	31
7.4	Andere initiatieven op het gebied van zorg en welzijn en openbare ruimte	32
	Literatuurlijst	33
	Bijlage 1 Burgerparticipatie bij ruimtelijke plannen Medemblik	35
	Bijlage 2 Burgerparticipatie Medemblik in de jaren 2011-2015	36
	Bijlage 3 Gemeente Medemblik checklist participatietrajecten	37

1 Veranderende omgeving en rol van de gemeente

1.1 Maatschappelijke veranderingen

De samenleving ontwikkelt zich naar een horizontale netwerksamenleving

Mensen staan steeds meer met elkaar in contact. Technologische ontwikkelingen, zoals social media, maken dat het steeds eenvoudiger wordt om deze contacten te onderhouden. Vanuit deze netwerken worden ook steeds vaker initiatieven gestart. De gemeenten krijgen weliswaar steeds meer taken, maar deze taken kunnen ze steeds minder vaak geheel alleen uitvoeren. Ook gemeenten worden steeds meer onderdeel van een netwerk bij het uitvoeren van de taken.

Dat zet de verticale verhoudingen onder druk

De horizontale netwerken nemen steeds vaker initiatieven om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. Voorbeelden zijn energiecoöperaties, broodfondsen en burgerwachten (die gebruik maken van whatsapp). Deze initiatieven ontstaan mede omdat het opleidingsniveau van de bevolking stijgt en mensen over steeds meer informatie kunnen beschikken. Het initiatief verschuift daarmee steeds vaker van overheid naar maatschappij. Dit zet de verticale verhoudingen tussen burgers en overheid onder druk². De gemeente moet zich steeds vaker afvragen of zij moet reageren op deze maatschappelijke initiatieven en hoe dat er dan uitziet.

Mensen willen meer worden betrokken

Het is voor bewoners niet meer voldoende om alleen te worden betrokken bij inspraak. Bewoners willen invloed kunnen uitoefenen en willen ook weten wat de gemeente doet met de informatie die zij hebben gegeven en hoe dat doorwerkt in het besluit dat de gemeente neemt. Bij burgerparticipatie gaat het dus niet om éénmalige consultatie, maar continue betrokkenheid. Het betreft dan met name die onderwerpen die de directe leefomgeving van de bewoners raakt. Deze vermaatschappelijking zien we dan ook op verschillende beleidsterreinen, zoals onderwijs, cultuur, ruimtelijke ordening en sociaal domein.

De besluitvorming is daarom niet meer exclusief voor de overheid

Besluitvorming voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken is niet meer het exclusieve domein van de overheid. Steeds vaker nemen ook inwoners en maatschappelijke partners besluiten. Dit is de ultieme vorm van de participatieve democratie. Steeds meer gaat het over het samenspel tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers³. Van de raad, het college en de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat ze nieuwe bestuursstijlen ontwikkelen om met deze nieuwe vormen van participatie te kunnen omgaan.

² Van de Donk *et al.* (Commissie Toekomstgericht Bestuur) (2016). Op weg naar meervoudige democratie.

³ Denktank VNG (2016). Maatwerkdemocratie.

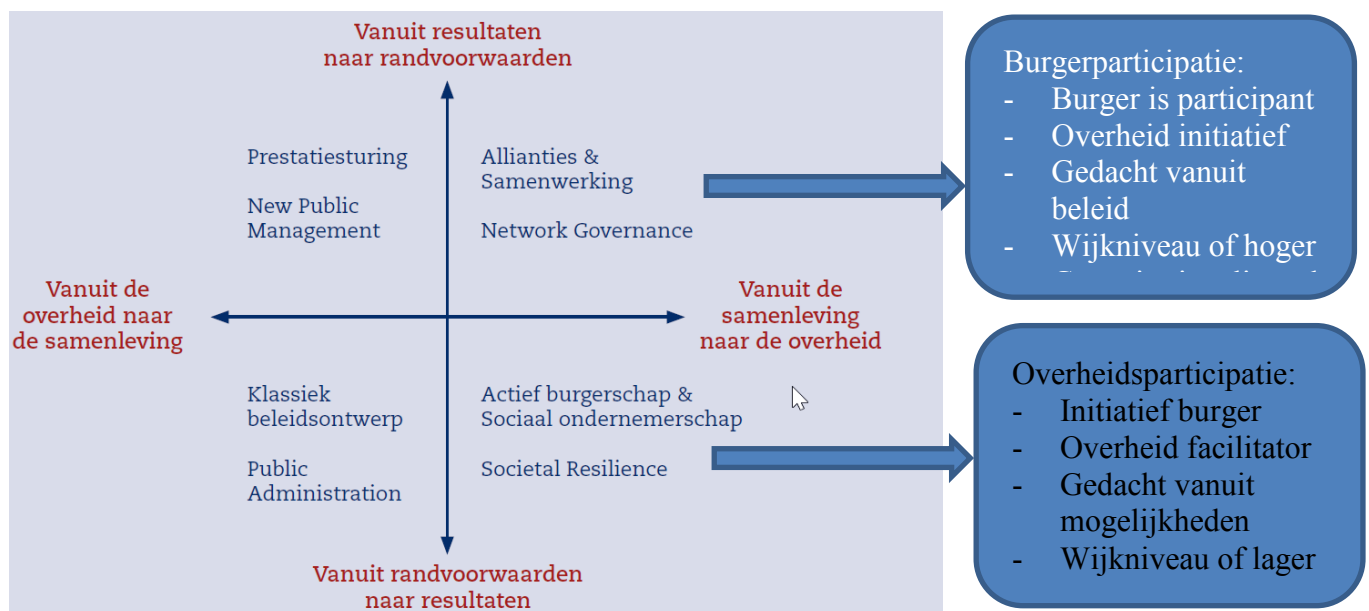
1.2 Veranderende rol van de gemeente

Er is sprake van botsing van verschillende logica's

Bewoners spreken een andere taal dan de overheid. De overheid is primair gericht op een zorgvuldige besluitvorming waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol spelen. Volgens deze beginselen zijn de besluitvormingsprocedures in de gemeente ingericht. Daarom is er sprake van botsende logica's die in de vakliteratuur wel worden geduid als leefwereld en systeemwereld. Het naar elkaar uitspreken en erkennen dat deze verschillende logica's er zijn, is dan een eerste belangrijke stap.

Daarbij heeft gemeente te maken met complexiteit van meerdere sturingsprincipes

Een gemeente heeft te maken met veel type processen en dus ook met meerdere manieren waarop op deze processen wordt gestuurd. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)⁴ heeft een denkmodel ontwikkeld om dit op een goede wijze weer te geven:



Figuur 1: Perspectieven op overheidssturing

Dit vraagt om bewustzijn van en vernieuwing door toepassing meerdere bestuursstijlen

Op de horizontale as in figuur 1 loopt het continuüm van overheid naar samenleving en op de verticale as van sturen op randvoorwaarden naar sturen op prestaties. Dit leidt tot vier sturingsprincipes. Aan de linkerkant van het model zijn de sturingsvormen te herkennen die dominant zijn bij iedere overheidsorganisatie. Bij *Public Administration* staat rechtsgelijkheid en dus rechtmatigheid centraal. Politieke besluiten worden hier vertaald in regels, protocollen en procedures. Bij *New Public Management* staan doelmatigheid en doeltreffendheid centraal. Hierbij gaat het om sturen op prestaties, het maken van zakelijke afspraken en het scheiden van beleid en uitvoering. De rechterkant van het model is nieuwer. *Network Governance* gaat over het werken in netwerken waarbij de overheid het initiatief heeft. Dat betreft met name geïnstitutionaliseerde samenwerking waarbij de overheid contact heeft met een partij die een achterban vertegenwoordigt.

⁴ M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing.

RKC Medemblik – Opmeer

Dat kan een vakbond zijn, een dorpsraad of een ondernemersvereniging. De overheid is hier zowel initiator als verbinder. Bij *Societal Resilience* ligt het initiatief bij de samenleving en dit betreft veelal één of meerdere individuen. De rol van de overheid is om hier ruimte te geven aan de maatschappelijke initiatieven en waar nodig kaders te stellen. We zien hier als vorm van participatie de doe-democratie: door doen laten burgers zien waar ze voor staan en kiezen⁵.

De complexiteit voor de gemeente is dat meerdere besturingsprincipes samen komen
Een nieuw sturingsconcept komt niet in de plaats van een ouder sturingsconcept, maar er komt een besturingsconcept bij ("sedimentatie"). Het zwaartepunt van de overheidssturing verschuift steeds meer van de linker- naar de rechterkant van het model⁶. Het is van belang dat de gemeente zich bewust is welke keuzes zij heeft om een maatschappelijk probleem aan te pakken en dat zij daarin bewust een positie inneemt. Beleidsrealisatie is hier afhankelijk van het vermogen van de overheid om verbindingen te maken met andere partijen en ze te committeren aan gedeelde doelen⁷.

Daarbij zou de raad zich meer moeten richten op de samenleving

De gemeenteraad heeft de rol van kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. Met het verschuiven van het initiatief van de gemeente naar de maatschappij, wordt de rol van de volksvertegenwoordiger steeds belangrijker voor een raadslid. Het is van belang dat raadsleden verbindingen leggen met bewoners die maatschappelijke initiatieven ondernemen. Nu wordt een groot deel van het raadswerk nog binnen het gemeentehuis uitgevoerd, waarbij de raad reageert op voorstellen van het college⁸. Deze procedures kenmerken zich door veel papier en veel ritueel.

Raad en college moeten met elkaar in gesprek over de gewenste rolverdeling

Bij zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie zijn de rollen van de raad en het college nog niet uitgekristalliseerd. In de praktijk heeft het college een actieve rol bij deze vormen van participatie, maar veelal moet de raad het formele besluit nemen. Dat vraagt om een goede rolneming van de raad. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) geeft daarvoor de volgende mogelijkheden⁹:

- 1) afspraken maken met het college wanneer de raad betrokken wil worden bij participatie;
- 2) aandringen bij het college dat er zowel bij het college als de ambtelijke organisatie oog dient te zijn voor de rol van de raad bij participatie. Dit zou bijvoorbeeld ingevuld kunnen worden middels de actieve informatieplicht van het college;
- 3) vaststellen van randvoorwaarden die bij burger- en overheidsparticipatie gehanteerd dienen te worden.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2012). Cahier loslaten in vertrouwen.

⁶ M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing.

⁷ M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing.

⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2016) 15,9 uur.

⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2016) 15,9 uur.

RKC Medemblik – Opmeer

De democratische en rechtstatelijke waarden moeten randvoorwaardelijk geborgd zijn
Voor welke rol of voor welk proces ook wordt gekozen, de democratische en rechtstatelijke waarden dienen goed te worden geborgd door de raad¹⁰. Voorbeelden van waarborgen zijn: tijdig informeren over vormen van inspraak, tijdig beschikbaar stellen van informatie, actief communiceren van besluitvormingsmomenten etc. De raad zal deze keuzes proactief, helder en onderbouwd moeten communiceren naar de burgers. Wanneer keuzes expliciet zijn gemaakt, kan de raad hierop worden aangesproken door de burgers¹¹. Als leidraad kan de Participatiewijzer van de nationale Ombudsman¹² dienen. Deze bevat tien spelregels voor het behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers (zie apart boekje handvat 4).

Met vallen en opstaan kan aan een nieuwe bestuursstijl worden gewerkt.
Het belang van de raad neemt toe naarmate er meer burgerinitiatieven en participatietrajecten zijn. De Denktank VNG verwoord¹³ dat als volgt:

'In de lokale democratie vormen gemeenteraden institutioneel gezien de schakel tussen inwoners, kiezers en gemeentebestuur. In meer inhoudelijke zin is die gemeenteraad idealiter ook het kruispunt waar belangen, verwachtingen, visies, argumenten en ideeën over de gemeentelijke koers bij elkaar komen en worden besproken. In een moderne samenleving is de gemeenteraad nog belangrijker geworden: het is bij uitstek het forum, de marktplaats, waar burgers hun (grote) verschillen organiseren zodat er een redelijke toegangspoort tot burgerschap is voor alle betrokkenen in een gemeente. In moderne verhoudingen heeft de gemeenteraad, als toegangspoort tot burgerschap, een veel belangrijker functie dan die ooit heeft gehad'.

Werken aan de bestuursstijl vindt plaats bij de rolverdeling tussen raad en college
Niemand weet op dit moment hoe dit precies moet binnen het huidige wettelijke kader. Het enige antwoord dat er nu te geven is, is dat het vraagt om een cultuur van proberen en evalueren om op deze manier steeds verder te verbeteren. Dat vraagt om openheid van raad, college en ambtelijke organisatie. Met name de griffie kan hier een belangrijke rol spelen.

Dat heeft ook gevolgen voor de rolinvulling van de beleidsambtenaar

Niet alleen de rolinvulling van de raad en het college zal veranderen, ook die van de ambtenaar. Er zal de komende jaren minder behoefte zijn aan gespecialiseerde beleidsambtenaren die hun gezag ontleen aan de inhoudelijke expertise. De nieuwe beleidsambtenaar verbindt bewoners, maatschappelijke partners, raad, college en ambtelijke organisatie en is heel goed in staat om een proces te ontwerpen waarbij alle belangen ruimte krijgen om te worden gehoord, waarbinnen belangen zichtbaar en expliciet worden afgewogen en die alle belanghebbenden gedurende het gehele besluitvormingsproces betreft.

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2016). 15,9 uur.

¹¹ VerweyJonker instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

¹² Nationale Ombudsman (2014). Participatiewijzer.

¹³ Denktank VNG (2016). Maatwerkdemocratie.

2 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding verkennend onderzoek

We kijken, zoals afgesproken met de Werkgroep Burgerparticipatie Opmeer en onze contactpersoon van Medemblik¹⁴, naar twee aspecten van burgerparticipatie¹⁵ :

- 1) *Burgerparticipatie bij beleid*. Veel gemeenten hebben beleid om burgers bij beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering te betrekken. Hierin staan vaak kaders en niveaus op het gebied van burgerparticipatie bij de totstandkoming van beleid. Ook is veelal aangegeven wat de (nieuwe) vormen van burgerparticipatie zijn die horen bij een overheid die zich deels terugtrekt, zich richt op het zijn van een regiegemeente en meer dan voorheen burgers vraagt eigen verantwoordelijkheid te nemen.
- 2) *Overheidsparticipatie bij initiatieven vanuit de samenleving*. Hierbij nemen burgers zelf het voortouw om problemen of vraagstukken in hun omgeving aan te pakken. De initiatieven kunnen zich richten op verschillende thema's zoals: jongeren, zorg en welzijn, energie, openbare ruimte etc. Het is dan van belang om vanuit een duidelijk gekozen rol op goede wijze met deze initiatieven om te gaan.

Doel en centrale vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is, gezien de behoefte, om de gemeenteraden en de colleges handvatten te geven om burger- en overheidsparticipatie te bespreken en daar indien gewenst een volgende stap in te zetten. Centrale vraag is: in hoeverre zijn de belangrijkste randvoorwaarden ingevuld en wat is daarbij de rolverdeling tussen raad en college om burgerparticipatie bij beleid en initiatieven vanuit de samenleving in de gemeenten Medemblik en Opmeer tot een succes te maken?

2.2 Beantwoording centrale vraag

Succes ontstaat door evenwicht tussen directe en indirecte democratie

Het is belangrijk hoe en in welke mate de directe democratie (burgerparticipatie) in evenwicht is en samen gaat met de indirecte democratie (de gemeenteraden). Dit succesbegrip is ontleend aan de zgn. democratietheorie¹⁶. We sluiten aan bij de stellingname van de Minister van BZK in zijn notitie *Vitale lokale democratie*, waarin hij stelt dat beide vormen van democratie naast elkaar kunnen bestaan en elkaar zelfs kunnen versterken. De invalshoek daarvoor is de verbinding tussen de legitimiteit van besluitvorming over verdelingsvraagstukken, bijv. over financiële middelen en de procedurele rechtvaardigheid van beleidsontwikkeling. Hierbij is de gemeenteraad het enige orgaan dat in staat is legitimiteit te verlenen aan verdelingsvraagstukken, maar hierbij dient de participatieve democratie verweven te zijn. De vertegenwoordigende en participatieve democratie komen samen als een gemeenteraad in haar nieuwe rol eisen

¹⁴ Het onderzoek is uitgevoerd voor de gemeente Opmeer en Medemblik. We rapporteren per gemeente.

¹⁵ We gaan in deze verkenning niet specifiek in op de burgerparticipatie via dorpsraden (zie 4.1)

¹⁶ NVRR (2015). De meerwaarde van burgerkracht en burgerparticipatie.

RKC Medemblik – Opmeer

stelt aan de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met en ruimte biedt aan initiatieven van burgers en hun mogelijkheden biedt om een actieve stem te hebben in verdelings- en uitvoeringsvraagstukken.

De raad kan voor dit succes haar rol vernieuwen bij inhoudelijke en procesmatige kaders
Inhoudelijk zien we van oudsher veelal de financiële of randvoorwaardelijke kaders. De raad kan ook bepaalde vraagstukken nadrukkelijk agenderen en de deelnemers aan het participatief-democratische proces vragen oplossingen aan te dragen. Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het om de mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op uitkomsten van politieke besluitvormingsprocessen en hun invloed bij de ontwikkeling van beleidsinitiatieven. Het college bereidt op basis van de inbreng vanuit de lokale samenleving voorstellen ter besluitvorming aan de raad voor, waarbij ook aan de raad wordt duidelijk gemaakt wat de inbreng is geweest vanuit de lokale samenleving en hoe het college daarmee is omgegaan. Op die manier is de procedurele rechtvaardigheid van het participatief-democratisch proces gewaarborgd.¹⁷

Burger- en overheidsparticipatie zijn steeds belangrijker in het democratisch proces
Deze twee participatievormen moeten eerst vooral gezien worden vanuit een breder perspectief. Door voor de eigen gemeente de wijze van de verschillende democratische aspecten¹⁸ te bepalen, geven raad en college vorm aan de lokale democratie. Om aan te geven hoe burger- en overheidsparticipatie zich verhouden tot andere vormen van democratie is in tabel 1 samengevat hoe zij in zijn algemeenheid scoren op deze vijf democratische aspecten.

