

Gemeente Opmeer

Verkenkend onderzoek

Rekenkamerrapport: Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad

Definitief rapport, 9 december 2016

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 besprekpunten 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 en de nota van bevindingen

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 voor de vormgeving van burger- en overheidsparticipatie. Vervolgens gaan we hiermee in op de kaderstelling, het gevoerde beleid en de rolinvulling in de praktijk van de gemeente Opmeer. 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 de contactpersonen en de geïnterviewden

De RKC is de leden van de werkgroep burgerparticipatie en mevrouw M. Bekker van de gemeente Opmeer 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 Opmeer	12
3	Bestuurlijke reactie	15

Deel 2 Nota van bevindingen

4	Algemene voorwaarden voor succes burgerparticipatie bij beleid	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Waarom, wanneer en op welke wijze is burgerparticipatie zinvol en gewenst?	16
4.3	Hoe is vorm te geven aan burgerparticipatie bij beleid?	18
4.4	Hoe zorgt de raad dat burgerparticipatie en beleid niet conflicteren?	19
5	Algemeen deel: succesvoorwaarden bij overheidsparticipatie	21
5.1	Waarom, wanneer en hoe is overheidsparticipatie zinvol en of gewenst?	21
5.2	Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?	22
5.3	Wat betekent dit voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?	22
5.4	Hoe zorg je dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?	23
6	Gemeente Opmeer: burgerparticipatie bij beleid	24
6.1	Is er een visie op burgerparticipatie en is er een nota burgerparticipatie?	24
6.2	Is er ruimte voor burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?	25
6.3	Welke vormen van burgerparticipatie zijn gebruikt en zijn deze toereikend?	26
6.4	Hoe is de rolverdeling tussen raad en college?	27
7	Opmeer: gevoerd beleid overheidsparticipatie 2011-heden	28
7.1	Wettelijke burgerinitiatieven sinds 2002	28
7.2	Particuliere initiatieven woningbouw sinds 2009	29
7.3	Particuliere initiatieven toerisme sinds 2009	30
7.4	Initiatieven voor opwekken duurzame energie	30
7.5	Andere initiatieven op het gebied van zorg en welzijn: RSA-project	31
	Literatuurlijst	32
Bijlage 1	Burgerparticipatie openbare ruimte Opmeer	34
Bijlage 2	Opvolging adviezen werkgroep Burgerparticipatie Opmeer	35
Bijlage 3	Samenvatting raadsjaarplanning 2016 Opmeer	36

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.

Dit 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 om continue betrokkenheid. Het betreft dan met name die onderwerpen die de directe leefomgeving van de bewoners raken. 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.

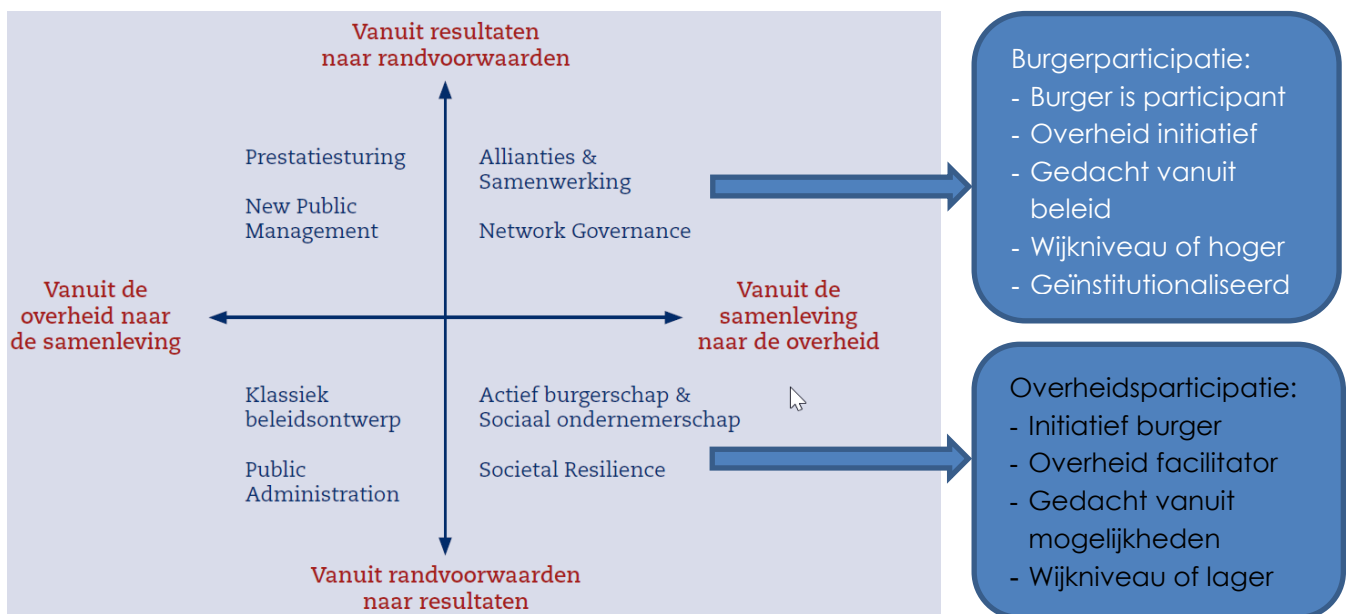
1.2 Veranderende rol van de gemeente

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 geïstitutionaliseerde 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 doelen⁶.

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 college⁷. 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 rolname van de raad. De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft daarvoor de volgende mogelijkheden⁷:

- 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 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 raad⁸. 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 burgers⁹. Als leidraad kan de Participatiewijzer van de nationale Ombudsman¹⁰ 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 verwoord¹¹ 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 allen 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.

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

⁹ VerweyJonker instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

¹⁰ Nationale Ombudsman (2014). Participatiewijzer.

¹¹ 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 Medemblik, naar twee aspecten van burgerparticipatie¹².

- 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. democratietheorie¹³.

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 stelt aan de wijze waarop het gemeentebestuur

¹² We gaan in deze verkenning niet specifiek in op de burgerparticipatie via dorpsraden (zie 4.1)

¹³ NVRR (2015). De meerwaarde van burgerkracht en burgerparticipatie.

RKC Medemblik – Opmeer

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.¹⁴

Burger- en overheidsparticipatie zijn steeds belangrijker in het democratisch proces
Uit onderzoek¹⁵ blijkt dat gemeenteraden adequater kunnen omgaan met hun verschuivende rol in het kader van hedendaagse vormen van burgerparticipatie. Door voor de eigen gemeente de wijze van de verschillende democratische aspecten¹⁶ te bepalen, geven zij 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 het algemeen scoren op vijf democratische aspecten.

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

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

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, aanbevelingen 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.

¹⁴ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

¹⁵ De Graaf et al., Raadslid.Nu (2016). Raadswerk is maatwerk.

¹⁶ 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).

