

Aan: Gemeenteraad **Van:** College van B&W

Auteur: Ruthger Schoonderbeek **Datum:** 9 januari 2012

Onderwerp: Burgerparticipatie (en betrokkenheid raad) in het kader van toekomstverkenningen

Bijlage(n):

- *De raad en burgerparticipatie*, Ministerie van BiZa, 2010.
- *Gemeentelijke herindeling: de burger buitenspel?*, drs. M. Otto, 2007.
- *Spoorboekje burgerparticipatie*, Gemeente Lingewaard, 2010.
- *Nota Burgerparticipatie*, Gemeente Oud-Beijerland, 2007.

Inleiding

In de commissievergadering d.d. 15 december 2011 is bij de behandeling van het raadsvoorstel inzake het starten van toekomstverkenningen aandacht gevraagd voor de betrokkenheid van de burger en het maatschappelijke veld in het proces (hierna kortweg genoemd: burgerparticipatie). Tijdens de vergadering bleek de behoefte aan meer inzicht op welke wijze deze burgerparticipatie vorm en inhoud zal krijgen. Ook werd meer duidelijkheid gevraagd op het punt van betrokkenheid van de raad.

In deze memo wordt allereerst ingegaan op de historie van burgerparticipatie, de vraag wat burgerparticipatie is en een aantal aspecten ervan (mate van participatie, motieven, randvoorwaarden, praktijkvoorbeelden). Als bronnen hiervoor is o.a. gebruik gemaakt van de nota's en artikelen hierboven genoemd als bijlagen bij deze memo.

Na het informatieve deel wordt in deze memo ingezoomd op de in onze gemeente voorgestelde toekomstverkenningen en op welke mogelijke wijzen daarbij burgerparticipatie vorm en inhoud kan worden gegeven. Ook de rol van de raad komt daarbij aan de orde.

Deze memo vervangt het onderdeel *Burgerparticipatie* in hoofdstuk 7 van de Nota "Koersbepaling, verkenning van toekomstscenario's".

Historie van burgerparticipatie

Traditioneel gezien vervult burgerparticipatie geen wezenlijke rol in het Nederlandse systeem van onze representatieve democratie. Burgerparticipatie heeft zich -aanvankelijk in de vorm van inspraak- vooral ontwikkeld in de jaren '70 van de 20ste eeuw. Daarvoor beperkten burgers zich vooral tot passieve participatie door te stemmen op de vertegenwoordigers van hun zuil en het zo nu en dan aanspreken van die vertegenwoordigers.

Inmiddels is de Nederlandse maatschappij een opener "onderhandelingshuishouding" geworden, waarin de overheid op het grotere speelveld slechts één van de vele spelers is bij het maken van beleid. Dit heeft de roep om burgerparticipatie vanuit de politiek versterkt, vooral om de relatie tussen bestuur en burger te verstevigen. Zo heeft de Tweede Kamer in 1993 de volgende motie Willems aangenomen:

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
constaterende, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten is ingesteld om de relatie tussen kiezer en gekozenen en burger en bestuur nader te onderzoeken;
overwegende, dat de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling zal kunnen bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur;*

overwegende, dat raadpleging van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling van verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid kan bewerkstelligen; verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers; en gaat over tot de orde van de dag.
(22 december 1993, nr. 21427).

De aangehaalde motie is mede de basis van vele participatietrajecten die vanaf de jaren '90 zijn gestart. Het betrekken van burgers gebeurt nu eerder in de beleidscyclus en burgers mogen nu naast meepraten soms ook meedenken en heel soms zelfs meebeslissen over beleid.

Wat is burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan worden omschreven worden als *“het (actief) betrekken van (groepen) burgers bij beleids- of besluitvorming”*. Er zijn ook diverse andere omschrijvingen in omloop, maar de kern van alle omschrijvingen ligt er in dat in situaties waarin het gemeentebestuur over een bepaalde beslissingsbevoegdheid beschikt, het burgers, al of niet op een bepaalde wijze georganiseerd, betreft bij het gebruik maken van die beslissingsbevoegdheid of in het proces dat daartoe leidt.