Democratisch aspect	Burger-participatie	Lokaal referendum	Overheids-participatie	Lottocratie en deliberatieve fora	Participatief begroten
Inclusie					
Burgerlijke vaardigheden & deugden					
Involed					
Deliberatie					
Legitimiteit					

Tabel 1. Kleurenscores van 5 vormen van democratie
(Bron : Raadswerk is maatwerk)

Burgerparticipatie heeft de mogelijkheid om niet alleen te dienen als beleidsinstrument, maar heeft de potentie om met name op het gebied van legitimiteit, deliberatie en burgerlijke vaardigheden en deugden de kwaliteit van de lokale

democratie te versterken. Overheidsparticipatie heeft vooral effecten op de inclusie, het meedoen, van burgers. In deze verkennende nota gaan we niet verder in op de andere vormen van democratie.

We gaan in dit bestuurlijk deel verder met de beantwoording van de centrale vraag. Eerst vindt u in paragraaf 2.4 de algemene conclusies, bespreekpunten en handvatten, gebaseerd op de hoofdstukken 4 en 5 van de nota van bevindingen. Daarna volgen in paragraaf 2.5 de specifieke conclusies, handvatten en bespreekpunten voor de eigen gemeente, gebaseerd op de hoofdstukken 6 en 7 van de nota van bevindingen.

¹⁷ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

¹⁸ Inclusie = insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen op basis van gelijkwaardige rechten en plichten, deliberatie = besluitvorming in een collectief proces waarbij argumentatie centraal staan door groepen van burgers, legitimiteit = het recht van de overheid om te regeren (Bron: Wikipedia).

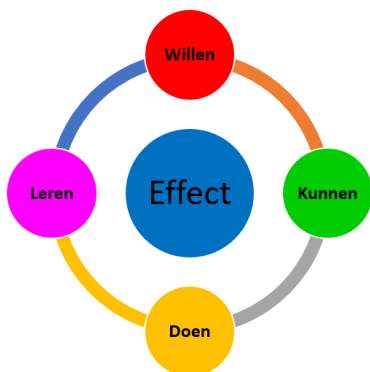
2.3 Algemeen: versterken succesfactoren bij burger- en overheidsparticipatie

De algemene hoofdconclusies op een rij:

- 1) Burger- en overheidsparticipatie zijn essentiële onderdelen ter versterking van de kwaliteit van het democratische proces. Voor raadsleden is bewustzijn nodig over wat belangrijker is: de inhoud (politiek) of het proces van het initiatief.
- 2) Burgerparticipatie is het betrekken van burgers bij overheidsbeleid. Dit verschilt van overheidsparticipatie, dat is het faciliteren van initiatieven van burgers.
- 3) Participatieve processen hebben andere doorlooptijden en vragen om een andere (vaak intensievere) manier van werken van college, raad en organisatie.
- 4) Invulling geven aan burgerparticipatie en zeker overheidsparticipatie is een proces van groeien, uitproberen en reflecteren. Gemeenten zijn hier op hun eigen manier mee bezig. Elke gemeente zit namelijk ook in een eigen ontwikkelingsfase.
- 5) De bestuursstijl en de rol van de gemeente zijn, los van politieke keuzes, bepalend hoe de invloed van de burger vorm krijgt. De raad heeft hierbij een belangrijke rol.

De combinatie van willen, kunnen, doen en leren bepaalt het gemeentelijk effect

Dit is vaak een stapsgewijze ontwikkeling, die in de tijd moet passen bij andere initiatieven. Elke gemeente geeft zo zelf kleuring aan het waarom en hoe van burger- en overheidsparticipatie. De samenhang in wat de gemeente wil, kan, doet en leert bepaalt het lokale effect. Het is belangrijk om te kijken of dit ook het beoogde effect is.



- **Willen** gaat om visie, ambitie, en ruimte in de raadsagenda
- **Kunnen** gaat over instrumentarium, vormen en werkwijzen
- **Doen** betreft rolinvulling, uitvoering en contact met burgers
- **Leren** betreft proberen, innoveren, leren van anderen
- **Effect:** burger- en overheidsparticipatie is merkbaar en meetbaar

Figuur 2. Willen, kunnen, doen, leren en effect van handvatten

De algemene bespreekpunten en handvatten per conclusie

- 1) **Aanbeveling.** Wees je er als raad van bewust dat burger en overheidsparticipatie onderdelen zijn van het totale democratisch proces. Plaats het gesprek dan ook in deze context.
 - a) Bepaal als gemeenteraad in een vroeg stadium, bijvoorbeeld bij de raadsjaarplanning, hoe belangrijk burgerparticipatie is en hoe die zich verhoudt tot de vertegenwoordigende democratie. De uitkomst is bijv. vastgestelde niveaus van participatie en daarmee kleuring van lokale democratie.
 - b) Ga als raadsleden onderling en met de lokale gemeenschap in gesprek over wat het gewenste effect is op de kwaliteit van de lokale democratie.

Handvat. Dit kan aan de hand van de vijf aspecten van democratie, zoals genoemd in tabel 1 en toegelicht in handvat 1 "Aspecten van Democratie en de rol van de raad". Hiermee komt de discussie op gang op welke punten verbetering gewenst is. Welk instrument daar vervolgens bij hoort is een afgeleide vraag (zie handvat 5).



- 2) **Aanbeveling.** Maak nadrukkelijker onderscheid tussen burgerparticipatie (waarbij burgers invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid) en overheidsparticipatie (waarbij de gemeente omgaat met burgerinitiatieven). Beiden hebben hun eigen dynamiek met verschillende (rollen van) actoren, tijdsplanning en instrumenten.



Handvat. Om het onderscheid en de bewustwording te verbeteren bij burger- en overheidsparticipatie, is het zinvol om per traject/beleidsonderwerp te benoemen op welke trede van de burgerparticipatieladder (zie paragraaf 4.3) en overheidsparticipatieladder (zie paragraaf 5.2) de aanpak gebaseerd zal zijn.¹⁹ Een krachtenveldanalyse en het bepalen van de belangen van actoren zijn zinvolle stappen om een goed antwoord te hebben op deze dynamieken (zie handvat 8).

- 3) **Aanbeveling.** Weeg de voordelen van participatieve processen (het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit en gedragenheid van de besluitvorming) af tegen de nadelen (een langere doorlooptijd en, door de intensieve manier van werken, extra capaciteit van de organisatie). Dit betekent dat de raad zicht moet hebben op deze afweging²⁰ en op de uitvoering en terugkoppeling aan burgers.



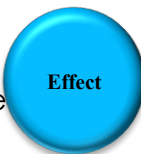
Handvat. Gebruik het Afwegingskader burgerparticipatie (zie handvat 3). Vanuit de vraag: "Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?", is een afgewogen besluit te nemen over het waarom, hoe en wanneer van burgerparticipatie. Het afstemmen van het afwegingskader en de eigen checklist¹⁹ is dan de volgende stap. Dat is de basis om per beleidsonderwerp de afweging in een startnotitie te beschrijven en trajecten gefaseerd uit te voeren, waarbij aangegeven is welke instrumenten worden ingezet (handvat 5). Het zicht krijgen op de uitvoering kan door dit standaard op te nemen onder de actieve informatieplicht aan de raad.

- 4) **Aanbeveling.** Leer van andere gemeenten en/of ga in gesprek met raadsleden van andere gemeenten.



Handvatten. In handvat 7 hebben we ter inspiratie een aantal good practices opgenomen. Goede voorbeelden zijn de raadsjaarplanning en de werkwijzen van de raadswerkgroep Burgerparticipatie van Opmeer (zie handvat 10).

- 5) **Aanbeveling.** Daag elkaar als raadsleden regelmatig uit (tenminste jaarlijks) om naast het politieke debat ook te reflecteren op het functioneren van de eigen lokale democratie en de eigen rol van de gemeente daarbij, bijvoorbeeld door een speciale raadsconferentie met raadsleden hierover te organiseren.²¹



Handvat. Evalueer trajecten ook op het effect op de lokale democratie. Ook kan besproken worden hoe de bestuursstijl, de rol van de gemeente en de invloed van de burger zich in de eigen gemeente tot elkaar verhouden. Past de bestuursstijl in algemene zin bij welke invloed we de burger willen geven (zie handvat 2)?

¹⁹ Zoals genoemd in het stuk "Gemeente Medemblik checklist participatietrajecten", september 2016

²⁰ Dit is niet alleen een kosten/baten afweging in euro's, maar ook een afweging van verwachte effecten

²¹ De Graaf et al., Raadslid.Nu (2016). Raadswerk is maatwerk.

2.4 Specifieke conclusies, toelichting en besprekpunten Medemblik

Hoofdconclusies Medemblik

- 1) Het college en de organisatie hechten er belang aan om burgers te betrekken. In het coalitieakkoord en het recente programma leefbaarheid zijn forse ambities opgenomen.
- 2) Bij veel onderwerpen in het ruimtelijk, sociaal en economisch domein zijn afwegingen gemaakt t.a.v. burger- en overheidsparticipatie. Echter het ontbrak aan een zichtbaar, concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burger- en overheidsparticipatie met een afwegingskader, duidelijke doelstellingen en een bijpassend instrumentarium.
- 3) De raad staat op afstand voor het bepalen van beleid op burger- en overheidsparticipatie, met het risico dat dit beleid instrumenteel wordt. De gemeenteraad reageert vooral op het college.
- 4) De doorwerking van de inbreng is slecht controleerbaar. In 2013 scoorde de tevredenheid van burger op invloed op het beleid onder het landelijk gemiddelde.

Toelichting op de conclusies: de situatie in Medemblik

- 1) Het college en de organisatie hechten er belang aan om burgers te betrekken. In het coalitieakkoord en het recente programma leefbaarheid zijn forse ambities opgenomen.
 - Het programma leefbaarheid moet invulling gaan geven aan de manier waarop Medemblik verder omgaat met burger- en overheidsparticipatie. Op dat vlak zijn visie, overtuigingen en ambities geformuleerd. De uitwerking moet nog plaatsvinden (zie paragraaf 6.1).
 - Hoewel het verschijnsel van participatieladders in het programma Leefbaarheid wel is benoemd, ontbreekt het nog aan te bepalen gewenste niveau van participatie (ladders) en aan werkwijzen hoe dat middels burger- en overheidsparticipatie plaats gaat vinden (zie paragraaf 6.1).
 - De verschillende vormen van overheidsparticipatie sluiten goed aan bij het gemeentelijk beleid. Zij zijn veelal gebaseerd op het coalitieakkoord en voorstellen van college. De gemeente geeft hiermee sturing aan initiatieven van burgers (zie hoofdstuk 7).
- 2) Het ontbrak aan een concreet, onder medewerkers bekend, actueel en goed afgebakend beleidskader voor burger- en overheidsparticipatie met een afwegingskader, duidelijke doelstellingen en een bijpassend instrumentarium.
 - Het ontbrak in de afgelopen jaren aan overkoepelende spelregels (een kader) voor burgerparticipatie. In het verleden is weliswaar een nota burgerparticipatie opgesteld en besproken, maar deze is niet door de raad vastgesteld. Bij de afronding van ons onderzoek zijn wij geïnformeerd dat de gemeente in september 2016 een eigen checklist participatietrajecten heeft geformuleerd (paragraaf 6.1).
 - Het gebruik van informatie- en overlegavonden is de meest gebruikte vorm van burgerparticipatie. Dit gebeurt bij grote ontwikkelingen in de openbare ruimte, voor het sociaal domein (leefbaarheid) en bij specifieke deelgebieden zoals accommodatiebeleid, topsportbeleid en subsidiebeleid (zie paragraaf 6.3).



Willen



Kunnen

RKC Medemblik – Opmeer

- Er is geen duidelijkheid over het betrekken van organisaties/inwoners bij andere beleidsterreinen van de gemeente. Daarbij wordt er geen actieve rol van inwoners gevraagd (zie paragraaf 6.2).
- Loslaten krijgt langzamerhand betekenis zoals bij project Sorghvliet. Er is gewerkt met een ander instrument dan informeren, namelijk een ontwerpatelier.
- Hoewel het in het DNA van de organisatie zit was er geen interne leercyclus georganiseerd waarbij afdelingen leren van elkaars ervaringen. Bij de afronding van ons onderzoek zijn wij geïnformeerd dat in september 2016 een eerste trainingsavond voor beleidsmedewerkers is gehouden.

3) De raad staat op afstand bij het bepalen van beleid op burger- en overheidsparticipatie, met het risico dat dit beleid instrumenteel wordt. De gemeenteraad reageert vooral op het college.

- De raad heeft geen criteria voor succesvolle burgerparticipatie vastgesteld.
- Bij ruimtelijke plannen en bij onderwerpen in de groene openbare ruimte (bijvoorbeeld biodiversiteit) is de rolverdeling helder. Bij andere beleidsvelden is deze rolverdeling niet expliciet (zie paragraaf 6.4).
- De raad neemt vooral een inhoudelijk kaderstellende rol in, zoals een financieel plafond AKB (activiteiten- en kernenbudget) of bij het CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap)-beleid. Verder zien we de opdrachtgevende rol van de raad richting het college bij burgerinitiatieven (zie hoofdstuk 7).
- De volksvertegenwoordigende rol van de raad bij burgerparticipatie (zie handvat 6) is niet duidelijk zichtbaar ingevuld.



4) De doorwerking van de inbreng is slecht controleerbaar. In 2013 scoorde de tevredenheid van burger op invloed op het beleid onder het landelijk gemiddelde.

- Het oordeel in 2013 over inspraakmogelijkheden van burgers is een 5,5. Daarna is hier geen onderzoek meer naar gedaan. Ook zijn er geen gerichte acties geformuleerd om de scores te verbeteren (zie paragraaf 6.3).
- Er is geen recente informatie beschikbaar over het onderwerp burgerpeiling op de website [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).²²
- Er wordt wel met betrokkenen tijdens informatieavonden gesproken, echter de doorwerking van de inbreng, is slecht controleerbaar.
- De gemeente heeft een afzonderlijk burgerjaarverslag. Hierin is aandacht voor burgerparticipatie en zijn burgerinitiatieven (overheidsparticipatie) beschreven (zie paragraaf 6.3).



De specifieke besprekpunten en handvatten voor Medemblik per conclusie

1) **Bespreekpunt.** Centraal staat de vraag: hoe realiseren we onze ambities op het gebied van burger- en overheidsparticipatie? Hoe kan de gemeente een rol innemen bij initiatieven die uit de samenleving komen, maar nog geen basis hebben in het gemeentelijk beleid?



²² De gegevens over burgerpeiling zijn geen verplichte gegevens. De gegevens van Medemblik zijn te vinden via <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Burgerpeiling-c635882784903217881/>

Handvatten.

- a. De voorwaarden van succes voor burger- en overheidsparticipatie (zie hoofdstuk 4 en 5) uitwerken in het leefbaarheidsprogramma en/of spelregels voor burger- en overheidsparticipatie.
- b. Bepaal hoe college en raad de rol van de gemeente zien bij overheidsparticipatie aan de hand van de rollen zoals in hoofdstuk 5.2 zijn genoemd.

- 2) **Aanbeveling.** Maak ook gebruik van andere instrumenten van burgerparticipatie (naast de informatiebijeenkomsten) die ertoe bijdragen dat de ambitie van het college om burgers meer te betrekken verder gerealiseerd kan worden?



Kunnen

Handvatten.

- a. In handvat 5 is een overzicht opgenomen van instrumenten die ingezet kunnen worden in verschillende burgerparticipatietrajecten.
- b. Standaard is het kopje 'Participatie' opgenomen in college- en raadsvoorstellen. Onder dit kopje kunnen ook andere instrumenten worden opgenomen.

- 3) **Aanbeveling.** Versterk de vertegenwoordigende rol van de raad en maak deze zichtbaar. De raad heeft een aantal kansen om de rol van de raad te versterken, bijvoorbeeld bij het programma leefbaarheid en bij andere beleidsvelden.



Doen

Handvat. In handvat 6 zijn de kansen voor de raad bij haar rolinvulling beschreven. Bepaal als raad bewust welke rol versterkt kan worden en kijk daarbij ook naar goede voorbeelden van andere gemeenten.

- 4) **Aanbeveling.** Krijg meer zicht op het beoogde effect van participatie, door onderzoek en evaluatie. Gerichte acties zijn dan beter mogelijk om de ambities te realiseren.

Handvat. Het is zinvol een (eigen of via waarstaatjegemeente.nl of via het NPS²³-systeem) onderzoek uit te voeren over hoe burgers de inspraakmogelijkheden ervaren. Doelen zetten op het beoogde effect geeft daarbij invulling aan de ambitie. Analyse hiervan levert mogelijkheden tot bijsturing op.



Effect

²³ NPS staat voor Net Promotor Score. Dit is een klantonderzoeksmethodiek die veel wordt toegepast in het bedrijfsleven. Het gaat daarbij in hoeverre klanten een organisatie aanbevelen. Er is ook een NPS versie in de publieke sector. De gemeente Medemblik heeft bijvoorbeeld NPS onderzoek gebruikt in 2015 over de omgevingsmonitor.

3 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
voorzitter
De heer H. Wokke
Postbus 7
1670 AA MEDEMBLIK

Uw kenmerk
Uw brief van
Zaaknummer Z-16-71636
Documentnummer PU-16-85903
Bijlage(n) 0
Telefoonnummer 0229 856000
Verzonden

Behandelend ambtenaar Johan Hagedoorn
Onderwerp bestuurlijke reactie RKC-onderzoek burger- en overheidsparticipatie

Geachte heer Wokke,

De rekenkamercommissie heeft een verkennend onderzoek gedaan naar burger- en overheidsparticipatie en de rol van de raad. Uw commissie heeft met ons het bestuurlijke deel van het onderzoek, met de conclusies en aanbevelingen, besproken. In deze brief geven wij onze reactie op het onderzoek.