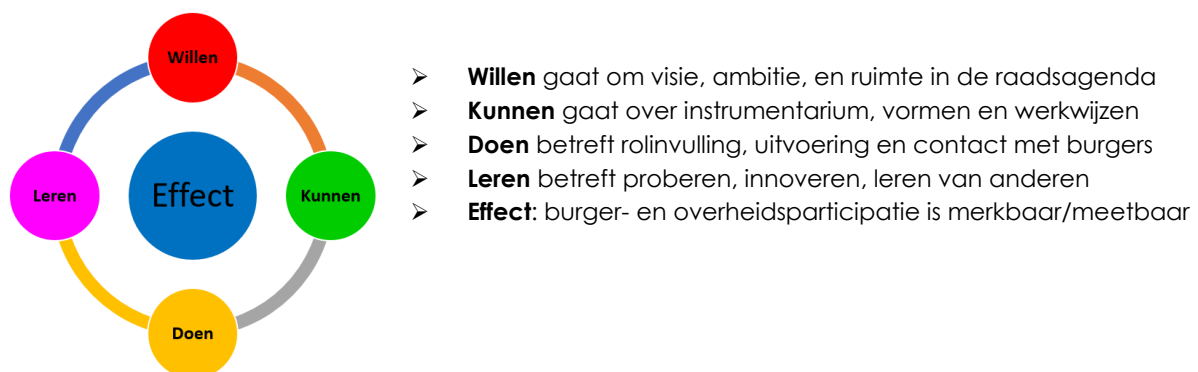
2.3 Algemeen: versterken succesfactoren bij burger- en overheidsparticipatie

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 bewustheid nodig over wat belangrijk 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) Zicht krijgen op het effect van deze twee democratievormen staat los van de politiek. De raad heeft hierbij een belangrijke rol.
- 5) Invulling geven aan burgerparticipatie en zeker overheidsparticipatie is een proces van groeien, uitproberen en reflecteren. Gemeenten zijn hier op hun eigen manier mee bezig.

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

Elke gemeente geeft 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.



Figuur 2. Willen, kunnen, doen, leren en effect van burger- en overheidsparticipatie

De algemene aanbevelingen en handvatten per conclusie

- 1) **Aanbeveling.** Wees je er als raad van bewust dat burger en overheidsparticipatie onderdelen zijn van het totale democratische 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 bijvoorbeeld 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. 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. 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 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. Beschrijf dat in een startnotitie en voer trajecten gefaseerd uit, waarbij aangegeven is welke instrumenten worden ingezet (handvat 5). Het is belangrijk dat dit een plek krijgt in concrete werkafspraken voor de organisatie (handvat 9). Het zicht krijgen op de uitvoering kan door dit standaard op te nemen onder de actieve informatievoorziening richting de raad.

- 4) **Aanbeveling.** Leer van andere gemeenten door te zien wat andere gemeenten doen of ga in gesprek met raadsleden van andere gemeenten.



Handvat. In handvat 7 hebben we ter inspiratie een aantal *good practices* en een aantal voorbeelden van burgerparticipatie bij bezuinigingen opgenomen.

- 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 collegeloze raadsbijeenkomst of speciale raadsconferentie hierover te organiseren.¹⁷



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)?

¹⁷ De Graaf *et al.*, Raadslid.Nu (2016). Raadswerk is maatwerk.

2.4 Specifieke conclusies, toelichting en bespreekpunten Opmeer

Hoofdconclusies Opmeer

- 1) We zien een duidelijke ontwikkeling op het gebied van burgerparticipatie. Ook de werkgroep burgerparticipatie heeft een goede rol gespeeld met haar adviezen.
- 2) Echter het concretiseren van adviezen en het uitvoeren van de acties kan aan betekenis winnen. De inzet van burgerparticipatie is nog pril.
- 3) Er is een duidelijke verdeling van rollen. Het gebruik van sturingsprincipes vanuit de samenleving en de wisselwerking tussen raad, college en organisatie kan verbeteren.
- 4) We zien dat de inbreng van burgers zeker in het beleid wordt meegewogen. Er is een basis voor overall inzicht in de doorwerking van burger- en overheidsparticipatie.

Toelichting op de conclusies: de situatie in Opmeer

- 1) We zien een duidelijke ontwikkeling op het gebied van burgerparticipatie. Ook de werkgroep burgerparticipatie heeft een goede rol gespeeld met haar adviezen.
 - In Opmeer bestaat een raads werkgroep burgerparticipatie, die een start heeft gemaakt met de visie. Zij heeft in een notitie burgerparticipatie adviezen aan de raad gegeven inclusief voorstellen voor andere vormen van burgerparticipatie (zie paragraaf 6.1). Deze adviezen zijn door raad bekrachtigd (bijlage 2).
 - De werkgroep burgerparticipatie heeft een adviserende en daarmee aanjagende functie gehad op het gebied van beleidsontwikkeling.
 - Van 3 programma's in 2011-2014 met specifieke aandacht voor burgerparticipatie naar 6 programma's in 2014-2018. Ook is er verdieping aangebracht in ambities en activiteiten (zie paragraaf 6.2).
- 2) Echter het concretiseren van adviezen en het uitvoeren van de acties kan aan betekenis winnen. De inzet van burgerparticipatie is nog pril.
 - Veel van de adviezen ter versterking van burgerparticipatie zijn nog niet opgevolgd en er is onduidelijkheid wanneer dit gaat gebeuren (zie paragraaf 6.3).
 - De raadsjaarplanning 2016 (bijlage 3) met de niveaus van burgerparticipatie is gereed. Dit is niet bekrachtigd door de raad en de uitwerking naar beleidsstukken moet voor een groot deel nog plaatsvinden (zie paragraaf 6.3).
- 3) Er is een duidelijke verdeling van rollen. Het gebruik van sturingsprincipes vanuit de samenleving en de wisselwerking tussen raad, college en organisatie kan verbeteren.
 - De raad heeft, naast haar opdrachtgevende rol richting het college (uitvoering adviezen werkgroep burgerparticipatie), een kaderstellende rol bij beleid of een besluitvormende rol bij de behandeling van burgerinitiatieven.
 - De raad heeft het college opdracht gegeven om zichtbaar te maken hoe burgerparticipatie bij verschillende beleidsvelden zal worden uitgevoerd.
 - De raads werkgroep heeft een duidelijke rolverdeling aangegeven tussen college en raad. Deze past vooral bij de sturingsprincipes vanuit de overheid naar de

RKC Medemblik – Opmeer

samenleving, maar minder bij de sturingsprincipes vanuit de samenleving naar de overheid. Bij de daadwerkelijke invulling is dat wel van belang (zie paragraaf 6.4).

- De griffier is als ambtelijk coördinator benoemd. De wisselwerking met de afdeling communicatie, de wijkteams en de dorpsraden is nog beperkt van de grond gekomen (zie paragraaf 6.4).

4) We zien dat de inbreng van burgers zeker in het beleid wordt meegewogen. Er is een basis voor overall inzicht in de doorwerking van burger- en overheidsparticipatie.

- De gemeente heeft verschillende mogelijkheden voor overheidsparticipatie aangegeven: wettelijke burgerinitiatieven en particuliere initiatieven op het gebied van woningbouw, toerisme, duurzame energie en zorg en welzijn. Ondanks de uitnodiging op de website en eenmaal in de pers, is het aantal initiatieven beperkt (zie hoofdstuk 7).
- De verschillende vormen van overheidsparticipatie sluiten meestal goed aan bij het gemeentelijk beleid. Het college beoordeelt of de burgerinitiatieven passen bij het bestaande beleid, stelt grenzen en neemt dit mee bij nieuw beleid (zie hoofdstuk 7).
- De gemeente heeft geen afzonderlijk burgerjaarverslag. In de jaarstukken is wel informatie over dienstverlening opgenomen, maar niet over burgerparticipatie.
- De beoogde doelen bij burger- en overheidsparticipatie zijn niet gekwantificeerd.
- In 2015 vindt 49% van de inwoners dat er ruimte voor initiatieven is en dat inwoners betrokken worden bij plannen (bron: waarstaatjegemeente.nl).
- Er zijn geen verdere onderzoeken die aangeven wat het oordeel van burgers is op de diverse mogelijkheden om invloed uit te oefenen.



De specifieke bespreekpunten, aanbevelingen en handvatten voor Opmeer per conclusie

- 1) **Bespreekpunt.** Centraal staat de vraag: welke rol wil (en kan) de werkgroep burgerparticipatie innemen? Hoe kan de gemeente een rol innemen bij initiatieven die uit de samenleving komen, maar nog geen basis hebben in het overheidsbeleid? Ziet de werkgroep het onderwerp overheidsparticipatie tot haar aandachtsgebied?

Handvatten.

- a) Bespreek de impact van overheidsparticipatie op raad en college. Betrek hierbij de rollen zoals in hoofdstuk 5.2 zijn genoemd.
- b) Bepaal, als overheidsparticipatie ook een aandachtsgebied is, of (deskundige) burgers in de werkgroep aan kunnen sluiten.



- 2) **Aanbeveling.** Op een aantal aspecten kan meer scherpheid worden aangebracht. Met deze scherpheid kan burgerparticipatie meer gaan leven en dus meer opleveren.

Kunnen

Handvatten.

- Actualiseer de Verordening Burgerinitiatief uit 2002 en maak dit bekend.
- Geef in een aanvulling op de notitie burgerparticipatie en/of de programma's aan hoe op beleidsterreinen de burgerparticipatie qua kaders vorm te geven is.
- Bespreek als raad de opvolging van de adviezen (bijlage 2) en maak helder wanneer e.e.a. gerealiseerd moet zijn. Laat de rol van de coördinator daarbij uitwerken.
- Bespreek in de raad wat de raadsjaarplanning betekent voor de democratie op Opmeerse schaal.

- 3) **Bespreekpunt.** Als er te veel nadruk gelegd wordt dat burgerparticipatie 'primair' een taak voor het college is en raadsleden afstand houden tot het inhoudelijke proces, kan het zijn dat een aantal kansen voor de rolinvulling door de raad voorbij kunnen gaan.

Doen

Handvat. Bespreek in de werkgroep en in de raad juist ook de andere mogelijkheden van rolinvulling (handvat 6).

- 4) **Bespreekpunt.** Leer van de *good practices* van andere gemeenten. Voor Opmeer bijvoorbeeld van de wijze hoe het programma leefbaarheid in Medemblik uitgevoerd wordt.

Leren

Handvat. Van dit onderzoek van de RKC zijn afzonderlijke rapporten uitgebracht voor Medemblik en Opmeer. Wel is vergelijking en bespreking van beide rapporten goed mogelijk. In Medemblik zal aandacht gegeven worden aan het burger- en overheidsparticipatie in het programma leefbaarheid.

- 5) **Aanbeveling.** Concretiseer de gestelde doelen (zoals bijvoorbeeld 'zorgen dat inwoners zich gehoord voelen') in de notitie burgerparticipatie door ze te beschrijven in merkbare of meetbare resultaten op het totaalniveau van de participatie of per beleidsgebied. Het is zinvol om aan inwoners, ondernemers en organisaties te vragen wat zij het effect vinden van burger- en overheidsparticipatie.

Effect

Handvat. Gebruik bijvoorbeeld de resultaten van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) op de gebieden maatschappelijke participatie, bestuur en organisatie en burgerpeiling.¹⁸

¹⁸ Zie hiervoor <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/>

3 Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Ons Kenmerk



16.0012609

Datum

10 november 2016

Afdeling

Griffier

Onderwerp: bestuurlijke reactie rekenkamerrapport Burgerparticipatie

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamercommissie,

Op 12 oktober jl. heeft u ons het concept van bovengenoemd rekenkamerrapport voor bestuurlijk wederhoor toegezonden.

Op 3 november jl. is hierover een gesprek geweest met portefeuillehouder Nijpels. Eerder heeft u reeds met de raadswerkgroep Burgerparticipatie hierover contact gehad.

Onder dankzegging voor het uitgevoerde onderzoek, delen wij u mede dat het college in goed overleg met de raadswerkgroep wil voortgaan op de lijn van de reeds in gang gezette of reeds voltooide initiatieven zoals genoemd in het rapport onder hoofdstuk 7.

Ook zullen er in nauw overleg met de werkgroep nieuwe initiatieven worden opgepakt, waarbij dankbaar gebruik gemaakt zal worden van de bevindingen en adviezen uit het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie.

Met vriendelijke groet,



M.A.S. Winder
Gemeentesecretaris



G.J.A.M. Nijpels
Burgemeester gemeente Opmeer

4 Algemene voorwaarden voor succes burgerparticipatie bij beleid

4.1 Inleiding

We geven eerst de betekenis van het woord burgerparticipatie bij beleid¹⁹.

- 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.

Verschil 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. (Gemeente Renkum (2013). Nota Burgerparticipatie)

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 ²⁰.

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

¹⁹ <http://www.betekenis-definitie.nl/burgerparticipatie>

²⁰ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

RKC Medemblik – Opmeer

van de WRR 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 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 beiden 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 burgers²¹.

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 bekend²².

²¹ Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2012). Cahier Loslaten in vertrouwen.

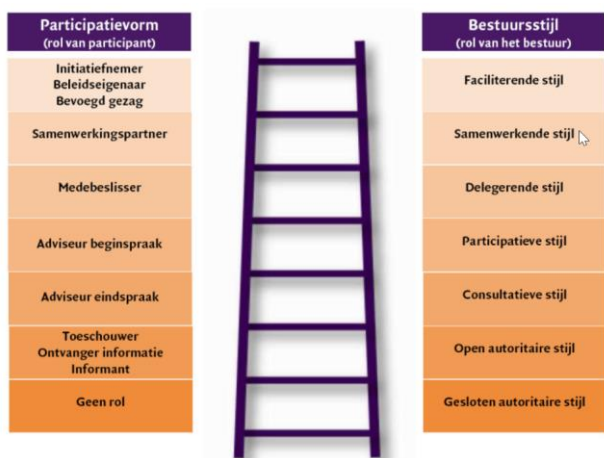
²² R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

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 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 in 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 Proper²³. 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 3 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 zijn²⁴:

- gebrekkige communicatie en verbinding met de participanten;

²³ R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

²⁴ Gemeente Renkum (2013). Nota Burgerparticipatie.

RKC Medemblik – Opmeer

- 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;
- afbakening participatiespeelruimte: vaak wordt gedacht dat burgers binnen een onderwerp 'overal' 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, waarin deze fasen en de uitkomsten van de afweging staan beschreven voor een bepaald burgerparticipatie-thema, 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 kan worden gemaakt.

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

De raad heeft oog voor en bespreekt met het college 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 ²⁵.

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.

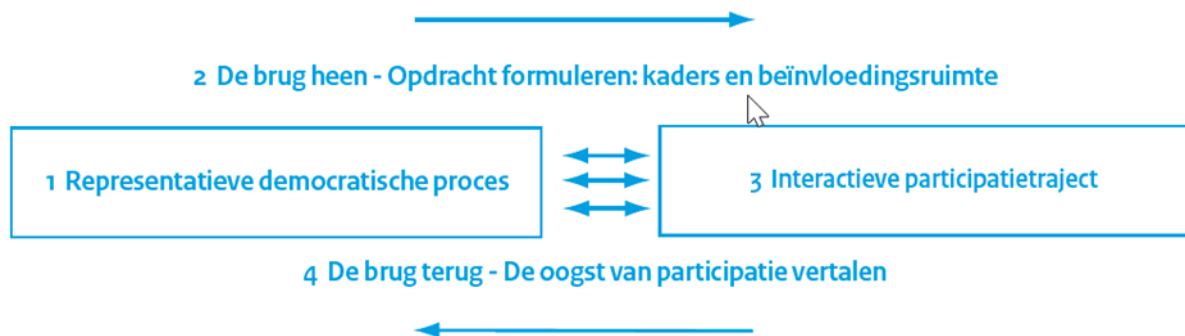
²⁵ R. Willemse (2016), Institutionele risico's voor succesvolle burgerparticipatie.