Van theorie naar praktijk

Allereerst willen wij u bedanken voor het gedegen rapport en de handvatten die u het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie aanbiedt. Het onderzoeksonderwerp is maatschappelijk en bestuurlijk uiterst relevant. In het rapport schetst u het theoretische kader voor burger- en overheidsparticipatie en verbindt daar praktische aanbevelingen aan.

Herkenning

In uw rapport benoemt u maatschappelijke ontwikkelingen en duidt u de noodzaak om als gemeente op een andere manier om te gaan met inwoners en initiatieven uit de samenleving. Wij herkennen en erkennen dit beeld. In uw onderzoek refereert u al aan het onlangs door het college en gemeenteraad vastgestelde programma Leefbaarheid. De visie en kaders die in het programma zijn vastgelegd, zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de ontwikkelingen die in uw rapport staan. De directie stuurt via het ‘verbeterproces organisatieontwikkeling’ aan op een organisatie die beter aansluit op de veranderende behoefte van de samenleving. Dit is de basis van waaruit gestart kan worden met de ontwikkelopgaven die voorliggen. Wij zien ook op landelijk niveau de verandering op gang komen, onder via ‘code oranje-beweging’. De VNG heeft onlangs in een uitnodigingsbrief aan het nieuwe kabinet vernieuwing van de lokale democratie als speerpunt nummer 1 benoemd.

Start

Wij realiseren ons dat we pas aan de start staan van veranderingen en ontwikkelingen. De ontwikkelopgaven zijn groot en zijn een zoektocht. U geeft geen definitief antwoord voor de toekomst. U stelt dat dit, gezien de complexiteit van onze huidige samenleving, niet mogelijk is. Het onderzoek geeft bespreekpunten en aanbevelingen als een wezenlijke basis voor handelen. Het credo is ‘doen en evalueren’ (vallen en opstaan). Zo kijken wij ook tegen het onderwerp aan.

RKC Medemblik – Opmeer

Gezamenlijke aanpak

Uw rapport kan bijdragen aan verdere bewustwording en de aangereikte handvatten helpen bij het uitproberen van nieuwe werkwijzen. Het succes van burger- en overheidsparticipatie is afhankelijk van de samenwerking tussen de drie betrokken partijen (raad, college en organisatie). Wij zien het rapport als een uitnodiging om tot een gezamenlijke aanpak te komen.

Volgende stap

De eerstvolgende stap kan wat ons betreft zijn dat, na vaststelling van het rapport door de raad, gezamenlijk wordt bekeken welke veranderingopgave voorligt en welke aanpak daarbij het beste past ('samen bedenken hoe'). Het onderzoek kan dan worden gebruikt in de dialoog tussen raad, college en organisatie als bewustwording over de mogelijkheden en verschillende aandachtspunten bij burger- en overheidsparticipatie.

Wij wachten de raadsbehandeling van het rapport met belangstelling af. Wij hopen dat de raad het rapport ook als een 'toegeworpen handschoen' ziet en met ons en met de organisatie de uitdaging aan wil om de kloof met onze inwoners te overbruggen.

Heeft u vragen? Belt u ons dan op werkdagen (maandag t/m donderdag) tussen 08.30 en 17.00 uur of op vrijdag tussen 08.30 en 14.00 uur. Het telefoonnummer is 0229 856000. Wij zijn u graag van dienst. Houd zaaknummer en documentnummer bij de hand, dan kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Medemblik,

De secretaris,

De burgemeester,

W. Slob

F.R. Streng

4 Algemene voorwaarden voor succes burgerparticipatie bij beleid

4.1 Inleiding

We geven eerst de betekenis van het woord burgerparticipatie bij beleid²⁴.

1. Het betrekken van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van overheidsbeleid; in het bijzonder burgerparticipatie bij gemeentelijk beleid: het proces waarbij gemeenten, burgers en eventueel externe deskundigen of instellingen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid.
2. Alle vormen van participatie waarbij de belangen van de burger in het geding zijn, zowel participatie van de individuele burger, als van organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers behartigen.

Verskil tussen burgerparticipatie en inspraak

In discussies over burgerparticipatie lijkt het soms alsof juridische inspraakmogelijkheden als synoniem worden beschouwd. Dat is een misvatting. Bij burgerparticipatie gaat het om een vrijwillige wisselwerking tussen partijen, terwijl inspraak een wettelijk recht c.q. plicht is. Inspraak is het inbrengen van bedenkingen en bezwaren tegen concrete voorstellen. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om inspraak in een daartoe strekkende verordening te regelen. Burgerparticipatieprocessen daarentegen zijn gericht op het vooraf meedenken, adviseren en zo mogelijk meebeslissen. (Nota Burgerparticipatie, gemeente Renkum)

4.2 Waarom, wanneer en op welke wijze is burgerparticipatie zinvol en gewenst?

Burgers stellen nieuwe eisen aan de contacten die zij hebben met de lokale overheid

Burgers nemen niet langer genoegen met de bestaande vormen van inspraak, die grotendeels in de jaren zeventig zijn ingevoerd. Veel burgers wensen nadrukkelijk mee te denken en te beslissen over beleid dat hen aangaat. Bij burgerparticipatie gaat het om mensen die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overschrijden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ziet een verandering in hoe burgers betrokken zijn bij de samenleving door de toegenomen complexiteit ²⁵.

Dat vraagt om vertrouwen, denken vanuit burgers en burgers serieus nemen

Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is *vertrouwen*. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Het is echter geen blind vertrouwen. Een gepaste dosis vertrouwen is essentieel voor de representatieve democratie en daarnaast onderlinge betrokkenheid en een gepaste dosis wantrouwen voor de corrigerende tegenmacht en de maatschappelijke vernieuwing. Daarbij is de meest indringende les die uit onderzoek van de WRR ²⁶ naar voren kwam: burgerbetrokkenheid vereist denken vanuit burgers. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar dat is in de praktijk niet altijd eenvoudig. Burgers zijn namelijk op verschillende manieren betrokken. Burgers beschouwen hun inbreng als succesvol als

²⁴ <http://www.betekenis-definitie.nl/burgerparticipatie>

²⁵ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

²⁶ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2012). Cahier Loslaten in vertrouwen.

RKC Medemblik – Opmeer

deze een gewenste oplossing dichterbij brengt; op zijn minst willen ze serieus worden genomen.

Voor beleidsmakers betekent dit voortdurende informatie uitwisseling en goed luisteren
Beleidsmakers kunnen burgers serieus nemen, door zorg te dragen voor een voortdurende informatie-uitwisseling en door het waarborgen van een scherpe focus: wat kan wel en wat kan niet. In het veldwerk richtte de kritiek zich vaak op de procedures voor de formele beleidsparticipatie. Er wordt slecht geluisterd, er wordt niet gereageerd, mensen hebben het gevoel dat er over hun hoofd heen dingen worden besloten zonder dat ze daarover zijn geïnformeerd. Mensen begrijpen meestal wel dat ze hun zin niet kunnen krijgen, als hun argumenten maar wel meegenomen zijn in de besluitvorming. Nemen beleidsmakers burgers serieus, dan verdient de investering zich terug.

En het overwinnen van de drempels tussen systeem en leefwereld van burgers
De drempels voor verandering zijn het spreken van een andere taal, de bureaucratie van overheidsstructuren en systemen en een andere termijn oriëntatie van burgers en overheid. De schurende logica's tussen burgers en beleidsmakers leiden tot confrontatie tussen de leefwereld van burgers (goed opgeleid en goed geïnformeerd) en de systeemwereld (processen centraal) van beleidsmakers. Burgers en beleidsmakers hebben vaak een andere termijn oriëntatie: waar de één haast heeft, heeft de ander het dan juist niet. Bij concrete initiatieven vullen zij de balans tussen zorgvuldigheid en snelheid vaak in zoals het hun uitkomt. Burgerbetrokkenheid heeft vooral behoefte aan een lange adem.

Burgerbetrokkenheid vraagt om geloof in kracht van en ruimte voor burgers
Burgerbetrokkenheid in de complexe samenleving vereist daarom vooral geloof in de veerkracht van de vernetwerkte samenleving met de bijbehorende ruimte voor burgers, die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden. Juist de veelheid en overlap van dergelijke initiatieven en kanalen voor betrokkenheid resulteert in mondige en betrokken burgers²⁷.

Doelen en ruimte van burgerparticipatie moeten vooraf duidelijk zijn
Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen burgerparticipatie om draagvlak voor beleid te verkrijgen (de democratische functie) of om beleid effectiever te maken (de instrumentele functie). Bij de democratische functie gaat het om bondgenootschap, vergroten van vertrouwen. Bij de instrumentele functie gaat het om kwaliteit, kennisuitwisseling en kostenbesparing. Als het even kan, dient vooraf helder te zijn wat de financiële en beleidsmatige mogelijkheden zijn. Daarmee is het speelveld waarbinnen de burgerinbreng zich kan begeven bekend²⁸.

Communiceer het kader hoe burgers bij beleidsvorming worden betrokken
Eén van de redenen waarom een burgerparticipatieproces niet altijd voldoet aan de verwachting is dat 'de spelregels' niet zijn vastgelegd in een vastgesteld kader. Daardoor kunnen al bij de start van een burgerparticipatieproces tussen de diverse betrokken

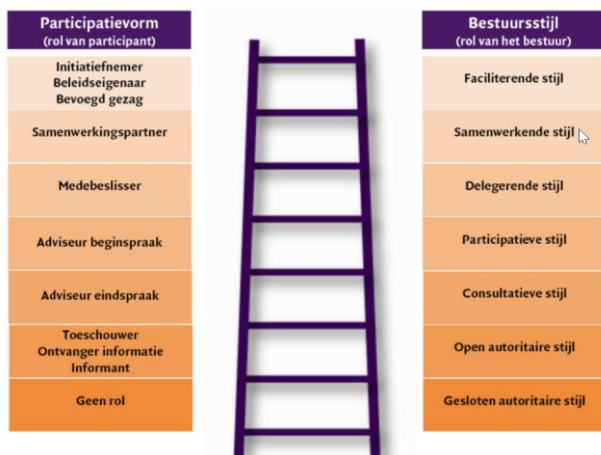
²⁷ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2012). Cahier Loslaten in vertrouwen.

²⁸ R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

partijen interpretatieverschillen ontstaan. Omdat de deelnemers aan het proces niet dezelfde taal spreken, hanteren ze wellicht ook niet dezelfde 'spelregels', waardoor een ander verwachtingspatroon ontstaat over het uiteindelijke resultaat. Dit kader wordt veelal vormgegeven in een nota burgerparticipatie.

4.3 Hoe is vorm te geven aan burgerparticipatie bij beleid?

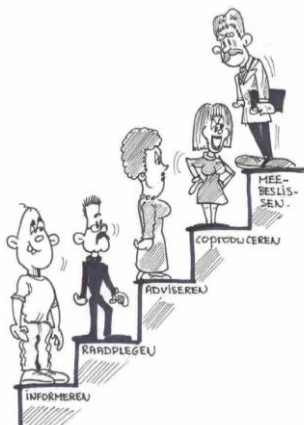
Vooraf bespreken van de gewenste invloed van burgers en overheid



Belangrijk is dat de participatie en de bijpassende bestuursstijlen in evenwicht zijn. Veel gemeenten hebben als uitgangspunt vastgelegd om steeds te kiezen voor een zo hoog mogelijk niveau van participatie. Als de bestuursstijl hier echter niet op aansluit, blijft dit een niet ingevuld uitgangspunt. Dat vraagt helderheid en inzicht in de bestuursstijl van de gemeente en keuzes in de rol die de gemeente wil innemen bij beleidsprocessen en de invloed die aan burgers geboden wordt (zie handvat 2).

Figuur 3. Participatievorm en bestuursstijl

Per beleidsterrein vorm geven aan de participatieladder



Om aan burgers en overheid duidelijk te maken wat de toenemende invloed van burgers is, kan goed gebruik worden gemaakt van de participatieladder van Proper²⁹. Op de veel gebruikte ladder worden vijf treden van oplopende participatie onderscheiden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Per beleidsterrein en afhankelijk van de bestuursstijl en keuze in de geboden invloed aan burgers, kan dit bepaald worden. Daarbij is het gebruik van een gemeentebreed afwegingskader zinvol. Als handvat is in handvat 4 het professioneel "Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid" van Prodemos opgenomen.

Figuur 4. De burgerparticipatieladder

Voordat een participatieproces start, is bewustzijn van valkuilen en misvattingen zinvol
De meest voorkomende zijn³⁰:

- gebrekkige communicatie en verbinding met de participanten;
- geschiktheid van het onderwerp: onderzoek wijst uit dat burgers willen participeren over onderwerpen die dicht bij hun beleving staan en/of spelen in hun directe omgeving;

²⁹ R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

³⁰ Gemeente Renkum (2013). Nota burgerparticipatie.

RKC Medemblik – Opmeer

- afbakening participatiespeelruimte: vaak wordt gedacht dat burgers binnen een onderwerp 'overall' over mee willen praten. De praktijk leert dat dit niet zo is. Veelal vinden burgers een duidelijke afbakening tot behapbare delen juist prettig;
- gevaar voor frustratie: participerende burgers die het idee hebben dat er met hun inbreng te weinig is gedaan, kunnen gefrustreerd raken en zich tegen het plan keren.

Het voorkomen van valkuilen gaat makkelijker door trajecten in fasen uit te voeren

Over het algemeen kennen burgerparticipatietrajecten vier fasen:

- 1) de initiatiefase: in deze fase wordt de geschiktheid van burgerparticipatie in relatie tot het betreffende onderwerp getoetst;
- 2) de voorbereidende fase: in deze fase treft de gemeente alle noodzakelijke voorbereidingen om het burgerparticipatietraject succesvol te laten verlopen;
- 3) de interactieve fase: in deze fase vindt de daadwerkelijke interactie plaats met de deelnemers en krijgen zij de mogelijkheid een inbreng te leveren;
- 4) de uitvoerende fase: deze fase behelst de uitvoering en implementatie van het uiteindelijke (door college of raad goedgekeurde) plan.

Het opstellen van een startnotitie bij een burgerparticipatietraject waarin deze fasen en de uitkomsten van de afweging staan beschreven voor een bepaald burgerparticipatiethema zou hierin kunnen voorzien.

Om burgerparticipatie op een hoger peil te brengen is evaluatie zeer geschikt

Een mogelijkheid is om elk of bepaalde participatietrajecten af te ronden met een evaluatie. Aan de hand van de participatieladder, de startnotitie en het afwegingskader kunnen de betrokkenen evalueren hoe het participatietraject is verlopen, zodat van de ervaringen, conclusies en aanbevelingen in toekomstige trajecten gebruik van kan worden gemaakt.

4.4 Hoe zorgt de raad dat burgerparticipatie en beleid niet conflicteren?

De raad heeft oog voor en bespreekt met college de serieuze risico's in de uitvoering

Naast het vooraf bespreken van de gewenste invloed van burgers en de vormgeving van burgerparticipatie, zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht, zijn er een aantal serieuze risico's bij de uitvoering van het beleid:

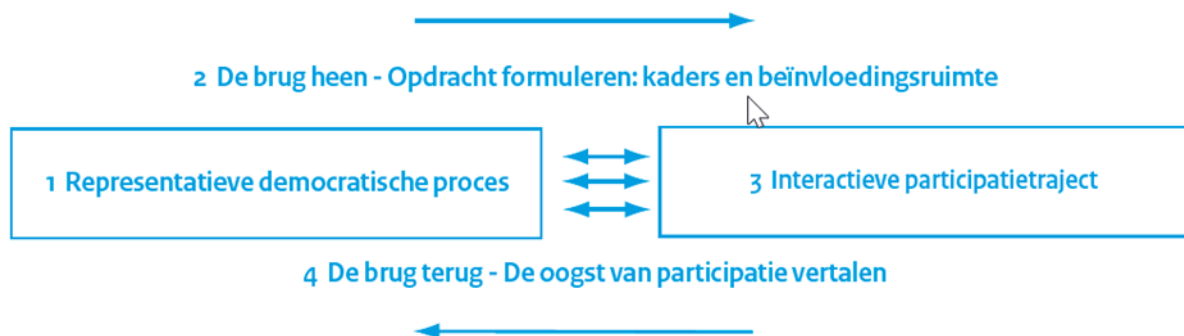
- onduidelijke kaders, ontoereikende uitvoeringsplannen;
- onduidelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- standaardisatie in plaats van maatwerk, want elk traject heeft eigen kenmerken;
- een onwillige houding bij de ambtelijke organisatie bij burgerparticipatietrajecten of onvoldoende vermogen om samen te werken met burgers ³¹.

Als deze risico's zich voordoen heeft het tot effect dat de uitvoering niet conform het gewenste beleid is. De raad kan hier zicht op krijgen door ook tijdens de uitvoering van burgerparticipatietrajecten zich op gezette tijden te laten informeren.

³¹ R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

De raad heeft ook een eigen rol om goed om te gaan met burgerparticipatie
Uit onderzoek³² blijkt dat gemeenteraden adequater kunnen omgaan met hun verschuivende rol in het kader van hedendaagse vormen van burgerparticipatie. De burger moet de ruimte krijgen en ervaren dat zijn inspanningen meegenomen worden in het gemeentelijke beleid. Een voorwaarde voor interactieve beleidsvorming is, dat de gemeente(raad) daarvoor heldere kaders stelt of – misschien beter – de thema's aangeeft. Het is aan de raad om onderwerpen te prioriteren zodat burgers weten, dat hun participatie op dit onderwerp kan beklijven. Vervolgens is het van belang dat de gemeenteraad zich niet inhoudelijk gaat bemoeien met de inspraak van burgers.

De raad heeft zicht op de terugkoppeling naar burgers en beleidsorganisatie
Het aandachtspunt voor de raad is om te zien dat de uitkomsten van burgerparticipatie hetzij een plek in het beleid verkregen hebben, hetzij teruggekoppeld zijn naar de burgers. Zij kan ook de wijk ingaan om van burgers te horen hoe zij het proces en de resultaten ervaren. Op deze manier kunnen raadsleden ook het geluid van mensen horen, die niet naar het gemeentehuis komen ³³.



*Figuur 5. De wisselwerking tussen representatieve en participatieve democratie
(Bron: De raad en burgerparticipatie)*

³² De Graaf et al., Raadslid.Nu (2016). Raadswerk is maatwerk.

³³ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

5 Algemeen deel: succesvoorwaarden bij overheidsparticipatie

5.1 Waarom, wanneer en hoe is overheidsparticipatie zinvol en of gewenst?

De horizontale netwerksamenleving ontwikkelt zich als nieuwe vorm van democratie

De verticale verhoudingen tussen overheid en actieve groepen van burgers staan onder druk. Burgers nemen zelf initiatieven voor de aanpak van voor hen relevante maatschappelijke problemen. Een nieuwe stroming van burgerkracht dient zich aan. In het hele land nemen burgers en bedrijven het initiatief tot het vervullen van 'publieke' taken. Voorbeelden zijn energiecorporaties, broodfondsen, buurtcommunities en voedselbanken. Actieve burgers nemen een (buurt-)initiatief en produceren zo belangrijke publieke waarden. Hierbij ligt de regie bij de burgers zonder tussenkomst van de overheid. Ze groeien soms uit tot vormen van maatschappelijke participatie of beleidsparticipatie, maar ze kunnen ook weer verdwijnen na het bereiken van resultaten³⁴.

De overheid zich moet verhouden tot initiatieven uit de netwerksamenleving

Een onderscheidend thema van de Societal Resilience benadering met 'gewone' netwerksturing is, dat hier sprake is van een beweging van onderop – van buiten de overheid. Het is niet de overheid die een netwerk van actoren bijeen brengt, maar er zijn actoren buiten de overheid die in beweging komen en waartoe de overheid zich vervolgens moet verhouden. Of waaraan de overheid wil bijdragen, zonder dat in die bijdrage de eigen kracht ervan wordt ondermijnd. Het is – paradoxaal uitgedrukt – het sturen van zelfsturing, of het organiseren van zelforganisatie³⁵. De vraag is dan, wat de activiteiten van de overheid in dat zelforganiserende en zelfsturende netwerk van partijen – groot of klein, bekend of onbekend, formeel of informeel – opbrengen.

De sleutel is het adaptief vermogen van de overheid om in te spelen op het netwerk

Is de overheid goed of voldoende in staat om zich aan te passen aan / in te spelen op wat zich in het netwerk aandient – door het te benutten voor eigen doelen, het bij te sturen, het productief te houden en te versterken? Om de prestaties van de overheid in

Reflexivity	Het vermogen om met de variëteit aan verschillende perspectieven om te gaan door gedurende het proces continue aandacht te hebben voor welk perspectief dominant is en daar vervolgens op in te spelen.
Responsiveness	Het vermogen om effectief te reageren op veranderende omstandigheden van buitenaf.
Resilience	Het vermogen om indien de omstandigheden daarom vragen het eigen handelingsrepertoire flexibel aan te passen.
Revitalizing	Het vermogen om blokkades in het proces te herkennen en op te heffen.

een zelfsturend en zelforganiserend netwerk te beoordelen kunnen vier verschillende aspecten van het adaptief vermogen worden genoemd: *reflexity*, *resilience*, *responsiveness* en *revitalizing*³⁶. Deze specifieke aspecten van aanpassingsvermogen staan in het schema hiernaast toegelicht.

Schema 1. Vier aspecten van adaptief vermogen

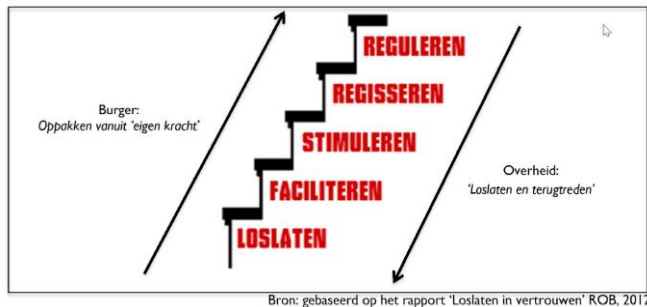
³⁴ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

³⁵ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2014). Naar een ge(s)laagde strategie.

³⁶ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2014). Naar een ge(s)laagde strategie.

5.2 Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?

De overheid kan in algemene zin vijf rollen aannemen in haar overheidsparticipatie



De overheidsparticipatieladder (niet te verwarren met de participatieladder uit paragraaf 4.3) beschrijft de vijf rollen die een overheid (!) kan aannemen wanneer zij te maken krijgt met burgerinitiatieven (figuur 6.).

Figuur 6. De overheidsparticipatieladder

Reguleren – bovenaan de overheidsparticipatieladder (waar de invloed van de overheid groot is en de ruimte voor burgers klein), zet de overheid wet- en regelgeving in. Met regulering staat de overheid in een verticale verhouding tot haar burgers.

Regisseren – waarbij andere partijen ook een belangrijke rol spelen, maar de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.

Stimuleren – waarbij de overheid wel de wens heeft dat bepaald beleid van de grond komt, maar de ontwikkeling daarvan aan anderen overlaat; ze zoekt hierbij wel naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Faciliteren – waarbij het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

Loslaten – onderaan de overheidsparticipatieladder, waarbij de overheid een taak helemaal loslaat en noch inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis heeft.

Voor een overheid is het op basis van deze overheidsparticipatieladder dus zaak zich bewust te zijn van deze verschillende rollen en indien gewenst en waar mogelijk een stapje 'terug te treden' op deze ladder. Een voorbeeld hierbij is de invoering van de omgevingswet in 2019. Deze wet bundelt 26 bestaande regulerende wetten over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De overheid wil hiermee meer stimuleren waarbij ruimte is voor particuliere ideeën, en oplossingen op lokaal niveau.

5.3 Wat betekent dit voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

De raad heeft bij elke gekozen rol, specifiek daarbij passende taken

De door de ROB ontwikkelde, hiervoor genoemde, ladder slaat zo op het eerste oog niet op de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende taken van de raad.

Misschien dat raadsleden zeker wel burgerinitiatieven faciliteren en stimuleren, maar de overige traptreden lijken meer betrekking te hebben op de uitvoering door het college en door ambtenaren. Echter de manier waarop raadsleden burgers een stem geven, maar ook waarop zij kaders stellen aan burgerinitiatieven en deze controleren, hebben een enorme impact op de energieke burgers en hun ideeën. Ook raadsleden kunnen initiatieven doodslaan, overnemen of zelfs blokkeren. Dat doen zij vaak routinematig. Veel van die routines zijn nuttig vooral in het politiek spel, maar soms moeten zij ook die aan de kant zetten om burgerinitiatieven meer kans te geven.

De raad kan budgetkaders stellen aan de (financiële) invloed van burgers

Ontwikkelingen in burgerinitiatieven en -participatie kan leiden tot een verschuiving van de (financiële) autonomie van de gemeenteraad in de richting van inwoners. Het is belangrijk dat raadsleden hier zicht op hebben en daar kaders aan stellen. Als voorbeeld noemen we het introduceren van een leefbaarheidsinitiatief in de gemeente Geldermalsen. Het introduceren van het leefbaarheidsinitiatief wordt door de meerderheid van de raadsleden niet gezien als een beperking van het budgetrecht. Belangrijke kaders, zoals de hoogte van het budget, worden namelijk nog steeds jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld.

Wat zijn adviezen vanuit het ROB³⁷ en vanuit opgedane ervaringen aan raadsleden?

- Realiseer je dat politiek onderdeel is van de horizontale netwerksamenleving; naast het primaat van de politiek gaat het om de kwaliteit van het democratisch proces;
- Stel vanuit die verbondenheid beginselen en contouren van beleid vast en geef richting hoe je mensen wilt betrekken en hoe het proces van participatie vorm krijgt;
- Beperk je speelruimte niet tot een gedetailleerd coalitieakkoord, sta als raadslid midden in het debat, haal informatie op en nodig betrokkenen uit in het gesprek.

Raadsleden uit Geldermalsen hebben deze aanbevelingen voor andere raadsleden³⁸:

- Geef een eenmaal gekozen werkwijze de tijd;
- Toets de gehanteerde spelregels van tevoren via een voorselectie;
- Durf los te laten aan inwoners die initiatief tonen;
- Regel een eerlijk en onafhankelijk proces van de budgettoekenning per initiatief;
- Breng een bezoek aan initiatieven;
- Voorkom bureaucratie en onnodige juridisering;
- Heb vertrouwen in juiste besteding van projectgelden door inwoners;
- Denk van tevoren na over de vraag hoe kleine projecten ook een kans maken;
- Promoot via social media en kranten de mogelijkheden van initiatieven;
- Evalueer jaarlijks met betrokkenen het initiatief en het budget.

5.4 Hoe zorg je dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?

Stel van te voren spelregels op voor overheidsparticipatie en communiceer deze

Burgerinitiatieven en gemeentelijk beleid hebben vaak verschillende uitgangspunten, terwijl ze wel bij elkaar moeten passen. Daarom is het belangrijk om spelregels op te stellen die ontleend zijn aan het formele beleid. Als voorbeeld noemen we enkele spelregels van de gemeente Best³⁹:

- een idee moet bijdragen aan de leefbaarheid in de wijk;
- de aanvrager vervult een actieve rol in de uitvoering van het idee;
- een idee mag niet in strijd zijn met het beleid van de gemeente Best;
- een initiatiefnemer toont aan dat andere buurtbewoners het idee ondersteunen;
- bij ingrepen/voorzieningen in de openbare ruimte maakt de initiatiefnemer voorafgaand afspraken met de gemeente.

³⁷ Min. BZK (2010). De raad en burgerparticipatie, ieder in zijn rol en in zijn kracht.

³⁸ Raadslid.Nu (2016). Het budgetrecht van de raad intact?

³⁹ Raadslid.Nu (2016). Het budgetrecht van de raad intact?

6 Medemblik: gevoerd beleid burgerparticipatie

In dit hoofdstuk kijken we naar wat het beleid met betrekking tot burgerparticipatie was en hoe dat in de afgelopen jaren (2011-heden) is uitgevoerd. We doen dat aan de hand van kernvragen.

6.1 Is er een visie op burgerparticipatie en is er een nota burgerparticipatie?

Van een nota burgerparticipatie in 2013 tot een programma leefbaarheid in 2016

In april 2013 is een nota burgerparticipatie besproken in de commissie bestuur en middelen. Commissieleden hebben vragen gesteld over bijvoorbeeld: de implementatie in de gemeentelijke organisatie en de onderwerpen waarbij externe partners een rol krijgen. De portefeuillehouder heeft de vragen beantwoord, ter verwerking in de nota. Ook de bespreking met de WMO-adviesraad en kernraden leidde tot aandachtspunten, bijvoorbeeld over het sociaal domein en overheidsparticipatie. Doordat het nieuwe college in 2014 de focus legde op leefbaarheid met een burgerparticipatiedeel, is deze nota burgerparticipatie uiteindelijk niet door de raad vastgesteld.

In het programma leefbaarheid van juni 2016 is een visie over leefbaarheid opgenomen

Het programma leefbaarheid is een vehikel om samen met inwoners 'leefbaarheid nieuwe stijl' vorm en inhoud te geven. Hierin is een visie over leefbaarheid opgenomen gebaseerd op de ontwikkeling van een terugtrekkende overheid en de wens en noodzaak voor meer participatie. Het gaat daarbij om o.a. : gezamenlijk sociale initiatieven ontplooiën, zelfregie/zelfredzaamheid en het participeren in de samenleving. In het programma leefbaarheid staat: 'De ontwikkelingen op het vlak van burgerparticipatie en overheidsparticipatie zijn zowel aanleiding voor het programma leefbaarheid alsook basis voor de manier waarop het programma wordt opgezet en ingevuld.' De niveaus van participeren van de burgerparticipatieladder zijn wel benoemd, maar er is nog geen invulling gegeven aan de overheidsparticipatieladder of de verdere voorwaarden van succes, zoals in hoofdstuk 4 en 5 zijn beschreven.

Het programmaplan leefbaarheid is start en ankerpunt voor allerlei projecten

Gelijktijdig zijn er ambities uitgesproken voor de komende 10 jaar, waaronder het zijn van het voorbeeld en rolmodel van een succesvol participerend systeem. Het raadsvoorstel is in de commissie en raad van september 2016 behandeld. Het komend jaar moet de programmaorganisatie worden ingericht, lopende projecten hieraan gekoppeld worden, en 3 kernvisies ontwikkeld worden. Na 1 jaar zal, na evaluatie, het vervolg bepaald worden.

Trainingen en checklist participatietrajecten in september 2016

Tijdens het bespreken van een versie van dit rapport in oktober 2016 met onze contactpersoon bleek dat de gemeente de volgende stappen had gezet:

1. In september 2016 is er een interne training geweest voor ca. 10 personen over de wijze van omgang met burgerparticipatie;
2. Gelijktijdig is er een checklist participatietrajecten voor de gemeente Medemblik opgesteld (zie bijlage 3).

6.2 Is er ruimte voor burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?

In het raadsprogramma 2011-2014 is aandacht geschonken aan burgerparticipatie

- Programma 1. Burger en Bestuur. Aandacht voor een structurele toepassing van interactieve beleidsontwikkeling en burgerinitiatief. De doelen zijn: interactief werken met burgers o.a. via dorps- en wijkraden en burgers vroegtijdig informeren bij ingrijpende veranderingen in de buurt of wijk. De afspraken met het college zijn: interactieve beleidsvorming hanteren in meerdere situaties en naast bekendmaking in bladen en op de website ook uitnodigingen versturen voor informatiebijeenkomsten.
- Programma 9. Ruimtelijke ordening en wonen. Het maatschappelijk effect is het verkrijgen van actief betrokken burgers en organisaties bij de beleidsontwikkeling en uitvoering. De doelen zijn o.a.: in beleid en uitvoeringsdocumenten opnemen van de visie van de burgers en beargumenteerd weergeven hoe daarmee is omgegaan, interactieve planvorming toepassen en bewoners en/of belangenorganisaties vroegtijdig betrekken bij de ontwikkeling van de wijk.

In de evaluatie van dit raadsprogramma staat dat de doelen als volgt gerealiseerd zijn

- De gemeente past de nota participatiebeleid ruimtelijke plannen toe;
- De nota burgerparticipatie is voor reactie aan kernraden voorgelegd;
- Interactie met inwoners is een standaard onderdeel van werkprocessen;
- Bij bestemmingsplannen voor dorpskernen zijn inloopmiddagen/-avonden geweest.

Voor de huidige periode is in het coalitieakkoord 2014-2018 ruimte voor initiatieven

'Wij stellen de inwoners en ondernemers centraal en geven ruimte aan initiatieven. We gaan voor een bestuursstijl die verbindend is, waarbij de samenleving de start is in plaats van het gemeentehuis. We gaan op basis van gelijkwaardigheid in gesprek met de inwoners en hun organisaties om wensen en ideeën op te halen.'

*'Bij grote onderwerpen starten we de beleidsvorming in gesprek met betrokkenen in de samenleving. Op basis daarvan stellen we een startnotitie op, die aan de raad wordt voorgelegd. In een startnotitie worden meerdere scenario's geschetst op basis waarvan de gemeenteraad een keuze kan maken. Startnotities worden uitgewerkt in beleidskaders.'*⁴⁰

Het coalitieakkoord is uitgewerkt in een raadsagenda voor de periode 2015-2018. Hierin is opgenomen participatie en communicatie o.a. voor het onderwerp decentralisaties, het stimuleren van initiatieven en bevorderen van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Dit is een continuering van het gevoerde beleid zoals in hoofdstuk 7 is samengevat.

De gemeente betreft partijen bij het beleid en inwoners bij de uitvoering van beleid

Meestal is dit met organisaties, zoals bij het accommodatiebeleid, topsportbeleid, subsidiebeleid en het beheer en onderhoud van sportvelden (met sportverenigingen). Alleen bij het beheer van de openbare ruimte zien we direct invloed van inwoners, zoals kleinschalig gemeentelijk groen- en natuurbeheer en het monitoren van flora en fauna. De rol van de gemeente is het informeren en overhalen van bewoners tot deelname bij ondersteuning van de gemeente bij beheer. Aanbevolen in het raadsbesluit van 6 maart 2014 bij de kadernotitie Biodiversiteit is om enkele proefprojecten op te zetten. In 2014 zijn 3 projecten opgezet, waarbij vrijwilligers van de KNVV (Koninklijke Nederlandse natuurhistorische Vereniging) zijn betrokken en er zijn natuurwerkdagen georganiseerd.

⁴⁰ Het beleidskader voor burger- en overheidsparticipatie is het Programma Leefbaarheid geworden.

6.3 Welke vormen van burgerparticipatie zijn gebruikt en zijn deze toereikend?

De gemeente heeft veel ervaring met participatie bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Vanaf 2011 tot 2013 was het participatieniveau voor eenvoudige plannen: informeren. Bij middelgrote plannen kon dit informeren en consulteren (en adviseren) zijn, en voor grote plannen kwamen daar in voorkomende gevallen co-creatie en zelfbeheer bij. De raadscommissie gaf in een kaderstellende startnotitie aan hoe participatie werd vormgegeven. In januari 2014 is de werkwijze voor middelgrote ontwikkelingen aangepast met als doelen het verkorten van de doorlooptijd en de betrokkenheid van de raad en de participatie van belanghebbenden te waarborgen. Er is geen kaderstellende startnotitie meer waarin de raadscommissie bepaalt welke vorm van burgerparticipatie wordt ingezet. In plaats daarvan is een klankbordgroep ingesteld, die principeverzoeken behandelt en daarover een standpunt inneemt (zie bijlage 1).