De raad heeft ook een eigen rol om goed om te gaan met 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 beklijft. 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. Raadsleden kunnen 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 ²⁶.



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

²⁶ 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 resultaten²⁷.

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 zelforganisatie²⁸. 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 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?

Tabel 2. Vier aspecten van adaptief vermogen

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.

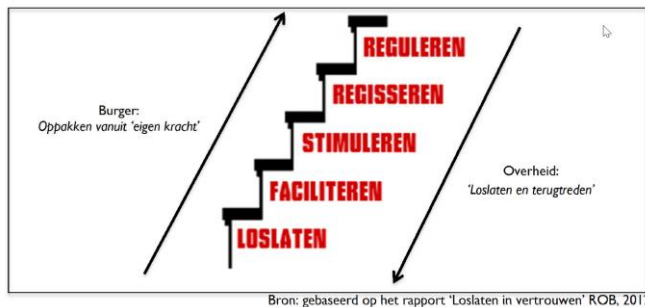
Om de prestaties van de overheid in een zelfsturend en zelforganiserend netwerk te beoordelen kunnen vier verschillende aspecten van het adaptief vermogen worden genoemd: *reflexivity*, *resilience*, *responsiveness* en *revitalizing*²⁸. Deze aspecten staan in de tabel hiernaast toegelicht.

²⁷ Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol.

²⁸ 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 participatie-ladder 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. Zo kan de overheid regels stellen, handhaven en overtredingen sanctioneren. Met regulering benadrukt de overheid dat ze ondermeer bij vraagstukken van orde en veiligheid in een verticale verhouding tot haar burgers staat.

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.

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 Raad voor het Openbaar bestuur (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 kunnen 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 ROB²⁹ 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 raadsleden³⁰:

- 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 Best³⁰:

- 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.

²⁹ Min. BZK (2010). De raad en burgerparticipatie, ieder in zijn rol en in zijn kracht.

³⁰ Raadslid.Nu (2016). Het budgetrecht van de raad intact?

6 Gemeente Opmeer: burgerparticipatie bij beleid

In dit hoofdstuk kijken we naar wat het beleid op 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?

Tot 2014 was er geen nota burgerparticipatie. In 2015 heeft een raadswerkgroep zich wel beziggehouden met het onderwerp 'Burgerparticipatie'. De opdracht van de gemeenteraad aan de raadswerkgroep burgerparticipatie was:

"Onderzoek de maatschappelijke ontwikkelingen rond burgerparticipatie in relatie tot het functioneren van de Gemeenteraad en zijn commissies. Bezie in hoeverre het noodzakelijk of wenselijk is de werkwijze van de Raad en zijn commissies (in brede zin) aan te passen en doe daartoe zo nodig voorstellen."

31

De raadswerkgroep heeft een raadsadvies, inclusief reactie van het college, ingediend om de burgerparticipatie te verbeteren. Deze notitie burgerparticipatie is door de raad vastgesteld op 5 november 2015. De raad heeft besloten de adviezen op te volgen en het college opdracht tot uitvoering te geven. De volgende passage uit deze notitie kan als start van een visie worden aangemerkt:

'De werkgroep acht het van groot belang dat inwoners als algemeen uitgangspunt zo vroeg mogelijk worden betrokken bij processen waar dat mogelijk en relevant is. (Dit valt onder 'draagvlak creëren', één van de belangrijkste doelen.) Daarbij is het essentieel dat vanaf het begin wordt aangegeven wat wederzijds mag worden verwacht (verwachtingsmanagement aan de hand van de 'participatieladder'). Vroegtijdig duidelijkheid over wat maximaal haalbaar is, voorkomt in later stadium frustratie en 'afhaken'.'

In de notitie zijn als belangrijkste doelen van burgerparticipatie genoemd:

- draagvlak creëren;
- inwoners overtuigen dat wat zij vinden, er echt toe doet;
- zorgen dat inwoners zich gehoord voelen;
- kennis en kunde van de inwoner gebruiken;
- bijdragen aan belangstelling voor de politiek.

De werkgroep geeft aan dat toegankelijkheid van de gemeente, het nemen van kleine stapjes tegelijk en heldere communicatie over burgerparticipatie belangrijk zijn. Naast de beschrijving van de rollen van raad en college, gaat zij in op de bestaande en drie nieuw in te zetten instrumenten. Andere mogelijke instrumenten van burgerparticipatie³² zijn niet benoemd (zie handvat 5). De werkgroep sluit zij af met een aantal adviezen aan de raad (zie paragraaf 6.3).

³¹ De in dit hoofdstuk omkaderde teksten zijn ontleend aan Notitie Burgerparticipatie: raadsadvies. Van de Raadswerkgroep Burgerparticipatie (28 september 2015)

³² In de notitie is het woord overheidsparticipatie niet gebruikt, al is dat wel ook bedoeld bij burgerparticipatie.

6.2 Is er ruimte voor burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?

In de raadsprogramma's 2011-2014 en 2014-2018 is in de volgende programma's specifiek aandacht geschonken aan vormen van burgerparticipatie.

- Programma 2. Openbare ruimte. In 2014-2018 is gemeld dat: *'De gemeente zorgt samen met inwoners voor een goed onderhouden openbare ruimte. De ambitie is het stimuleren van bewonersparticipatie bij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. De opdracht is een pilot te starten³³ met vooraf door de raad vastgestelde doelstellingen waarbij bewoners en gemeente gezamenlijk de openbare ruimte inrichten en verantwoordelijkheid nemen voor het onderhoud.'*
- Programma 3. Milieu. De gemeente zal initiatieven ontplooiën om de inwoners te betrekken bij projecten om de leefomgeving schoon te houden. Hierbij zal de gemeente inwoners, instellingen en ondernemers actief voorlichten met betrekking tot (rijks-)subsidiemogelijkheden.
- Programma 4. Volkshuisvesting. De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en is bereid daaraan mee te werken. De raad geeft daarbij twee opdrachten aan het college:
 - 1) leefbaarheidsplannen te ontwikkelen vanuit de invalshoek van de bewoners;
 - 2) particuliere initiatieven tot woningbouw actief te ondersteunen (zie paragraaf 7.2).
- Programma 6. Sport, cultuur en recreatie. De gemeente ondersteunt particuliere initiatieven op het gebied van toerisme, niet alleen op basis van voorstellen van het platform recreatie en toerisme (zie paragraaf 7.3).
- Programma 7. Zorg en Welzijn. Als activiteit is in 2014-2018 genoemd: *'het stimuleren van initiatieven van burgers'*. Met als opdracht aan het college om goede randvoorwaarden te creëren³⁴.
- Programma 9. Bestuur en Organisatie. In 2014-2018 is als ambitie genoemd: *'Het gemeentebestuur spant zich in om burgers en belanghebbenden proactief bij de besluitvorming te betrekken, waarbij nieuwe vormen worden gezocht en gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de digitale informatiemaatschappij.'* Het college en de raad ontwikkelen in samenspraak een uitwerkingsplan. Dit is inmiddels gerealiseerd in het eerder genoemde raadsadvies Burgerparticipatie.