Opgemerkt zij dat bij de keuze voor een stedenbouwkundig bureau die de gemeente begeleidt bij grote ruimtelijke ontwikkelingen speciaal gelet wordt op de ervaring van het bureau met burger- en overheidsparticipatie. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente.

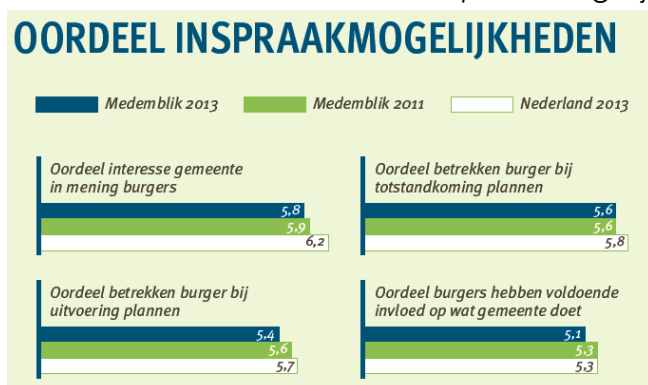
In de uitvoering is de meest voorkomende vorm het vroeg informeren van burgers

In de praktijk zijn de hoogste treden van de participatieladder nog weinig ingezet. Wel wordt participatie bij grote projecten zo vroeg mogelijk ingezet. Dit doet de gemeente vanuit een open houding ('het zit in het DNA') en het organiseren van bijeenkomsten. In de praktijk betekent dit een inschatting van beleidsmedewerkers, die overigens vanwege tijd niet expliciet met elkaar evalueren of actief kennis over burgerparticipatie delen. Het bewust kiezen voor het niveau van participatie, bijvoorbeeld aan de hand van de participatieladder van Prodemos, gebeurt niet (zie handvat 3).

Inspraak, overleg en informatie verstrekken zijn de meest toegepaste vormen

In de burgerjaarverslagen 2011-2015 zien we als vormen van burgerparticipatie: het inspreken bij vergaderingen van raad en commissie, de inspraak bij beleidsplannen, en overleg tijdens informatieavonden met inwoners/partijen (zie bijlage 2).

De inwoners beoordelen hun inspraakmogelijkheden als onder het landelijk gemiddelde



Er zijn onderzoeken⁴¹ uitgevoerd onder inwoners van de gemeente over het betrekken van burgers bij beleid. Het gemiddeld oordeel in 2011 was 5,6 en in 2013 een 5,5, tegenover landelijk een 5,8. Hieruit blijkt dat er verbeteringen mogelijk zijn voor inspraak over het beleid.

Schema 2. Oordeel inspraakmogelijkheden (Bron: burgerjaarverslagen 2011 en 2013)

Waarstaatjegemeente.nl)

⁴¹ Het onderdeel 'burgerpeiling' is geen verplicht onderdeel bij het invullen van waarstaatjegemeente.nl. Ook vraagt het om een financiële investering. Wij hebben begrepen dat er geen concrete verbetervoorstellen op basis van de burgerpeiling zijn geformuleerd. Daarom zijn er geen recentere gegevens.

6.4 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college?

Er is een duidelijke rolverdeling bij het beleid voor ruimtelijke plannen

Rol college. Het college neemt bij kleine en middelgrote ruimtelijke plannen die niet passen in een bestemmingsplan met weinig ruimtelijke invloed een principestandpunt in. Het college neemt een definitief besluit op de formele aanvraag conform de normale wettelijke procedure. Het college informeert de raad met een informatienota.

Bij ruimtelijke plannen met ruimtelijke invloed op de woonomgeving informeert het college de raad over het voornemen van het verlenen van vergunning en besluit. Het college stelt na ontvangst van een aanvraag een 'verzoek om een standpunt' op ter attentie van de Klankbordgroep principeverzoeken. Het college informeert daarbij de raad met een informatienota na afloop van de projectprocedure.

Bij grote ruimtelijke ontwikkelingen wordt, naast de wettelijke procedure, door het college ook een informatie/presentatieavond voor de raad georganiseerd, en legt het college op basis hiervan een kaderstellende startnotitie aan de raad voor.

Rol raad. In 2012 heeft de raad de participatienota bij ruimtelijke plannen vastgesteld. Deze nota is op initiatief en in samenwerking met de raad opgesteld en regelt de participatie bij kleine, middelgrote en grote ruimtelijke ontwikkelingen. Op 30 januari 2014 wijzigde de raad de participatie bij middelgrote plannen. Hiervoor heeft het presidium een klankbordgroep principeverzoeken in het leven geroepen. De klankbordgroep formuleert een standpunt op het principeverzoek, zoals aan het college is verzonden. Het standpunt wordt ter kennis van raads- en commissieleden gebracht. (zie bijlage 1) Bij grote ruimtelijke ontwikkelingen zijn in de kaderstellende startnotitie ook de momenten waarop de raad betrokken wordt benoemd en wanneer en welke rol de direct betrokkenen en de kernraad in het traject hebben.

Ook bij de kaderstellende notitie biodiversiteit is een rolverdeling afgesproken

Rol college. Opstellen en uitvoeren van de kaderstellende notitie Biodiversiteit. Het verstrekken van informatie aan bewoners en kern-/wijkenraden om deze burgers te betrekken bij de biodiversiteit en het gemeentelijk groenbeheer.

Rol raad. Goedkeuren van de kaderstellende notitie biodiversiteit (Raadsbesluit 6 maart 2014). De kaderstellende notitie bouwt voort op de nota 'Beheer en biodiversiteit, conclusies en aanbevelingen' van PW/GL en de amendementen over de belangen van agrariërs van de VVD, PvdA, CDA en het gebruik van bestrijdingsmiddelen van de CU.

Andere rollen bij het versterken van de relatie tussen inwoners en gemeente

Tot slot merken we op dat in de begroting 2017 bij het thema Participatie er een aantal andere rollen verwoord zijn die van belang zijn bij burgerparticipatie:

- de Adviesraad Sociaal Domein adviseert de gemeente bij het maken van plannen. In deze adviesraad zijn ouderen, jongeren en mantelzorgers vertegenwoordigd;
- voor het maken van de kernvisies richten we een werkgroep op. Onder andere de kernraden zijn hierin vertegenwoordigd;
- in het Team Sociaal Domein zitten professionele hulpaanbieders. Zij helpen ons bij hulpvragen van inwoners.

7 Medemblik: gevoerd beleid overheidsparticipatie 2011-heden

In dit hoofdstuk kijken we hoe het beleid op overheidsparticipatie is uitgevoerd. We beantwoorden kernvragen voor de vormen, die we in Medemblik kennen:

- 1) wettelijke burgerinitiatieven, ingediend conform de Verordening Burgerinitiatief;
- 2) initiatieven, die de gemeente sinds 2014 financieel ondersteunt middels het AKB (activiteiten- en kernenbudget);
- 3) ontwikkeling van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (zelfbouw);
- 4) andere initiatieven op het gebied van zorg en welzijn en openbare ruimte.

7.1 Wettelijke burgerinitiatieven sinds 2012

Op 29 maart 2012 is de Verordening burgerinitiatief door de raad vastgesteld⁴²

Onder burgerinitiatief wordt hierin verstaan: een voorstel van een initiatiefgerechtigde om een onderwerp op de agenda van de raad te plaatsen. De kern is dat de initiatiefnemer tijdens een vakcommissie de gelegenheid heeft om het voorstel toe te lichten, waarna de commissie de raad adviseert en de raad besluit.

In de verordening is bepaald dat in het burgerjaarverslag een overzicht komt van de ingediende initiatieven. In deze jaarverslagen 2011-2015 zijn geen meldingen gemaakt.

In de raadsstukken hebben wij de volgende geldende burgerinitiatieven aangetroffen:

- a) *Jeugdhonk Andijk*. Dit is ingediend in 2013 en door de raad als geldig initiatief vastgesteld. De vraag was middelen beschikbaar te stellen voor een onderkomen voor een jongerenontmoetingsplaats in Andijk. Inmiddels is dit gerealiseerd.
- b) *Toegankelijkheid*. In 2016 heeft de Gemeentelijke Werkgroep Toegankelijkheid (GWT)⁴³ een burgerinitiatief ingediend voor het oprichten en in stand houden van het GWT. De GWT geeft advies over de toegankelijkheid van openbare gebouwen en ruimte aan het college van B&W. De raad heeft dit burgerinitiatief geldig verklaard.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

Het college heeft de raad via de kadernota 2014 voorgesteld bedragen te begroten voor het Jeugdhonk. Dit is gebeurd. Voor het initiatief Toegankelijkheid is er een verbinding met het coalitieakkoord 2014-2018. Hierin staat bijvoorbeeld 'we waken er ook voor dat niemand buiten de boot valt.' In het raadsprogramma 2011-2014 is in Programma 7 het voorkomen van sociaal isolement genoemd. De GWT beoordeelt gemeentelijk beleid op de gevolgen voor mensen met een beperking. Daarnaast bedenken ze oplossingen en doen ze aanbevelingen om inclusie binnen de gemeente te bevorderen. Dit burgerinitiatief past dus goed bij de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

Bij het initiatief voor het Jeugdhonk hebben politieke partijen zich uitgesproken: van blij tot zorgen vanuit het aanpalende sportcomplex. Er zijn vragen gesteld over gedragenheden

⁴² Op de website van de gemeente Medemblik is bij de gemeenteraad het kopje Burgerinitiatief aanwezig

⁴³ De GWT zijn zoveel mogelijk ervaringsdeskundigen d.w.z. mensen met een beperking woonachtig of werkzaam in de gemeente Medemblik. Het is dus geen onderdeel van de gemeente Medemblik.

en financiële mogelijkheden. Vanuit de commissie wordt de opdracht meegegeven aan het college dit verder uit te werken. Het college heeft de vragen van de raad schriftelijk beantwoord en gewerkt aan een oplossing. Ook is er contact geweest met de jongeren (via de jongerenwerker), met de dorpsraad en met de initiatiefnemer.

Bij de behandeling van het burgerinitiatief Toegankelijkheid is een motie (7 april 2016) door alle fracties ingediend, waarin het college opgedragen wordt meer bekendheid te geven aan de mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen dan slechts een vermelding van de verordening op de site van onze gemeente. De raad moet op de hoogte worden gesteld, hoe de communicatie hierover zal worden vormgegeven. Inmiddels is er een ambtelijk voorstel gemaakt dat aangehouden is door het college, omdat zij enkele opties wil toevoegen. De raad zal te zijner tijd worden geïnformeerd.

7.2 Initiatieven, financieel ondersteund door het AKB sinds 2014

In 2014 is het Activiteiten- en kernenbudget (AKB) ingesteld voor participatie-initiatieven. Vervolgens is hierbij in 2015 voor crowdfunding www.hetluktons.nl ingesteld.

Er is aan ruim twintig aanvragen een bijdrage gegeven. Zo werd onder andere mogelijk gemaakt dat:

- Jeugd in Wervershoof een **concert** verzorgde voor alle inwoners.
- Er onderzoek werd gedaan naar **duurzame bollenteelt** om het milieu én de economie te verbeteren.
- **'Abbekerk Bruist'** werd georganiseerd waardoor de lokale economie werd gestimuleerd.
- Samen met basisscholen een **ecologische poel** is aangelegd, om de kennis over biodiversiteit te vergroten.
- Het **dorpshuis in Benningbroek** economisch zelfstandig kan worden.
- Jongeren van gezinnen die het minder breed hebben een onbezorgde dag kregen van de **stichting 'Twinkle stars'**.
- **Kinderen in Twisk** recreatieve activiteiten krijgen aangeboden.
- **'Stichting Bijenlint'** ging samenwerken met de gemeente om de biodiversiteit te vergroten.

Als lokale verenigingen, stichtingen, inwoners of ondernemers een plan of project hebben ter verbetering van de leefbaarheid in de omgeving dan kunnen zij in aanmerking komen voor een bijdrage uit het AKB. Naast een maatschappelijk doel, moet er een cofinanciering zijn. Eén van de maatschappelijk doelen is participatie: burgers van de gemeente Medemblik moeten zoveel mogelijk kunnen participeren in het maatschappelijk leven in de eigen gemeente. Van belang is aantoonbare 'commitment' van bewoners, verenigingen of ondernemers.

Voor inwonersinitiatieven zijn inwonersvouchers (waardebon) beschikbaar. Deze kunnen inwoners zelf besteden aan de uitvoering van hun initiatief (bv. bloembakken, speeltuin). Deze vouchers worden in de praktijk nauwelijks gebruikt.⁴⁴ In 2014 zijn aan ruim 20 en in 2015 aan 8 aanvragen een bijdrage gegeven. De totale bijdrage in 2014 was € 69.000 en in 2015 was deze € 69.000. Het jaarlijkse budget is € 85.000.

Schema 3. Burger- en overheidsparticipatie in Burgerjaarverslag 2014

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

Het AKB is een college-uitwerking van de nota 'Herijking Welzijnsbeleid' en de nota 'Kernenbeleid 2.0' (raadsbesluiten 2013). Ook de bepalingen van de vigerende 'Algemene Subsidieverordening' en de 'Nadere Regels Subsidieverstreking' zijn van toepassing. Alle beleidsregels en subsidievoorwaarden zijn door het college vastgesteld. Initiatieven ingediend via het AKB zullen dus goed passen bij het gemeentelijk beleid.

⁴⁴ In het kader van de herziening van het subsidiebeleid in het 1^{ste} halfjaar 2017 zullen ook het AKB en de bewonersvouchers worden geëvalueerd.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

Jaarlijks stelt de raad een plafond (nu € 85.000) vast voor het AKB. Aanvragen die niet binnen het budget vallen of niet aan de beleidsregels voldoen worden afgewezen. Het college bepaalt daarbij de hoogte (maximaal € 10.000) van de jaarlijkse subsidie. De subsidie kan worden verstrekt voor een maximale periode van 4 jaar. In bijzondere gevallen kan het college hiervan afwijken met inachtneming van de door de raad beschikbaar gestelde middelen.

7.3 Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) sinds 2016

CPO is een vorm van sociale projectontwikkeling waarbij burgers opdrachtgever zijn

Collectieve zelfbouw sluit aan bij wensen van burgers en bevordert de sociale binding van de toekomstige bewoners van het woonblok of de wijk. Op basis van het voorstel van het college waarin drie scenario's zijn gepresenteerd heeft de raad op 12 mei 2016 het volgende als algemeen kader vastgesteld:

Scenario 2: 'Rol gemeente klein, rol bewoners groot. De gemeente promoot CPO. Dit kan eventueel op bepaalde woningbouwlocaties of voor de gemeente Medemblik in het algemeen. Toekomstige bewoners komen met een initiatief en vormen een CPO-groep. De groep is dan de opdrachtgever. Een procesbegeleider begeleidt het project en wordt door de bewonersgroep betaald. De gemeente bepaalt de stedenbouwkundige kaders op hoofdlijnen en bemoeit zich verder niet of nauwelijks met het project.'

Het college heeft de ambitie om op het SEW-terrein te Nibbixwoud en het DEK-terrein te Medemblik woningbouw te ontwikkelen (zie hoofdstuk 5). CPO kan hierbij een onderdeel zijn. Bij de selectie van het stedenbouwkundig bureau was het criterium 'ervaring met burgerinitiatieven' zwaarwegend. Bij de informatiebijeenkomsten voor deze locaties zal specifiek aandacht gegeven worden aan CPO en zelfbouw. Hoewel er gesprekken lopen met geïnteresseerden, zijn er ultimo juli 2016 nog geen concrete plannen.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

In het coalitieakkoord 2014-2018 staat dat de gemeente CPO wil stimuleren en faciliteren. De raad heeft een motie ingediend waarin staat dat het voor starters financieel mogelijk moet zijn om zelf een woning te bouwen middels CPO. CPO is dus een uitwerking van het beleid. Tot nu toe is de mogelijkheid voor CPO opgenomen in de kaderstellende notities van SEW-terrein en DEK-terrein. Er is een inschatting gemaakt dat op deze terreinen één CPO-project van ongeveer 10 huishoudens zal worden gerealiseerd.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

In scenario 2 ligt het risico voor het project bij de particulieren en de projectontwikkelaar. De raad heeft op 12 mei 2016 zoals aangegeven invulling gegeven aan haar kaderstellende rol door te besluiten tot een algemeen kader CPO, waarbij ook de motie tot zelfbouw is aangenomen. Het college verzorgt de uitvoering: communicatie, informeren en activeren van burgers, promotie en in kaart brengen van behoeften en mogelijkheden voor CPO. Vervolgens stelt de raad de definitieve kaderstelling per locatie vast.

7.4 Andere initiatieven op het gebied van zorg en welzijn en openbare ruimte

De gemeente stimuleert initiatieven, we noemen twee bijzondere trajecten

Verzorgingshuis Sorghvliet in Andijk. Woningcorporatie Het Grootslag is initiatiefnemer voor de gebiedsontwikkeling. Een extern bureau heeft kaders opgehaald bij zorgorganisatie Omring, Het Grootslag en gemeente Medemblik, hebben een ontwerpfestival in juni 2016 vormgegeven. Ongeveer 130 mensen deden mee aan workshops en deelden hun ideeën, wensen, zorgen en actieve betrokkenheid. Vanuit het AKB is ook een financiële bijdrage aan dit project beschikbaar gesteld.