In 2015 is programma 11. Het Sociaal Domein toegevoegd. Op 23 juni 2015 is de Adviesnota B&W Organiseren burgerbeleidsparticipatie sociaal domein verschenen. Conform de verplichting volgens de Wmo 2015, de Jeugdwet en de participatiewet is burgerbeleidsparticipatie geregeld. Beleidsonderwerpen sociaal domein worden voorgelegd aan de Adviesraad Sociaal Domein. College en raad besluiten vervolgens.

Uit een burgerpeiling over 2015 blijkt dat 49% van de inwoners van Opmeer aangeeft het (helemaal) eens te zijn met de stelling 'Betrekken inwoners bij plannen, activiteiten en voorzieningen' (bij de beoordeling van deze stelling voor heel Nederland is dit 36%).³⁵

³³ Het zou hierbij gaan op het project in ontwikkeling Boterbloem / Pinksterbloem.

³⁴ Gezien de afbakening van het onderzoek gaan we niet verder in op initiatieven op het gebied van het Sociaal Domein.

³⁵ Bron: <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Burgerpeiling--c635882784903217881/--444/>

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

Vastgesteld (door de raads werkgroep burgerparticipatie) is, dat er in de organisatie al regelmatig vormen van participatie praktisch worden toegepast. Daarbij is te denken aan de meer formele, voorgeschreven vormen zoals bij ruimtelijke ordeningsprocessen, het spreekrecht voor burgers in commissies en raad, maar ook informatiebijeenkomsten over uitvoeringsprogramma's e.d. Er is tenslotte ook een verordening 'burgerinitiatief'.

Op de website is over het burgerinitiatief het volgende vermeld:

Dien een burgerinitiatief in

De gemeenteraad wil graag weten wat er leeft onder de inwoners van Opmeer. Met het burgerinitiatief geeft de raad u de mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda. Via het burgerinitiatief kunt u onderwerpen, plannen of voorstellen rechtstreeks op de agenda van de gemeenteraad plaatsen. Hierbij gaat het niet alleen om kwesties of plannen in uw buurt of wijk, maar zelfs voor heel Opmeer.

Naast deze mogelijkheid kan ook een brief aan de raad gestuurd worden, zoals bijvoorbeeld de brief van 2 november 2015 over huisvesting statushouders³⁶.

We zien in de raadsstukken als vast agendapunt: het spreekrecht van burgers. Burgers maken hier regelmatig gebruik van. Als voorbeeld noemen we het inspreken in de commissie Ruimte van 24 mei 2016, over de reconstructie van de Pieter Bossenstraat³⁷. Het verzoek is gedaan om meer informatie te krijgen, een overleg te plannen en burgers echt de ruimte te bieden om eventueel deskundigen te raadplegen. De inspreker deed namens de medebewoners van de straat een beroep op burgerparticipatie en de uitspraak van de raad om tijdig met burgers in gesprek te gaan. De commissie is positief over de plannen en hecht belang aan inspraak/participatie. De voorzitter van de raad roept de inwoners op om er over mee te praten. Er is in juni een inspraakavond georganiseerd en bewoners en de dorpsraad zijn geïnformeerd over de inspraak en hoe het college hiermee omgaat. De aanbesteding van de inritten is in oktober 2016.

De werkgroep burgerparticipatie heeft geadviseerd over de vormen van participatie en aangegeven om drie vormen toe te voegen: drempelverlagende activiteiten tussen burgers en raadsleden, benutting moderne media en één centrale ingang (zie bijlage 2).

Omdat voor de werkgroep het uitgangspunt is om vroegtijdige participatie te verkrijgen, is het advies gegeven om het college op te dragen het jaarplan te voorzien van een kolom burgerparticipatie en te starten met de planning voor het jaar 2016. Het jaarplan moet hierbij het inzicht geven in welke trede van de participatieladder het meest geschikt is. In deze raadsjaarplanning is dit inmiddels aangegeven (zie bijlage 3).

³⁶ In deze verkenning gaan we verder niet in op andere brieven.

³⁷ Op de specifieke behandeling gaan we niet in, we concentreren ons op het aspect burgerparticipatie.

6.4 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college?

Door de werkgroep Burgerparticipatie is een duidelijke rolverdeling aangegeven

4. De rol van het college

Het college draagt zorg voor het opstellen van beleid en plannen en - na vaststelling door de raad - het uitvoeren daarvan. Ook het uitvoeren van 'burgerparticipatie' is primair een taak voor het college. De eerste stap is daarbij vaststellen welke zaken zich lenen voor participatie en in welke mate. In het kader van zijn kaderstellende rol is het van belang dat de raad hierin betrokken wordt. Het college doet hiertoe jaarlijks een voorstel aan de raad of en op welk niveau burgerparticipatie bij de diverse onderwerpen een rol kan spelen. Bij voorkeur doet het college dit aan de hand van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

5. De rol van de raad

De raad heeft een volksvertegenwoordigende rol, stelt kaders en controleert. Zoals hiervoor aangegeven heeft het college een belangrijke uitvoerende rol bij burgerparticipatie. Om de kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen uitvoeren is afstand houden tot het inhoudelijke proces van burgerparticipatie door de raad daarbij gewenst. Raadsleden hebben echter ook een signalerende en 'voedende' rol (de volksvertegenwoordigende). In deze hoedanigheid kunnen (en moeten) zij meewerken aan het verbeteren van de toegankelijkheid van de gemeente door aanspreekbaar te zijn en te (doen) adviseren over een adequate aanpak. De wijze van omgaan met inspraakmomenten is van groot belang voor het vertrouwen dat de inwoner heeft dat zijn inspanningen enig effect hebben.

De raad heeft vooral een opdrachtgevende en kaderstellende rol

Op dit moment zien we dat de raad naast zijn opdrachtgevende rol richting het college (uitvoering adviezen werkgroep burgerparticipatie), een kaderstellende rol heeft bij beleid of een besluitvormende rol bij de behandeling van burgerinitiatieven (zie hoofdstuk 7).

Er is een coördinator burgerparticipatie aangesteld, als spil tussen burger en organisatie. Eén van de adviezen was een centrale toegang te organiseren voor burgers. Daarbij is gevraagd de haalbaarheid te onderzoeken van één ambtelijk coördinator die de voortgang bewaakt van burgerinitiatieven en optreedt als contactpersoon voor inwoners en dorpsraden. De inschatting is, na afstemming met de gemeente Medemblik dat de werkzaamheden vier uur per week vragen. De raads werkgroep heeft de voorkeur uitgesproken dat de functie niet direct gebonden is aan college of raad, maar vraagt om een 'vrije' rol in de organisatie. Uit praktische overwegingen is de rol van coördinator neergelegd bij de griffie. De coördinator bewaakt de voortgang van burgerinitiatieven en treedt op als contactpersoon voor inwoners en dorpsraden.

Eind juni zijn de dorpsraden en gemeenschapsraad in Opmeer geïnformeerd over de aanstelling van een coördinator burgerparticipatie. Na een jaar zal worden gezien of deze invulling, naast de taken van het griffierschap, werkbaar is.

Momenteel is er afstemming gaande over de uitvoering van de taken van de coördinator, bijvoorbeeld of zij ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de andere adviezen van de werkgroep, zoals op het gebied van communicatieve uitingen.

7 Opmeer: 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 Opmeer kennen:

- 1) wettelijke burgerinitiatieven, conform de Verordening Burgerinitiatief;
- 2) particuliere initiatieven tot woningbouw, o.a. CPO in De Weere en Aartswoud;
- 3) particuliere initiatieven op het gebied van toerisme;
- 4) initiatieven voor de toepassing van innovatieve/duurzame energieopwekkingen;
- 5) bewonersinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn (RSA³⁸-project).

7.1 Wettelijke burgerinitiatieven sinds 2002

Wettelijk burgerinitiatief betekent dat burgers voorstellen mogen indienen bij de gemeenteraad³⁹. In de Verordening staan de regels voor het indienen van een burgerinitiatief. Zo kunnen inwoners van Opmeer onderwerpen, plannen of voorstellen rechtstreeks op de agenda van de gemeenteraad laten plaatsen. In de beginjaren vanaf 2002 zijn enkele initiatieven geweest, daarna tot en met 2015 niet meer. In het advies van de werkgroep burgerparticipatie is hier ook aandacht voor gevraagd (zie bijlage 2).

De gemeente Opmeer maakt geen burgerjaarverslag meer en heeft er voor gekozen om vanaf 2011 in de Jaarstukken in de paragraaf Bedrijfsvoering te rapporteren over de verplichte onderdelen van het burgerjaarverslag (dienstverlening, burgerparticipatie, bezwaarschriften). In deze paragraaf van de Jaarstukken 2012 tot en met 2015 is wel informatie over dienstverlening opgenomen maar niet over burgerparticipatie.

In april 2016 is het burgerinitiatief *Ouderenbeleid Opmeer* besproken. Dit burgerinitiatief vraagt aan de gemeenteraad uitspraken te doen over tien aanbevelingen in het rapport Resultaten burgerinitiatief 'Visie ouderenbeleid en wijksteunpunten in de gemeente Opmeer'. Het rapport is geschreven aan de hand van literatuur en bijeenkomsten met burgers.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

Het burgerinitiatief *Ouderenbeleid Opmeer* is ontstaan naar aanleiding van het raadsbesluit om de subsidie voor wijksteunpunt De Lindehof te verlagen. Het burgerinitiatief maakt zich zorgen over het voortbestaan van De Lindehof en het gevoerde ouderenbeleid in Opmeer. Het rapport gaat uitgebreid in op hoe het ouderenbeleid er in Opmeer uit moet zien, waarbij ook het ouderenbeleid 2014-2018 van de gemeente Opmeer is genoemd. Hoewel het initiatief zich in algemene zin verhoudt tot het raadsprogramma, gaat het met de tien aanbevelingen en de prioriteiten verder met de invulling daarvan. Het college heeft dit rapport betrokken bij de opstelling van het

³⁸ RSA: Regionale Sociale Agenda.

³⁹ Op de website van de gemeente Opmeer is bij de gemeenteraad het kopje 'Invloed op de raad' aanwezig.

RKC Medemblik – Opmeer

beleidskader 'Wijksteunpunten en dorpshuizen. Een verrijkende verrijking'. De raad heeft dit beleidskader vastgesteld. (Raadsbesluit 7 juli 2016).

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

Op de website staat hierover in algemene zin het volgende aangegeven:

Invloed op de raad

Het gemeentebestuur stelt zich open voor frequent contact met deze doelgroepen, maar daagt ook u als burger, uit om met initiatieven te komen. [Meer informatie over invloed op de raad](#)

Hoe gaat de gemeenteraad om met een burgerinitiatief?

De raad beslist in de eerstvolgende vergadering nadat het verzoek is ingediend of het burgerinitiatief op de agenda van de raadsvergadering wordt geplaatst. De raad beslist over het te volgen traject, maar een besluit over een burgerinitiatief kan uiteraard ook in een raadscommissie inhoudelijk worden voorbereid. Ook kan de raad van mening zijn dat eerst verder onderzoek moet worden gedaan.

Bij het burgerinitiatief 'Ouderenbeleid Opmeer' heeft het college een procedurevoorstel gemaakt. Omdat het gaat over een eerder genomen besluit, zal het college eerst haar visie geven, waarbij op dat moment (april 2016) nog niet alle ingrediënten bekend zijn voor een totaalplaatje. Op verzoek werd het initiatiefvoorstel toch in stemming gebracht. Het voorstel is met 5 stemmen vóór en 9 stemmen tegen verworpen. De procedure conform het voorstel van het college blijft gehandhaafd. Het voorstel is alle stukken die gerelateerd zijn aan dit onderwerp, waaronder de concept-beleidsvisie van B&W, te bespreken in de raadsvergadering van 7 juli 2016. Dit is gedaan. De raad heeft vervolgens op 12 september 2016 ingestemd met het advies van de raadswerkgroep Burgerparticipatie om als raad niet het voortouw te nemen in het toetsen van de beleidsvoornemens / ophalen van de mening van de burgers. De uitvoering van een adequate burgerparticipatie ziet de werkgroep als een verantwoordelijkheid van het college.

7.2 Particuliere initiatieven woningbouw sinds 2009

In de afgelopen jaren zijn er de volgende initiatieven particuliere woningbouw geweest.

- a) *CPO Ooster boekelweg te De Weere*. In 2009 is een verzoek afgewezen om 16 starterswoningen te realiseren via een CPO-constructie. In juni 2015 is een nieuwe aanvraag 'CPO De Weere' ontvangen voor 14 voornamelijk starterswoningen. Na diverse aanpassingen is het bestemmingplan vastgesteld op 4 februari 2016. Inmiddels loopt het traject waarbij jongeren voor zichzelf bouwen.
- b) *Centrumplan Hoogwoud*. Een projectontwikkelaar voert dit uit. In juli 2016 heeft de raad hiervoor een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld.
- c) *Appel Beton*. Een aantal jaren terug is op een bedrijventerrein een klein aantal woningen gebouwd op initiatief van de eigenaar.
- d) *Kleinschalig wonen De Weere*. Er hebben gesprekken plaatsgevonden met zorginstellingen. Dit initiatief wordt nu door bewoners verder uitgewerkt, met ondersteuning van de Wering en de Vereniging kleine kernen.

RKC Medemblik – Opmeer

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

In principe wil de gemeente particuliere initiatieven voor woningbouw positief benaderen, mits deze passen binnen de kaders van het ruimtelijk beleid, zoals bestemmingsplannen en de Structuurvisie Opmeer 2015. Dit geldt bijvoorbeeld voor het genoemde CPO-project in De Weere.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

In de commissie Ruimte wordt verslag gedaan van initiatieven woningbouw en van de voortgang van bestaande projecten. Dit geldt ook voor het CPO-project in de Weere. Het college besluit over de uitvoering en de toepassing van de wet ruimtelijke ordening. De raad beslist uiteindelijk over het voorstel.

7.3 Particuliere initiatieven toerisme sinds 2009

Hoewel er niet echt sprake is van particuliere initiatieven op het gebied van toerisme noemen we:

- a) *Opmeer, gewoon anders*. Sinds 2009 werkt de gemeente samen met lokale ondernemers op gebied van toerisme en recreatie. In 2015 is de conclusie getrokken dat het voor nu op lokaal niveau volstaat om in te zetten op de continuering van het netwerk en de promotieactiviteiten.
- b) *IJsbaan*. De IJsclub Spanbroek-Opmeer heeft een bijdrage gevraagd in de kosten voor realisatie van een natuurijsbaan. De IJsclub is ontstaan vanuit een initiatief van de dorpsraad Spanbroek-Opmeer. Dit is gehonoreerd (Raadsbesluit 9 juni 2016).

Hoe verhouden deze initiatieven zich tot het gevoerde beleid?

Het initiatief 'Opmeer, gewoon anders' is een samenwerking met de gemeente en past goed in het gemeentelijk beleid. Het initiatief 'IJsbaan' past in het gemeentelijk subsidiebeleid en dit burgerinitiatief past goed bij de gemeentelijke doelstelling met betrekking tot eigen regie en verantwoordelijkheid.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

Het college stelt raadsvoorstellen op en de raad beslist middels raadsbesluiten.