Natuurspeeltuin. De raad heeft eind 2013 een motie aangenomen over de ontwikkeling van een natuurspeeltuin, op initiatief van een groep inwoners. Samen met de gemeente zijn 7 locaties onderzocht. Het college heeft een keuzenotitie opgesteld met twee keuzemogelijkheden: het Kreekbos en de Heemtuin. De beargumenteerde keuze van het college was het Kreekbos. Voor beide opties bleken voor- en tegenstanders. De raad heeft eind 2015 besloten om in het Kreekbos een natuurspeeltuin aan te leggen, waarbij bewoners en ondernemers intensief betrokken worden.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

Voor het traject Sorghvliet zijn kaders ambtelijk toegelicht aan het externe bureau en niet vanuit de raad op voorhand bepaald. Voor de natuurspeeltuin in Wognum heeft de raad criteria (draagvlak, conform beleid, bestemmingsplan, kosten) geformuleerd om de verschillende locaties af te kunnen wegen. De keuze voldeed aan deze criteria.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

De raad is via actieve informatievoorziening door het college geïnformeerd over de ontwikkelingen bij Sorghvliet en vindt het een spannende ontwikkeling.

De raad had eerst een motie aangenomen voor de ontwikkeling van een natuurspeeltuin en had het college verzocht om hiervoor een plek in de gemeente in te richten als pilot. Het college heeft dit onderzocht en een keuzenotitie aan de raad voorgelegd. De raad heeft gekozen en een amendement toegevoegd om bewoners en ondernemers intensief te betrekken.

Literatuurlijst

Algemeen deel: burgerparticipatie bij beleid en overheidsparticipatie

1. Denktank VNG (2016). Maatwerkdemocratie, Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016.
2. Donk, W. van de *et al.* (2016). Op weg naar meervoudige democratie, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur.
3. Gemeente Renkum (2013). Nota Burgerparticipatie.
4. Graaf, L. de *et al.*, Tilburg University Raadsid.Nu (2016), Raadswerk is Maatwerk, Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie.
5. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2010). De raad en burgerparticipatie, Ieder in zijn rol en in zijn kracht, Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden voor gemeenteraden en raadsleden.
6. Nationale Ombudsman (2014). Participatiewijzer, Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers.
7. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2014). Naar een ge(s)laagde strategie, een evaluatie van het Interdepartementaal Programma Biobased Economy.
8. Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) (2015). De meerwaarde van burgerkracht en burgerparticipatie.
9. Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2012). Cahier Loslaten in vertrouwen, Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.
10. Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2016). 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie.
11. Raadsid.Nu (2016). Het budgetrecht van de raad intact? Financiële autonomie in burgerparticipatie.
12. RKC gemeente Vlaardingen (2015). Onderzoek Inspraak en burgerparticipatie.
13. RKC West-Brabant (2012). Onderzoek burgerparticipatie – Koepelnotitie.
14. Steen, M. van der, Scherpenisse, J. en M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing.
15. Tonkens, E. *et al.* (2015). Montessorie-democratie, Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek, Amsterdam University Press.
16. Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.
17. Willemse, R. (2016). Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

Stukken gemeente Medemblik

1. Adviesnota B&W: Organiseren burgerbeleidsparticipatie sociaal domein (23 juni 2015).
2. Beleidsregel Subsidiering Activiteiten- en Kernenbudget gemeente Medemblik (25 februari 2014).
3. Raadsbesluit afwijzing geldigheid burgerinitiatief Dijkweg Andijk, beoordeling geldigheid Burgerinitiatief, raadsvergadering 19 juli 2012.
4. Burgerinitiatief, Jongerenontmoetingsplek in Andijk (31 januari 2013), inclusief Raadsbesluit 28 februari 2013.
5. Burgerjaarverslagen van de jaren 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015.

RKC Medemblik – Opmeer

6. Burgerinitiatief werkgroep Toegankelijkheid (11 februari 2016) met bijlage en presentatie G. van Keulen, 7 april 2016, inclusief:
 - a) Motie Burgerinitiatief Oprichten en instandhouden gemeentelijke werkgroep Toegankelijkheid (7 april 2016)
 - b) Besluitenlijst (7 april 2016).
 - c) Ambtelijk collegevoorstel, (document IV-16-062660).
7. Coalitieakkoord 2014-2018 (30 april 2014).
8. Collegevoorstel Principeverzoek realiseren van een pension te Opperdoes (20 oktober 2015), inclusief Standpunt klankbordgroep principeverzoeken (7 september 2015).
9. Deelverordening vouchers bewonersinitiatieven (25 februari 2014).
10. Evaluatie van het raadsprogramma 2011-2014 (oktober 2013).
11. Gemeente Medemblik checklist participatietrajecten (september 2016).
12. Kadernotitie biodiversiteit gemeente Medemblik, blz. 33 over Burgerparticipatie (19 december 2013).
13. Medemblik, begroting 2017, <http://medemblik.begroting-2017.nl/p20710/samen-leven-en-ondersteuning>
14. Raadsbesluit Kadernotitie biodiversiteit (6 maart 2014).
15. Raadsbesluit Initiatiefvoorstel Wijziging participatie ruimtelijke plannen (30 januari 2014), inclusief:
 - a) Informatienota Raad 'Voornemen aanpassen werkwijze Participatie bij ruimtelijke plannen' (20 juni 2013)
 - b) Participatie bij ruimtelijke plannen (september 2012).
16. Raadsbesluit ontwikkeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)/ zelfbouw (12 mei 2016).
17. Raadsbesluit Programma leefbaarheid (29 sept 2016) inclusief
 - a. Voorstel college (5 juli 2016),
 - b. Programmaplan Leefbaarheid gemeente Medemblik (13 juli 2016).
18. Raadsbesluit Raadsagenda 2015 inclusief de Raadsagenda (6 november 2016).
19. Raadsbesluit uitvoering motie pilot Natuurspeeltuin (10 december 2015), inclusief: Keuzenotitie college.
20. Raadsprogramma 2011-2014, vastgesteld in de raadsvergadering van 23 juni 2011 en Stand van zaken Raadsprogramma 2011-2014 (30 oktober 2013).
21. Raadsvoorstel Kaderstellende notitie Burgerparticipatie, behandeld in commissie bestuur en middelen 4 april 2013 (28 maart 2013) inclusief Kaderstellende notitie Burgerparticipatie IO-13-08013.
22. Verordening burgerinitiatief gemeente Medemblik (29 maart 2012).

Bijlage 1 Burgerparticipatie bij ruimtelijke plannen Medemblik

In januari 2014 is de werkwijze voor middelgrote ontwikkelingen aangepast met als doel het verkorten van de doorlooptijd en waarborgen van de betrokkenheid van de raad en de participatie van belanghebbenden. Er is geen kaderstellende startnotitie meer waarin de raadscommissie bepaald welke vorm van burgerparticipatie wordt ingezet. In plaats daarvan is een klankbordgroep principeverzoeken ingesteld. Deze vaste klankbordgroep bestaat uit twee raadsleden uit de coalitie en twee raadsleden uit de oppositie. De klankbordgroep (en het college) kan besluiten belanghebbenden uit te nodigen tot een gesprek. Met deze werkwijze kunnen omwonenden (eventueel dorpsraad) al kennis nemen van een bepaald project. Wanneer een bouwplan van een burger niet in een bestemmingsplan past en wanneer een omgevingsvergunning vereist is, kan een inwoner een principeverzoek indienen. De klankbordgroep bepaalt een standpunt ten aanzien van de principeverzoeken (geschat 4 à 5 per jaar) die maatschappelijk omstreden zijn. Hierbij kan een bijeenkomst met belanghebbenden georganiseerd worden. In 2014 zijn in totaal vier standpunten door de klankbordgroep bepaald. Ook in 2015 en 2016 heeft de klankbordgroep principeverzoeken behandeld, waarbij belanghebbenden zijn uitgenodigd. Het college heeft uiteindelijk het besluit genomen. Voor plannen die niet passen in een bestemmingsplan wordt als volgt omgegaan met belanghebbenden en omwonenden (zie raadsbesluit 20 januari 2014).

<u>Invloed burgerparticipatie</u>	<u>Rol gemeente</u>
Bij plannen met weinig ruimtelijke invloed naar de woonomgeving informeert initiatiefnemer zelf belanghebbenden en omwonenden.	Het college spreekt een principeakkoord uit en neemt een besluit over de aanvraag en houdt rekening met reacties van belanghebbenden /omwonenden. Het college informeert de raad met een informatienota.
Bij plannen met een ruimtelijk invloed op de omgeving vraagt het college advies aan de dorpsraad. De dorpsraad brengt in overleg met buurtbewoners advies uit aan het college.	Het college neemt een definitief besluit op formele aanvraag en zorgt dat de normale wettelijke procedures worden doorlopen. Het college informeert de raad voor en na de procedure met een informatienota.

Voor grote ontwikkelingen⁴⁵ is burgerparticipatie veelal in twee stappen vormgegeven:

- 1) Omwonenden, belanghebbenden en raadsleden worden voorafgaand aan de kaderstelling voor een informatieavond uitgenodigd. Zij krijgen de gelegenheid om ideeën en wensen voor de nieuwe inrichting van het gebied kenbaar te maken. Ook worden inrichtingsscenario's bij de aanwezigen gepeild.
- 2) Na het vaststellen van de kaderstellende notitie (raadsvoorstel) en het uitwerken daarvan informeert de gemeente omwonenden en belanghebbenden over de concept gebiedsvisie. Na eventuele bijstelling stelt de gemeente deze en het bestemmingsplan vast.

⁴⁵ Zoals de ontwikkeling van winkelcentrum De Boogerd in 2012 en het SEW terrein in Nibbixwoud in 2016

Bijlage 2 Burgerparticipatie Medemblik in de jaren 2011-2015



"Er gaat nog heel wat fout bij de gemeente. Er is nog steeds geen beleidsnotitie burgerparticipatie. De inspraak voor het Groenstructuur- en beheerplan liep niet goed. Groen is heel belangrijk voor de inwoners. De gemeente had hun veel eerder naar hun mening over het plan moeten vragen. Nu kunnen ze alleen achteraf reageren. Op honden-uitlaatplaatsen wachten we al 2,5 jaar. We mochten een keer op het plan reageren, maar daarna hoorden we niks meer. En de beantwoording van brieven duurt vaak te lang. Gelukkig gaat er ook veel goed. De inspraak bij het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan bijvoorbeeld. Alle inwoners konden hun problemen vertellen, en daar doet de gemeente ook wat mee."

In het jaar 2011, het eerste jaar van de fusiegemeente Medemblik, was de Verordening Burgerinitiatief nog niet van toepassing. De inspraak over beleid ging over Groenstructuur en -beheerplan, het Gemeentelijk Verkeers- en vervoerplan en het Wmo/nieuwe welzijnsbeleid⁴⁶. Het overleg en informatie ging vooral over bouwplannen (tennisvelden Bloesemgaerde, DAN, sportcomplex Andijk).

In 2012 zijn specifiek 17 onderwerpen genoemd waarbij burgers hebben ingesproken in verschillende commissievergaderingen. Er zijn er vele contactmomenten geweest met de 14 kernraden o.a. over welzijnsbeleid, kerntakendiscussie, Kernenbeleid 2.0 en leefbaarheidsplannen. Voor het 10 –jaarlijks bijwerken van bestemmingsplannen zijn er inloopmiddagen en –avonden georganiseerd in de kernen. Ook is gemeld dat de gemeente initiatieven van burgers ondersteunt (bijv. open houden openluchtwembad 'De Weid' met vrijwilligers en onderhoud van plantsoenen met bewoners).

In 2013 zijn als activiteiten participatie genoemd, waarbij overleg heeft plaatsgevonden: bijeenkomsten inwoners/ondernemers voor de kerntakendiscussie, voor het welzijnsbeleid, over AED's, er zijn wijkshouwen gehouden, er is met een aantal kernraden gesproken over de ontwikkelingen en knelpunten in kernen. In Andijk is een wijkteam opgezet met maatschappelijke instellingen. Op drie aspecten is duidelijk sprake van inspraak geweest: nieuwe welzijnsplan, het ontwikkelen van een parkeervisie voor de stad Medemblik en de kerntakendiscussie. Er zijn vijf voorbeelden genoemd waar de gemeente ondersteunt: dorpswinkel Benningbroek, zwembad de Weid, Kledingbank De 3 Muskietiers, onderzoek zelfredzaamheid, clubgebouw Spartanen.

In 2014 is het Activiteiten- en kernenbudget (AKB) in het leven geroepen. Aan ruim 20 initiatieven heeft de gemeente een bijdrage gegeven. Daarnaast is er op diverse manieren informatie uitgewisseld met burgers: van informatiebijeenkomsten over accommodaties, projecten voor groenonderhoud, workshops over innovatie en sociale media en gesprekken met dorpshuisbesturen en kernraden over de toekomst.

Het doel van het AKB is in 2015 verrijkt met een crowdfunding platform www.hetluktons.nl. De activiteiten zijn vooral sociaal, cultureel en maatschappelijk. De aanvrager bespreekt zijn doel en wat hij daarvoor nodig heeft, de gemeente bekijkt of ze ergens kan ondersteunen vanuit het AKB of verwijst naar 'Het lukt ons!'. In 2015 zijn in het burgerjaarverslag acht burgerinitiatieven genoemd die door 'Het lukt ons!' en aanvragen voor het AKB zijn gerealiseerd. Verder zijn er drie 'luister en meedenk'-bijeenkomsten voor bewoners georganiseerd voor het verbeteren van de Oosteinderweg Wognum en Dorpsstraat Nibbixwoud. De uitvoering start eind 2016.

⁴⁶ Dit heeft plaatsgevonden via de Kernraden. Dit valt verder buiten dit onderzoek.

Bijlage 3 Gemeente Medemblik checklist participatietrajecten

Opmerkingen vooraf:

- *Het betreft hier relevante aandachtspunten; geen wet van Meden en Perzen.*
- *Het geheel kent telkens weer een cyclisch karakter en geen lineaire aanpak.*
- *Neem toevalligheden en autonome ontwikkelingen mee in je participatieproces.*

Voordenken

1. Hoe staat het met de 5 randvoorwaarden voor participatie?
2. Bepaal welke kleur van participatie aan de orde is in welke beleidsfase:
 - groen – blauw – rood
 - beleidsfasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, Uitvoering en evaluatie
3. Welke trappen van de burgerparticipatieladder en overheidsparticipatieladder horen erbij in welke beleidsfase?

Doordenken

4. Maak een analyse van de context (kleurenanalyse, belangenmatrix, bevolkingsontwikkeling, Programmaplan Leefbaarheid pagina 14)
5. Welke vorm / vormen van sociaal doe-het-zelfen is/zijn van toepassing?

Doen

6. - Verschillen tussen systeemwereld – leefwereld? Zo ja, hoe ga je daarmee om?
 - Hoe stuur je in de uitvoering op personen, prestaties en/of regels en in welke volgorde?
 - Bij Maatschappelijk initiatief: VNG Ontwikkelpad zes drempels pagina 45 e.v.;
 - Welke communicatiemiddelen ga je inzetten?Voor een uitgebreid overzicht van de verschillende methoden in de verschillende beleidsfasen. Zie de site van de volgende organisaties:
 - De participatiewijzer (DEMOS, huis voor democratie en rechtstaat);
 - Participatiewijzer Nationale Ombudsman: voor burgers en overheidsinstellingen.
7. Wanneer moet wat gereed zijn? (Zie Programmaplan Leefbaarheid, pag.24)

De vijf randvoorwaarden voor interactieve beleidsvorming Neyzen en VVO/BvC werkgroep IAB

1. *Beïnvloedingsruimte*

- Wat staat niet en wat staat wel ter discussie?
- Zijn er wettelijke verplichtingen als inspraak, strikte beleidskaders, enz.?
- Is er ruimte voor veranderingen, voor nieuwe ideeën in het beleid of de plannen?
- Kan er iets gedaan worden met de resultaten van de interactie?

Dit hangt af van:

- de beleidsruimte
 - de politieke wil
 - de afhankelijkheid van andere projecten
 - de hoeveelheid geld en capaciteit om ingebrachte ideeën en wijzigingen ook te honoreren.
- Is die ruimte er niet, start dan geen interactief proces. Dan resulteert het alleen in verkeerde verwachtingen en teleurstellingen. Als de grenzen van het beleid vrij vast staan, is interactie vaak alleen in een bepaalde fase van het proces mogelijk en niet in alle fasen.

2. *Commitment in de eigen organisatie*

Commitment ten aanzien van:

- de aanpak
- de eigen rol
- het resultaat
- de beleidsruimte
- de politieke en organisatorische consequenties.

→ Wezenlijk is of men echt rekening wil houden met de uitkomst van het proces. Voor politici mag het proces niet strijdig zijn met het primaat van de politiek.

3. *Bereidheid deelnemers*

Zonder actoren geen interactieve aanpak. De bereidheid van potentiële deelnemers hangt onder meer af van:

- hun interesse in het onderwerp (gaat er veel voor hun veranderen, is het erg abstract, is het nu een issue, of is eerst agenda-setting nodig)
 - de acceptatie van het voorgestelde discussiekader (willen de betrokkenen wel meedoen als er nauwelijks beïnvloedingsruimte is, komen hun problemen aan de orde)
 - eerdere ervaringen (wat is de voorgeschiedenis, gelooft men dat er wat met hun inbreng gebeurt).
- De deelnemers moeten er (vrije) tijd in willen steken. Probeer, als het enigszins mogelijk is, vooraf de bereidheid van de belangrijkste deelnemers te toetsen.

4. *Noodzaak/ meerwaarde*

Interactieve processen vragen veel tijd en inzet, zowel van de organisatie als van deelnemers.

Overweeg daarom zorgvuldig of deze werkwijze de meest geschikte is:

- Wat is de meerwaarde, is er wel noodzaak voor interactie?
 - Gaat er veel veranderen voor doelgroepen?
 - Is hun input, kennis en ervaring en medewerking belangrijk?
- Als draagvlak voor het beleid de motivatie is, overweeg dan of een campagne of lobby niet effectiever is.