7.4 Initiatieven voor opwekken duurzame energie

In het raadsprogramma 2014-2018 is genoemd dat de gemeente initiatieven van duurzame en innovatieve energieopwekkingen en besparingen zal ondersteunen. In de praktijk beperkt het zich tot het verstrekken van subsidies aan burgers voor zonnepanelen.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

De aanvragen voor subsidies zonnepanelen passen in het gemeentelijk beleid.

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

Het college kent de subsidies toe conform het door de raad vastgestelde subsidiebeleid.

7.5 Andere initiatieven op het gebied van zorg en welzijn: RSA-project

Met provinciesubsidie is in het bovenregionale project 'Zorg en Welzijn in de kleine kernen' onderzocht hoe de leefbaarheid/vitaliteit van het platteland behouden kan blijven. Dit project viel onder de Regionale Sociale Agenda (RSA). Het project is uitgevoerd in de periode juni 2014-oktober 2015. Centrale vraag was: hoe stimuleer je als gemeente bewonersinitiatieven op het gebied van welzijn en zorg? De gemeente heeft dit project in de Weere uitgevoerd, in samenwerking met de Gemeenschapsraad De Weere.

Hoe verhoudt dit initiatief zich tot het gevoerde beleid?

De benoemde thema's door de inwoners, die tot pilots hebben geleid, zijn in de Adviesgroep Sociaal Domein Opmeer verder besproken. Zo is gewaarborgd dat zij passen in het beleid van de gemeente (Besluitenlijst college 9 februari 2016).

Hoe gaan de gemeenteraad en het college om met burgerinitiatieven?

De gemeente Opmeer was bestuurlijk en ambtelijk trekker van het bovenregionaal RSA - project.

Er is sinds de invoering van de coördinator burgerparticipatie nog beperkt wisselwerking met de wijkteams geweest, bijvoorbeeld over wat daar speelt qua initiatieven.

Tot slot merken we op dat 49% van de inwoners van Opmeer in 2015 heeft aangegeven het helemaal eens te zijn met de stelling 'Ruimte om initiatieven te realiseren voor inwoners en organisaties' (bij de beoordeling van deze stelling voor heel Nederland is dit percentage 36%).⁴⁰

⁴⁰ Bron: <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Burgerpeiling--c635882784903217881/--444/>

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 Raadslid.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 (NVRK) (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. Raadslid.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 Opmeer

1. Besluitenlijst van de vergadering van het college van Burgermeester en Wethouders van de gemeente Opmeer (11 augustus 2015).
2. Besluitenlijst van de vergadering van het college van Burgermeester en Wethouders van de gemeente Opmeer (9 februari 2016).
3. Brief aan de gemeenteraad over huisvesting statushouders (2 november 2015).
4. Inspraak van de heer André Martherus in de commissie Ruimte (24 mei 2016). Inclusief:
 - a) Brief aan bewoners over aanpassen inritten Hoogwoud (31 mei 2016)
 - b) Persbericht

RKC Medemblik – Opmeer

- c) Insprakverslag van de inloopavond op 13 juni 2016
- d) Brief aan Dorpsraad Hoogwoud (3 augustus 2016)
- e) B&W besluit over aanpassen inritten Hoogwoud (2 augustus 2016).
- 5. Jaarstukken gemeente Opmeer 2013, 2014 en 2015.
- 6. Notitie Burgerparticipatie: raadsadvies. Van de Raadswerkgroep Burgerparticipatie (28 september 2015). Inclusief de raadstukken:
 - a) Raadsvoorstel en besluit werkgroep Burgerparticipatie (5 november 2015)
 - b) Reactie college op conceptadvies werkgroep (12 augustus 2015)
 - c) Reactie werkgroep BP naar college (16 september 2015)
 - d) Reactie college, indicatie personele en financiële consequenties (6 oktober 2015).
- 7. Overzicht burgerparticipatie activiteiten, intern memo afdeling Ruimte (2016).
- 8. Raadsjaarplanning 2016 en bijlage met onderwerpen (17 februari 2016).
- 9. Raadsprogramma 2011-2014 en Raadsprogramma 2014-2018.
- 10. Raadsvergadering over het burgerjaarverslag (17 maart 2016).
- 11. Raadsvoorstel (13 april 2016) voor de raad van 21 april (punt 6 Burgerinitiatief visie ouderenbeleid en wijksteunpunten in Opmeer, indiening burgerinitiatief) en:
 - a) Burgerinitiatief voorstel Wijksteunpunten Opmeer (24 maart 2016)
 - b) Rapport Resultaten burgerinitiatief 'Visie ouderenbeleid en wijksteunpunten in de gemeente Opmeer'
 - c) Verslag raadsvergadering (21 april 2016) onder punt 12
 - d) Raadsvoorstel en besluit vaststelling beleidskader 'Wijksteunpunten en dorpshuizen, een verrijkende verrijking' (7 juli 2016).
- 12. Raadsvoorstel 2013 Kaders De Boogerd, inclusief toelichtingen (25 april 2013).
- 13. Raadsvoorstel en Advies aan de gemeenteraad over CPO Oosterboekelweg te De Weere, inclusief bijlagen (26 januari 2016).
- 14. Raadsvoorstel en besluit Advies raadswerkgroep Burgerparticipatie m.b.t. beslipunt 3 in raadsvoorstel 'Vaststelling Beleidskader Wijksteunpunten' (15 september 2016).
- 15. Raadsvoorstel en besluit Verzoek IJclub Spanbroek-Opmeer (9 juni 2016).
- 16. Raadsvoorstel Vaststelling kaderstellende notitie SEW-terrein Nibbixwoud (7 juli 2016).
- 17. Verslag commissie samenlevingszaken (25 mei 2016).
- 18. Verordening op het burgerinitiatief (14 november 2002).
- 19. Website gemeente Opmeer.
- 20. Westfries weekblad, Nieuws van de gemeente Opmeer (15 december 2015).

Bijlage 1 Burgerparticipatie openbare ruimte Opmeer



Op het beleidsveld openbare ruimte zijn de meeste burgerparticipatie-activiteiten. Deze zijn in de volgende tabel samengevat.

Soort project	Soort burgerparticipatie	Huidige stand
<u>Niet gelukt of gestopt:</u> - Bosplan Werkgroep - Vijverwerkgroep - Kruidentuinwerkgroep - Gemeentelijke moestuin/ kerstbomen tuin	Bewoners hadden ideeën voor kleinschalig beheer in projectjes in de openbare ruimte.	Niet van de grond gekomen of werkgroep is opgeheven. Er was geen draagvlak in de buurt.
<u>Succesvol:</u> - Zwerfvuil - Tuinonderhoud - Vlindertuin te Hoogwoud	Gemeente stelt klein materiaal beschikbaar. Samenwerking scholen, ouders, buurt en gemeente.	Kleinschalig opruimen zwerfvuil of onderhoud tuin. Op 24 juni is de Vlindertuin geopend en wordt gebruikt bij natuurlessen van scholen.
<u>In ontwikkeling:</u> - Hertenkamp - Boterbloem/ Pinksterbloem	Dorpsraad heeft voorlichtingsavond georganiseerd. Bewoners zijn betrokken bij planopzet. In bijeenkomst zijn problemen genoemd en oplossingen bedacht.	Doel is dat de dorpsraad met vrijwilligers het hertenkamp beheerd. Bewoners willen zich inzetten om de wijk netjes te houden. Afstemming met de gemeente moet nog plaatsvinden.

Bijlage 2 Opvolging adviezen werkgroep Burgerparticipatie Opmeer



In onderstaande tabel hebben we, vanuit de notitie van de werkgroep Burgerparticipatie, de bevindingen bij het gebruik van de verschillende vormen van burgerparticipatie, de adviezen van de werkgroep en de huidige stand van zaken (juli 2016) samengevat.

	Vorm burgerparticipatie	Gebruik	Advies/mening raads werkgroep	Stand van zaken
1	Spreekrecht raad en commissies	Inspraak is feitelijk te laat en heeft alleen in bijzondere gevallen effect.	Wijzig per 1 januari 2016 de functie van raadscommissies naar opiniërend.	Gerealiseerd. Inspreken kan ook op fractieavonden.
2	Initiatiefrecht (Verordening Burgerinitiatief)	De laatste jaren niet meer gebruikt. Mogelijkheid lijkt nauwelijks bekend.	Communiceer periodiek /planmatig over de mogelijkheden van burgerparticipatie en – initiatief.	Gebeurt niet planmatig. In het Westfries Weekblad is in december 2015 een stukje verschenen.
3	Dorpsraden. Het convenant met dorpsraden wordt in het 4 ^{de} kwartaal geevalueerd.	Dorpsraden zijn niet drempelverlagend voor burgers. Zij hebben wel overleg met het college.	De visie over de eigen woonomgeving ter informatie aan de raad voor te leggen.	Het convenant is medio juli 2016 nog niet geevalueerd.
4	Drempelverlagende activiteiten (nieuw instrument)	Burgers lijken afstand tot raadsleden te ervaren. Wel zijn raadsleden aanspreekbaar tijdens activiteiten.	Organiseer als gemeenteraad met vaste regelmaat een spreekuur in de diverse kernen.	Is nog niet gebeurd. Er moet een aanleiding zijn om iets te organiseren.
5	Benutting moderne media (nieuw instrument)	Gemeente heeft website en de 'Mijngemeente app'. Er is geen toepassing voor burgerparticipatie.	Realiseer een digitaal platform voor gemeente/inwoners met bijvoorbeeld een blog.	Nog niet gerealiseerd. Is onderhanden bij afdeling communicatie.
6	Centrale ingang (nieuw instrument)	Er is geen centraal aanspreekpunt voor burgerinitiatieven. Deze is er wel in Medemblik.	Onderzoek de haalbaarheid van één ambtelijke coördinator, voor voortgang en als contactpersoon.	Coördinator is benoemd. Is nog wel zoeken in de rol en wijze van invulling.

Bijlage 3 Samenvatting raadsjaarplanning 2016 Opmeer



In de raadsjaarplanning 2016 heeft het college 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 bestemmingsplan 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 armoedebelid, 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.

Geen van de aangedragen onderwerpen is door de raadswerkgroep burgerparticipatie geschikt bevonden. De ontwikkeling van bibliotheekbeleid en het thema veiligheid in de buurt zijn aangemerkt als kansrijk. Er is medio juli nog geen onderwerp bepaald. De raadsjaarplanning 2016 is per mail gestuurd naar de dorpsraden, maar niet rechtstreeks gecommuniceerd met de inwoners.

Gemeente Opmeer

De handvatten

bij het

Verkenkend onderzoek

Rekenkamerrapport: Burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de rol van de raad

Definitief rapport, 9 december 2016

Handvatten bij het Rekenkamercommissie rapport

De in dit boekje opgenomen handvatten behoren bij het rapport van 9 december 2016

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 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 uit 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

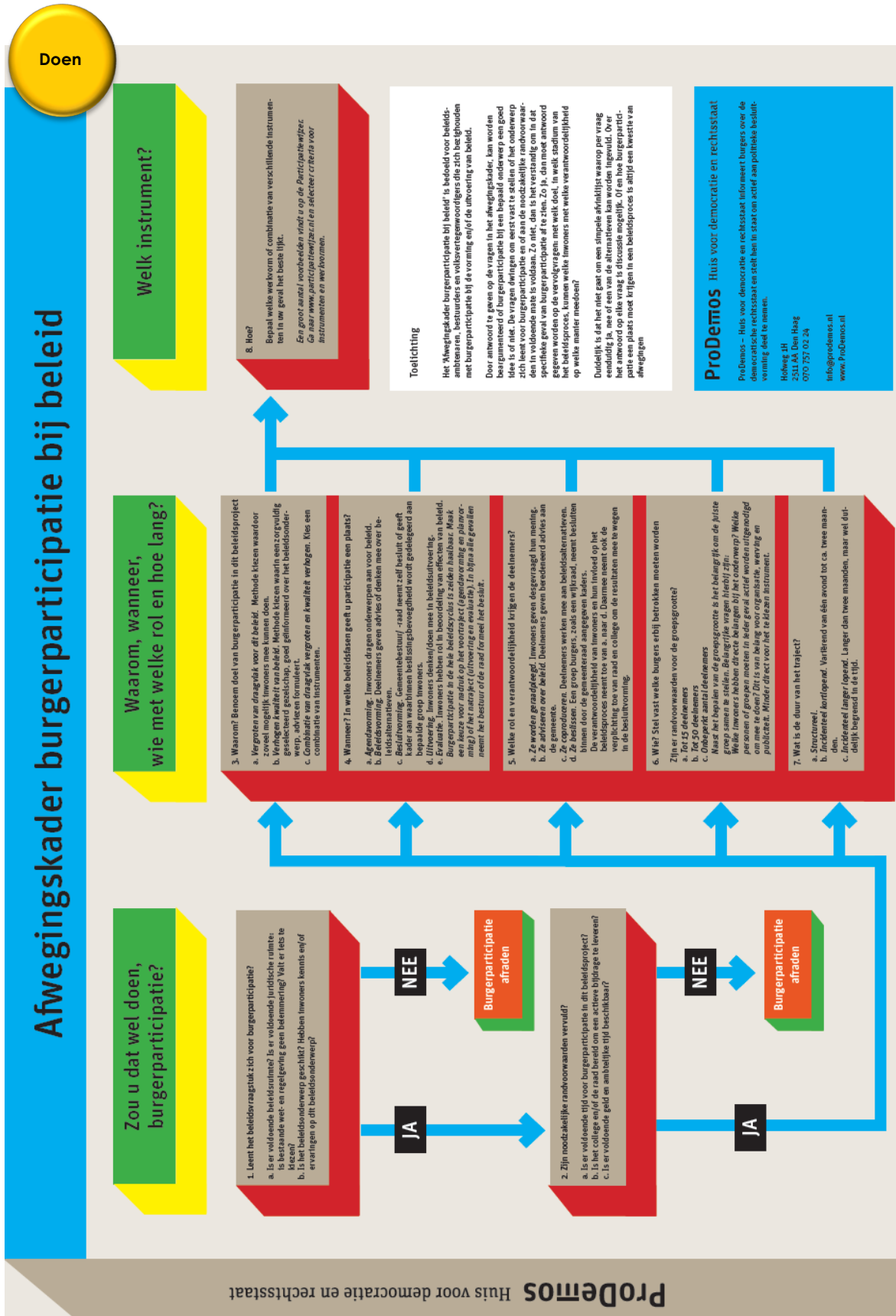
Bestuursstijl	Rol gemeente	Invloed burger
<u>Open autoritaire stijl</u>	Nemen we als gemeente onze verantwoordelijkheid en hakken we bestuurlijke knopen door?	Is de burger dus ontvanger van informatie?
<u>Consultatieve stijl</u>	Maken we als gemeente ons ‘huiswerk’ en raadplegen we de samenleving over 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 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