5. *Organisatorische randvoorwaarden (€ , fte, q, t)*

Voor al de deskundigheid van de projectleider en het team, de kennis en ervaring die ze hebben met interactieve processen blijken belangrijke succesfactoren. Daarnaast zijn de beschikbaarheid van geld en capaciteit ook noodzakelijk. De factor tijd beïnvloedt de vormgeving van het proces, maar als er nauwelijks tijd is (bijvoorbeeld in een noodsituatie), is een interactieve aanpak niet mogelijk.

Gemeente Medemblik

De handvatten

bij het

Verkenkend onderzoek

Rekenkamerrapport: Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad

Definitief rapport, 27 januari 2017

Handvatten bij het Rekenkamercommissie rapport

De in dit boekje opgenomen handvatten behoren bij het rapport van 27 januari 2017.

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (RKC) presenteert in het rapport de uitkomsten van een verkennend onderzoek naar de betekenis van burger- en overheidsparticipatie voor de rol van de raad.

In dit boekje vindt u de handvatten voor raad, college en ambtelijke organisatie. De handvatten zijn mogelijkheden, om na bespreking van de bestuurlijke nota, te gebruiken in de toekomstige praktijk.

De Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer

Inhoudsopgave

Handvat 1	Participatie als deel van democratie en de rol van de raad	4
Handvat 2	Bestuursstijl, rol gemeente en invloed burger	5
Handvat 3	Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid	6
Handvat 4	Participatiewijzer, tien spelregels	7
Handvat 5	Mogelijke instrumenten bij burgerparticipatie	8
Handvat 6	Kansen voor de raad voor haar rolinvulling	10
Handvat 7	Goede voorbeelden van burgerparticipatie	12
Handvat 8	Een gemeentelijke participatiestandaard	13
Handvat 9	De standaard vertaald in concrete werkafspraken	14
Handvat 10	Samenvatting raadsjaarplanning 2016 Opmeer	15

Handvat 1 Participatie als deel van democratie en de rol van de raad

Tabel 1: Vijf aspecten van de lokale democratie: een analyse kader

Aspecten van democratie	Betekenis	Theoretisch perspectief
<i>Inclusie</i>	De stem van het individu wordt gehoord (openheid, diverse meningen)	Deliberatieve en directe democratie
<i>Burgerlijke vaardigheden & deugden</i>	Vaardigheden: bijvoorbeeld deelnemen aan een publiek debat, maar ook het voorzitten van een vergadering Deugden: o.a. maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid of actieve deelname aan het publieke leven	Participatieve democratie
<i>Invloed</i>	Politieke invloed die burgers claimen; ook kunnen overheden dit zelf inbouwen in een proces.	Participatieve en directe democratie
<i>Deliberatie</i>	Rationele beslissingen op basis van het publiek debat; het uitwisselen van argumenten en op basis daarvan (eventueel) van mening veranderen	Deliberatieve democratie
<i>Legitimiteit</i>	Draagvlak voor het proces en/of de uitkomst	Participatieve democratie

Bron: gebaseerd op Michels & De Graaf (2010) en Michels en Binnema (2015)

Analyse

Wat kunnen we nu concluderen? Dat hangt af van hoe de lokale democratie *(in)gekleurd wordt*, maar ook hoe de lokale democratie gekleurd *zou kunnen* worden. Iedere democratievorm heeft immers zijn eigen sterkere en zwakkere kanten. Voor raadsleden is het zaak hiervan bewust te blijven en waar mogelijk daar gebruik van te maken of ten minste op in te (durven) spelen. Figuur 1 in hoofdstuk 1 van het rapport vormt dus enerzijds een soort *thermometer* aan de hand waarvan een raadslid kan vaststellen hoe het is gesteld met de eigen lokale democratie: hoe scoort de eigen lokale democratie op de gehanteerde vijf aspecten van democratie? Anderzijds vormt het een soort *roadmap*: welke vormen van democratie kunnen of moeten worden 'bijgemengd' om op één of meerdere aspecten van democratie beter te scoren?

Conclusie



Uit onze analyse blijkt, dat iedere vorm van democratie sterkere en zwakkere kanten kent als we deze in verband brengen met aspecten van democratie. Voor een raadslid is het van belang hier kennis van te hebben en in te kunnen schatten welke democratievorm (als instrument) kan/moet worden ingezet om de lokale democratie te versterken, en in welk opzicht en met welke aanpak. Onder deze redenering ligt wel een sterke veronderstelling, namelijk dat de gemeenteraad bereid is een soort nulmeting te houden hoe het gesteld is met de eigen lokale democratie, gelet op de genoemde aspecten. Op basis van die 'foto' van de lokale democratie – waarbij de volksvertegenwoordigende functie van de eigen gemeenteraad ook een belangrijk onderdeel is! – kan dan binnen de raad, maar afhankelijk van de diagnose wellicht ook in breder verband, gesproken worden over het 'bijmengen' met andere democratievormen. Voor een gemeenteraad is het daarbij belangrijk om (onderling) in gesprek te gaan over de vraag: wat voor een soort lokale democratie willen wij hebben? De invulling van de vijf aspecten van democratie heeft vervolgens betekenis voor de eisen die gesteld worden aan de drie rollen van de raad: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend (zie: De Graaf *et al.* (2016), Raadswerk is maatwerk).

Handvat 2 Bestuursstijl, rol gemeente en invloed burger

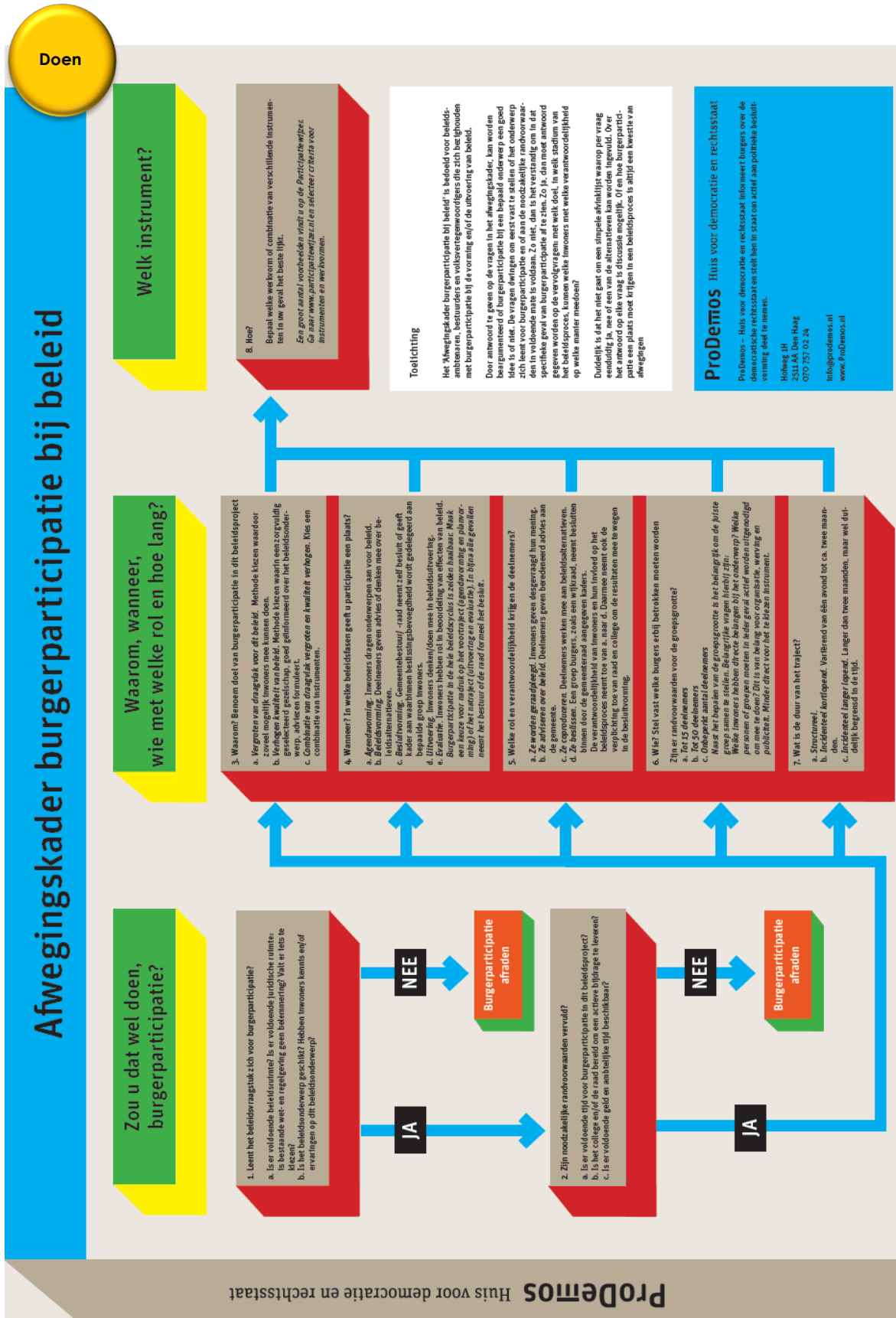
Bestuursstijl	Rol gemeente	Invloed burger
<u>Open autoritaire stijl</u>	Nemen we als gemeente onze verantwoordelijkheid en hakken we bestuurlijke knopen door?	Is de burger dus ontvanger van informatie?
<u>Consultatieve stijl</u>	Maken we als gemeente ons ‘huiswerk’ en raadplegen we de samenleving over een door ons voorgestane beleidsaanpak?	Geven we de burger dus de gelegenheid ‘aan het eind’ een reactie of advies te geven.
<u>Participatieve stijl</u>	Vragen we als gemeente partijen in de samenleving om een open advies?	Is er dus veel ruimte voor inbreng en discussie over probleemdefinitie en oplossingsrichting? Adviseert de burger ons dus ‘vanaf het begin’?
<u>Delegerende stijl</u>	Geven we als gemeente aan burgers de bevoegdheid om binnen bepaalde randvoorwaarden zélf uitvoering aan beleid te geven?	Beslist de burger dus mee?
<u>Samenwerkende stijl</u>	Werken we als gemeente op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen?	Is realisatie van de opgave (mede) afhankelijk van partners?
<u>Faciliterende stijl</u>	Bieden we als gemeente ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, hulpmiddelen) voor het beleid van externe partijen?	Is de burger dus initiatiefnemer of zelfs ‘beleidseigenaar’?



Na het bespreken van bovenstaande essentiële vragen, kan per beleidsveld een professioneel afwegingskader worden gebruikt. Dit afwegingskader is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid. Zo kan worden beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenduidig ja, nee of één van de alternatieven kan worden ingevuld. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen (zie handvat 3).

Handvat 3

Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid



Download ook de [Toelichting bij het Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid](#).

Handvat 4 Participatiewijzer, tien spelregels

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 álle 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.

(Bron: Nationale Ombudsman (2014). Participatiewijzer, Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers).

Handvat 5 Mogelijke instrumenten bij burgerparticipatie



Onderstaand overzicht toont voorbeelden van de instrumenten die ingezet kunnen worden in verschillende burgerparticipatietrajecten. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende fasen in het burgerparticipatietraject.

Burgerpanel. Doelgroep: Een selecte groep burgers die (bijvoorbeeld via internet) inbreng levert bij beleidsvraagstukken.

Doel: Inzetten bij complexe, langlopende trajecten zoals toekomstvisies. Maar, een panel kan ook ingeschakeld worden bij kleinere actuele zaken, zoals het beoordelen van een specifiek plan of een eerste reactie op een beleidsidee. Geïnspireerd door hun persoonlijke beleving van de gemeente, adviseren de panelleden met het algemeen belang voor ogen.

Onderwerpen: De onderwerpen waarover het burgerpanel adviseert, kunnen door de panelleden zelf bepaald zijn of door het gemeentebestuur aan het panel voorgelegd worden.

Resultaat: Door het burgerpanel te raadplegen krijgt de gemeente snel een beeld van wat er leeft onder de inwoners. De reacties van het panel kunnen aanleiding zijn om nieuw beleid te maken of om bestaand beleid aan te passen.

Kwaliteitspanel dienstverlening. Doelgroep: Per onderwerp te bepalen groep van burgers.

Doel: Regelmatig testen en feedback geven.

Onderwerpen: Dienstverlening van de gemeente (publieke balie, onderhoud groen etc.). Ook dit is zowel fysiek als digitaal in te richten.

Resultaat: Continue feedback op de dienstverlening.

Internetpanel. Een representatieve groep burgers beantwoordt, bijvoorbeeld maandelijks, een aantal vragen over verschillende onderwerpen die spelen in de gemeente.

Lagerhuisdebat. Op basis van een aantal stellingen gaan burgers met elkaar, maar ook met bestuurders, in debat. Het Lagerhuisdebat wordt vaak gebruikt om zoveel mogelijk ideeën los te krijgen.

Referendum (raadgevend of besluitvormend). Letterlijk 'volksstemming'. Hierbij vraagt de gemeente de burgers te stemmen over een bepaalde keuze. Voorwaarde is een 'opkomstpercentage' van minstens 30%.

Keukentafelgesprek / op de koffie. Bestuurders en/of ambtenaren gaan bij burgers op bezoek om in informele sfeer onderwerpen te bespreken. Deze methode past in de filosofie van de Wmo waarbij in gesprek wordt gegaan met de zorgvrager over wat deze nodig heeft om zoveel mogelijk zelfstandig deel te nemen aan de maatschappij.

Voorkeursmeter. Meten welke prioriteiten burgers toekennen aan verschillende voorstellen, waaruit de mate van draagvlak kan blijken.

Mee-ontwerpen. Burgers maken een ontwerp via bijvoorbeeld een applicatie op de website of sturen een tekening in.

Ideeënwedstrijd. Burgers worden opgeroepen om een ontwerp te maken voor een bepaald project in de buitenruimte op basis van een aantal vooraf vastgestelde kaders.

Klankbordgroep. Brengt kennis en ervaring in het project in en bestaat uit bewoners, ondernemers, belangenorganisaties en overige belanghebbenden. De klankbordgroep adviseert over de onderwerpen die worden voorgelegd en signaleert relevante ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het project. Daarnaast informeert de klankbordgroep de verschillende achterbannen over de voortgang van het project.

RKC Medemblik – Opmeer

Inloopavond. Een laagdrempelige methode om burgers kennis te laten nemen van de gemaakte plannen. Men kan vragen stellen en ideeën aanleveren die de plannen ten goede kunnen komen. De inbreng wordt vervolgens betrokken bij de verdere planvorming.

Ontwerpatelier. Deelnemers gaan zelf, binnen de gegeven kaders en randvoorwaarden, aan de slag met de invulling van een bepaald (deel-)gebied. Deze werkvorm bevordert het begrip voor de verschillende standpunten en maakt bijzondere en vernieuwende oplossingen mogelijk.

Workshop. Onder leiding van een sturende 'workshopleider' vindt discussie plaats over het gekozen thema. Van de deelnemers wordt een actieve houding verwacht. Eventueel kunnen zij zelf actief aan de slag met de uitwerking van een vraagstuk, nadat daarover uitleg is gegeven. Het doel is om informatie uit te wisselen, draagvlak te creëren, te netwerken maar ook ter profilering van de deelnemer.

Interview. Een vraaggesprek waarbij een of meer personen ondervraagd worden. Een systematische manier om specifieke kennis van de ander te vergaren.

Rondetafelgesprek. Kan gebruikt worden om een beeld te vormen van een bepaald thema. Voor het rondetafelgesprek worden burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties vooraf uitgenodigd. Iedereen aan tafel is elkaars gelijke.

Werk- of inspiratiebezoek. Een groep deelnemers vanuit de doelgroep bezoekt één of meerdere voorbeeldprojecten. Belangrijk hierbij is dat er veel voor de doelgroep belangrijke aspecten aan bod komen en ze op deze wijze serieus genomen worden.

Raadsdebat op locatie. Door het raadsdebat in een actueel dorp te laten plaatsvinden komt de politiek dichterbij de burgers, die daardoor mogelijk eerder inspreken. Er ontstaan makkelijker (informele) contacten met burgers waardoor standpunten over en weer besproken kunnen worden.

(Digitale) Inwonersenquête. Een methode om op adresniveau de mening van burgers te vragen op basis van stellingen. De uitkomsten kunnen gebruikt worden om de dienstverlening te verbeteren of als input bij planvorming.

Social media (Twitter, Hyves, LinkedIn, BLOGs etc.). Is niet meer weg te denken uit de maatschappij. Kan gebruikt worden om snel meningen te peilen, informatie te delen maar ook bijdragen aan de profilering. Daarnaast draagt het bij aan het verkleinen van de afstand tussen burger en gemeente. Uitermate geschikt voor het bereiken van een jonge doelgroep.

Crowdsourcing. Organisaties (overheid, bedrijven, instituten) of personen maken gebruik van een grote groep niet vooraf gespecificeerde individuen (professionals, vrijwilligers, geïnteresseerden) voor consultancy, innovatie, beleidsvorming en onderzoek. Het internet is hiervoor de meest gebruikte manier.

Netwerkanalyse. De netwerkanalyse voor initiatiefnemers is een hulpmiddel om het netwerk van betrokkenheid rond een bepaald initiatief te inventariseren en de posities in dit netwerk te verkennen.

Thema analyse. 'Iets tot thema maken' is een manier om de gezamenlijke aandacht te organiseren. Er is ruimte om met betrokkenen de diversiteit van het thema bewust te beleven en er wordt een tijdlijn gemaakt om met het thema aan de slag te gaan. Met behulp van thema-analyse maken de deelnemers een eerste verzameling van verhalen, voorbeelden, initiatieven, opmerkingen, activiteiten, ideeën, netwerken en gebeurtenissen rond een thema.

Handvat 6 Kansen voor de raad voor haar rolinvulling



De burger en de raad zijn aan zet, waarbij de raad het verschil kan maken door haar rolinvulling in de veranderde context. Wat zijn de kansen voor de raad vanuit haar verschillende rollen?

De raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente (kaderstellend)

De meest duidelijke manier waarop je als raad kunt laten zien dat je serieus wilt inzetten op burgerparticipatie, is door uitgangspunten vast te leggen in beleidskaders of een beleidsnota voor burgerparticipatie. Dat kan op verschillende manieren: een discussie voorafgaand in de raad is op zichzelf al een goede manier om je bewust te worden van het hoe en waarom van burgerparticipatie (zie ook De Graaf *et al.* in hoofdstuk 2). Het kan ook in samenspraak met bewoners en het maatschappelijk middenveld in de lokale samenleving. Een voorbeeld hiervan is hoe de gemeente Velsen dit heeft opgepakt.¹

De raad als initiatiefnemer van het proces (kaderstellend)

Wanneer de raad zelf kaders voor een belangrijk onderwerp wil formuleren, kan hij daarvoor de input van burgers goed gebruiken. In een eigen interactief traject vormen raadsleden, door het contact met bewoners, zich een beeld van wat de kaders zouden kunnen zijn. De raad doet zo aan kaderstelling en meningsvorming in een interactieve setting. In de gemeente Almere is de raad zo aan de slag gegaan.

Dat kan heel goed worden vormgegeven door af te stemmen met het college en de ambtelijke organisatie: wie wanneer waar de leiding en regie heeft in het proces van burgerparticipatie en bij de besluitvorming daarover. In het samenspel gaat het erom elkaar de ruimte te geven en duidelijk te zijn over verantwoordelijkheden naar bewoners en andere belanghebbenden.

Een goed begin van een participatieproces: de startnotitie

Eigenlijk mag geen enkel burgerparticipatieproces beginnen zonder een door alle betrokkenen geaccepteerde startnotitie. Voor iedereen moet helder zijn wat de kaders van het proces zijn, wat het speelveld is (waar gaat het inhoudelijk over, maar waarover ook juist niet; wat staat al vast en wat is de ruimte voor beïnvloeding), wat de procesafspraken en de afspraken in tijd zijn, etc. Als raad is de startnotitie het instrument waarlangs je de voortgang en de kwaliteit van het proces kan meten, maar ook het moment waarin je naar iedereen duidelijk kan maken welke al dan niet actieve rol je gaat spelen. En als de spelregels toch tussentijds veranderen, stel je de nieuwe vast in een aangepaste notitie. Bijvoorbeeld: de aanpak van Vitale Kernen in gemeente Binnenmaas.

De raad als kwaliteitsbewaker van het proces (controlerend)

De raad kan ook het college opdracht geven over een onderwerp een burgerparticipatie-traject te organiseren en daarvoor zelf kaders en randvoorwaarden formuleren. Die kunnen bijvoorbeeld gaan over eisen aan de vormgeving van het proces en over inhoudelijke grenzen waarmee de beïnvloedingsruimte van de deelnemers wordt

¹ Voor nadere informatie per gemeente verwijzen we naar: Min. BZK (2010). De raad en burgerparticipatie, ieder in zijn rol en in zijn kracht.

RKC Medemblik – Opmeer

bepaald. De raad stelt kwaliteitseisen (voor de input en de uitkomsten) aan een participatieproces en laat het aan het college en de ambtenaren over om het proces te organiseren en uit te voeren. Over de gang van zaken van het participatieproces wordt de raad geïnformeerd en legt het college verantwoording af aan de raad. De raad controleert achteraf het proces op de gestelde kwaliteitscriteria. In de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is de raad zo tewerk gegaan rond de ontwikkeling van de strategische visie.

De raad als beoordelaar van de resultaten van het proces (controlerend)

De raad stelt van tevoren de inhoudelijke kaders vast en bepaalt daarmee het speelveld voor de deelnemers. De raad formuleert zo inhoudelijk de opdracht aan het college die het participatieproces vervolgens uitvoert. Over de inhoudelijke uitkomsten van het participatieproces wordt de raad geïnformeerd en legt het college verantwoording af aan de raad. Afhankelijk van de eensgezindheid of juist de verscheidenheid in de uitkomsten, moet de raad vervolgbesluiten nemen. Dat kan variëren van uitvoering tot het opdracht geven tot een vervolgproces. Hierbij is van belang dat de verantwoording van de gemaakte keuzes aan de participerende burgers plaatsvindt.

De raad als bruggenbouwer: betrokken en zichtbaar (volksvertegenwoordigend)

Zoals hierboven al gezegd: een onzichtbare en schijnbaar ongeïnteresseerde raad kan twijfel over de zin van het proces en wantrouwen oproepen bij de deelnemers. Juist door betrokkenheid te tonen en zichtbaar geïnteresseerd te zijn, motiveer je als raad de deelnemers en werk je aan het vertrouwen. En zo moeilijk is dat niet: door naar mensen toe te gaan in de voor hen vertrouwde omgeving, door actief te luisteren en te laten merken dat je goed hebt gehoord wat is ingebracht, zet je als raad al stappen in de goede richting. Door tussentijds bij participanten te toetsen hoe zij het proces ervaren, geef je als raad invulling aan je controlerende rol. In het voorbeeld van de visieontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk in de gemeente Arnhem zie je dat terug.

De raad als bewaker van het democratisch besluitvormingsproces (volksvertegenwoordigend)

De raad heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inpassing van de burgerparticipatie in het democratische besluitvormingsproces. De raad is bruggenbouwer tussen deelnemers en het gemeentebestuur. Tijdens het participatieproces zorgt de raad, dat alle belangen worden meegenomen en alle betrokkenen ook echt betrokken worden. Wanneer de beslissing is genomen, is het aan de raad om te laten zien hoe de participatie is meegewogen en wat zijn overwegingen waren om tot een besluit te komen.

Reflecteren en leren: ontwikkelingsproces voor iedereen

Voor iedereen geldt dat je je rol zo goed mogelijk wilt invullen in participatietrajecten. Zowel bij deskundigen als in de praktijkvoorbeelden zie je dat een goede voorbereiding niet alleen bestaat uit startnotities, procesontwerpen en werkvormen en instrumenten bedenken, maar ook uit hoe je je rol gaat invullen en wat je daarvoor nodig hebt. Leren gesprekken te voeren, actief te luisteren, stukken goed te lezen, digitale instrumenten goed te benutten, is voor alle deelnemers essentieel.

Handvat 7 Goede voorbeelden van burgerparticipatie



Good practices

We zien ook initiatieven waarbij burgers zich actief bemoeien met de agendering van de gemeenteraad. Zo is Platform G1000 een voorbeeld van burgerparticipatie dat zich richt op het samenstellen van een 'parallelle agenda'. In Amersfoort, Uden en Maastricht zijn eind 2014 al G-1000 bijeenkomsten voor burgers georganiseerd om te luisteren wat burgers zelf kunnen bedenken voor de agendering van het lokale bestuur. Ook in kleinere steden krijgt het concept G-1000 gehoor voor verdere ontwikkeling. Doel van de G1000 is een gemeenschappelijk fundament, de zgn. 'common ground', door en met burgers te creëren en van daaruit handelingsperspectieven te ontwikkelen. Vervolgens is het dan niet de bedoeling die te overhandigen aan het gemeentebestuur, maar juist dat burgers bedenken wat ze zelf kunnen doen in de vorm van burgerparticipatie en wat zij daarvoor nodig hebben. Natuurlijk dient het gemeentebestuur hierin een rol te spelen, maar het uitgangspunt is dat burgers zich verbinden aan door henzelf geformuleerde projecten (zie website G1000: <http://g1000.nu>).²

Burgerparticipatie bij bezuinigingen

- In 2009 vormden tien burgers een denktank bezuinigingen voor de gemeente Losser. Een half jaar lang, een avond per week werkten zij pro deo aan een adviesrapport. De denktank voerden gesprekken met afdelingshoofden en een aantal ambtenaren. Het advies van de denktank vormden een wezenlijk onderdeel van de coalitie-onderhandelingen.
- Ook de gemeente Barendrecht heeft via een website burgers uitgenodigd mee te denken over bezuinigingen. Uiteindelijk is een adviesvoorstel van € 5 miljoen naar de raad gegaan.
- In Amersfoort is een buurtcoöperatie opgericht. Deze coöperatie is in handen van vrijwilligers. Wanneer de coöperatie er in slaagt om groen, welzijn en andere voorzieningen op peil te houden voor minder geld, dan is dat een bezuiniging voor de gemeente. Groot voordeel is dan de sociale winst.
- In Wageningen werden bezuinigingsideeën verzameld via een Publieksdag. Bewoners konden ideeën en suggesties leveren door middel van speeddating met wethouders. De uiteindelijke voorstellen zijn voorgelegd aan bewoners in een zevental bijeenkomsten in de stad.
- In Hoogeveen hebben bewoners een belangrijke stem in het ontwikkelen van wijkplannen en de besteding van wijkbudgetten. Dat gaat niet alleen over de herinrichting van een speeltuin. Bewoners beslissen over de aanwending van miljoenen euro's in een nieuw buurthuis.

Buurtbewoners blijken vooral waardevolle inbreng te kunnen leveren over hun eigen buurt en leefomgeving.

² Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

Handvat 8 Een gemeentelijke participatiestandaard



De gemeente Utrecht heeft een eigen participatiestandaard gemaakt. De standaard is geen strak protocol, maar stuurt wel in de goede richting. Als iedereen de standaard gebruikt, worden de verschillen weggenomen en verwarring en willekeur voorkomen. Bovendien stuurt de standaard naar het eerder betrekken van bewoners en andere belanghebbenden en naar een verdergaande vorm van participatie. Als belanghebbenden vanaf het begin serieus worden genomen, levert hun inbreng het meeste op. De standaard bestaat uit 5 stappen:

- 1) Krachtenveldanalyse maken
- 2) Niveau van participatie bepalen
- 3) Actoren met kernboodschap bepalen
- 4) Kalender maken
- 5) Participatiemiddelen bepalen

1. Maak een krachtenveldanalyse

Voor elk project of beleidsontwikkeling maak je een krachtenveldanalyse. In deze analyse breng je alle belanghebbenden in beeld, inclusief hun belangen, hun invloed, hun mening over het project en hoe belangrijk zij zijn voor het welslagen van het project. Je vraagt de (assistent-)wijkmanager hierbij om advies voor kennis van de wijk en ervaringen en contacten met bewoners, belangengroepen, netwerken.

Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld: huidige bewoners, toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de projectontwikkelaar, actiegroepen, maatschappelijke organisaties, adviesraden en wijkraden. Wijkraden richten zich meer dan bijvoorbeeld buurtcomités en belangengroepen op het algemene wijkbelang en op het proces van beleids- en planvorming. Ook partijen als college, gemeenteraad, vakdiensten en andere afdelingen breng je bij de krachtenveldanalyse in beeld.

2. Bepaal het niveau van participatie

Bepaal het globale participatieniveau van het project of beleidsontwikkeling. De Utrechtse Participatiestandaard onderscheidt vier niveaus van participatie: informeren, raadplegen, adviseren en co-produceren.

3. Bepaal de actoren met bijbehorende kernboodschap

Bepaal aan de hand van de uitkomst van de krachtenveldanalyse met welke actoren het participatietraject wordt doorlopen. In principe geldt voor deze actoren het eerder bepaalde participatieniveau, maar het kan natuurlijk zijn dat een specifieke doelgroep meer of minder invloed krijgt in het project dan het overall-beeld weergeeft. Zo kan bijvoorbeeld de wijkraad toch om een advies gevraagd worden als het globale participatieniveau 'informeren' is. Formuleer per actor de kernboodschap.

4. Maak een kalender

Maak een planning op basis van de fasen van je project. We vragen bewoners en belanghebbenden om input op de momenten, waarop hun inbreng nog het best kan worden meegenomen. De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere. Bepaal uit welke fasen je project bestaat en in welke je je bevindt: initiatiefase, definitiefase, ontwerpfasen, voorbereidingsfase, uitvoering.

5. Bepaal welke participatiemiddelen en methoden je gaat inzetten

Als de actoren bepaald zijn en de kalender is opge maakt, kies je de participatiemiddelen. De wens van bewoners en bestuur om belanghebbenden meer te betrekken betekent ook wat voor de middelen. Naast de traditionele middelen (zoals wijkbericht, consultatieavond en klankbordgroep) kun je ook denken aan meer vernieuwende middelen, zoals internetpanel, een digitaal debat of een 'pressure cooker' om andere doelgroepen te bereiken en meer opbrengst te krijgen. Denk ook aan het wijkraadadvies. Informatie over participatiemiddelen is te vinden op www.participedia.nl.

Bron : De Utrechtse Participatiestandaard, meer informatie en hulpmiddelen op www.participedia.nl

Handvat 9 De standaard vertaald in concrete werkafspraken

De Utrechtse Participatiestandaard (zie handvat 8) krijgt een plek in de werkprocessen van alle organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht. Hierbij gaat het om de volgende concrete werkafspraken.



A. Bij ieder bestuursadvies en raadsvoorstel

Bij ieder bestuursadvies en raadsvoorstel voeg je een participatieparagraaf toe. Hierin vermeld je, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt, de voornemens voor het participatietraject of de resultaten van het doorlopen participatietraject en wat daarmee is gedaan. Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad kunnen zo goed geïnformeerd een besluit nemen.

B. Participatie- en communicatieparagraaf

Bij de start van elk nieuw project of beleidsontwikkeling stel je een participatie- en communicatieparagraaf op. Hierin vermeld je onder meer de volgende zaken:

- wie de belanghebbenden zijn bij dit project/beleidsontwikkeling,
- het globale niveau van participatie,
- of inspraak wettelijk verplicht is en zo nee, of er al dan niet voor inspraak wordt gekozen,
- wanneer, hoe en in welke vorm een participatie- en communicatieplan zal worden gemaakt.
- het advies van het wijkbureau.

C. Participatie- en communicatieplan

Na vaststelling van het startdocument zorg je ervoor dat een participatie- en communicatieplan wordt gemaakt. Neem hiervoor contact op met het communicatieteam van je dienst. In dit plan komen onder meer aan de orde:

- de globale resultaten van de krachtenveldanalyse,
- de verschillende actoren,
- de boodschap (per actor en fase),
- de doelstellingen (per actor, fase),
- het niveau van participatie (per actor, fase),
- de middelen (per actor en fase),
- de kalender (zoals de formele inspraakprocedure, de beslismomenten, maar ook de communicatie- en participatiemomenten),
- het budget (inclusief dekkingsbron).

D. Bijstelling per fase

Bekijk bij iedere volgende fase of bijstelling van het participatie- en communicatieplan nodig is. Klopt de planning nog? Zijn er nieuwe actoren? Zijn er andere middelen nodig? Maak zo nodig een nieuwe analyse.

E. Helder over status project en beïnvloedingsruimte

Bij schriftelijke communicatie en tijdens bijeenkomsten vermeld je altijd duidelijk in welke fase het project is, welke invloed mensen tijdens deze fase hebben, wat de voorgeschiedenis is van het project en hoe het vervolgproces eruit ziet. Bij de voorgeschiedenis en het vervolgproces vermeld je ook welke beïnvloedingsruimte is geweest en/of nog komt. Bij schriftelijke communicatie, zoals bij wijkberichten, neem je deze informatie op in een duidelijk kader (de zogenoemde 'inspraak/participatiebijsluiter').

Bron : Werkafspraken van de gemeente Utrecht op www.participedia.nl

Handvat 10 Samenvatting raadsjaarplanning 2016 Opmeer



Als mogelijk inspiratiepunt/leerpunt voor Medemblik vermelden we dat in de raadsjaarplanning 2016 van Opmeer het college heeft aangegeven bij welke onderwerpen burgerparticipatie zal plaatsvinden en welk niveau van de participatieladder aan de orde zal zijn. Samengevat ziet dit er, met het aantal onderwerpen, als volgt uit:

	<u>Programma</u>	<u>Informeren</u>	<u>Raadplegen</u>	<u>Adviseren</u>	<u>Coproduceren</u>	<u>Meebeslissen</u>
1	Openbare orde en veiligheid	1	1			
2	Openbare ruimte	3	1		1	
3	Milieu	2	1		1	
4	Ruimtelijke en economische ontwikkeling	3	5			
5	Scholing en vorming				1	
6	Sport, cultuur en recreatie			4		
7	Zorg en welzijn			4		
8	Werk en inkomen			1		
9	Bestuur en organisatie			1		
10	Publieke dienstverlening					
11	Sociaal domein					

De onderwerpen zijn:

- informeren: Handhavingsplan 2016, Onderhoudsprogramma wegen, Inrichtingsplan openbaar gebied Hoogwoud, Woonerven, Afvalbeleidsplan, Rioolbeheer, Economische visie West-Friesland, Detailhandelsvisie West-Friesland;
- raadplegen: Veiligheidsplan, Groenbeleidsplan, Milieubeleidsplan, Woonvisie West-Friesland, Bestemmingsplan De Veken 4, Regionale structuurschets, Herziening bp centrum Opmeer/Spanbroek, bestemmingsplan kleine kernen, bestemmingsplan andere kernen, speelplekken;
- adviseren: regionale culturele voorzieningen, muziekeducatie, Integrale Nota Sociaal Domein, plaatsing kunstwerk Hoogwoud, mantelzorgbeleid, adviesraad sociaal Domein, zorgboerderijen en groepswoonvormen, aanbesteding huishoudelijke hulp, herijking armoedebeleid, uitwerkingsplan burgerparticipatie;
- coproduceren: Pilotproject betrekken bewoners bij beheer, project verduurzamen bouw kern Hoogwoud, huisvesting scholen;
- meebeslissen: geen.

Het college heeft daarbij de raad een aantal onderwerpen als suggestie aangereikt om een keuze te maken om deze op basis van burgerparticipatie te behandelen in het bestuurlijke beleidsvormingsproces. De suggesties zijn: 1) ondersteuning informele zorg, 2) mantelzorg, 3) verduurzaming, 4) groen beleidsplan.