Dat betrekken kan met een verschillende mate van verstrekkendheid en op verschillende wijzen plaatsvinden. Ook leent niet elk onderwerp zich even goed voor elke vorm van burgerparticipatie en gelden er voor burgerparticipatie bepaalde randvoorwaarden. Op dat soort aspecten wordt hierna ingegaan.

Mate van burgerparticipatie

Het betrekken van burgers bij beleidsvorming impliceert dat de burger een zekere invloed heeft bij de opstelling van beleid of besluitvorming. Een belangrijke vraag bij burgerparticipatie is hoeveel invloed krijgt de burger, m.a.w. welke rol krijgt de burger toebedeeld in het proces?

De verschillende opties kunnen in kaart worden gebracht door middel van de zogenaamde participatieladder:

Traptrede	Niveau van participatie
5	Meebeslissen
4	Co-producen
3	Adviseren
2	Raadplegen
1	Informereren

Hoe hoger op de 'ladder', hoe interactiever het beleid en hoe meer invloed de burger heeft in het beleidsvormingsproces en op de besluitvorming.

Motieven voor burgerparticipatie

Er zijn verschillende motieven vanuit het openbaar bestuur om burgers te betrekken bij beleids- en besluitvorming. Globaal kunnen de volgende doelstellingen van burgerparticipatie worden onderkend, welke in een verschillende mix in concrete processen zijn terug te vinden:

- *Vergroten van maatschappelijke acceptatie (draagvlak)*

Doordat inwoners en stakeholders vroegtijdig meepraten over het beleid / te nemen besluit wordt de acceptatie hiervan vergroot. Tevens wordt de kans verkleind dat inwoners na het moment van besluitvorming of invoering van het beleid / besluit weerstand bieden.

- *Kwaliteitsverbetering*

Het betrekken van andere actoren in het besluitvormingsproces kan leiden tot het verrijken van het beleid of de beslissing, door de inbreng van nieuwe vormen van kennis, informatie en ervaringen. Deze verrijking of verbetering kan zowel betrekking hebben op de formulering van de probleemstelling als op de formulering van de daaruit voortvloeiende oplossing.

- *Verhoging van de democratische legitimiteit van het besluit*

Participatie kan ook worden geïnitieerd vanuit de opvatting dat overheidsbeleid en bepaalde besluitvorming op democratische wijze moet worden geproduceerd, waarvoor een open en transparant besluitvormingsproces moet worden nagestreefd, met zo mogelijk een brede participatie van de zijde van de burger.

Wanneer wel burgerparticipatie en wanneer niet? - Randvoorwaarden

Niet elk onderwerp leent zich even goed voor burgerparticipatie. Het anders dan weloverwogen toepassen van burgerparticipatie moet dan ook worden afgeraden. Want wanneer burgerparticipatie wordt toegepast ten aanzien van een onderwerp dat zich daar niet voor leent, op een niveau (zie participatieladder) dat niet bij het onderwerp past of met voorbijgaan aan de (hierna vermelde) randvoorwaarden, dan is de kans reëel dat juist het tegengestelde effect optreedt van hetgeen met burgerparticipatie wordt beoogd. Zo kunnen het draagvlak voor het besluit en/of het vertrouwen in het bestuur juist afnemen door een verkeerde toepassing van burgerparticipatie.

Onderstaande randvoorwaarden bepalen (mede) in hoeverre een onderwerp geschikt is voor de toepassing van burgerparticipatie:

- Het onderwerp moet *voldoende ruimte* bieden voor andere ideeën, alternatieven en oplossingen: de bereidheid om invloed te delen en om inzicht te geven in het verloop van het proces en de afwegingen die worden gemaakt zijn daarbij essentieel.
- Er is *duidelijkheid* over de *rol* en *inbreng* van de overheid, burgers en andere belanghebbenden. Dit betekent onder andere dat het bestuur weet waaraan het de uitkomsten van een interactief proces zal toetsen, maar ook dat het samenspel tussen de verschillende geledingen van het bestuur een eenduidig optreden naar buiten mogelijk maakt.
- *De inhoudelijke en juridische kaders* zijn van te voren helder bepaald. Van te voren wordt duidelijk aangegeven welke (beleids)wensen wel of niet mogelijk zijn. De bandbreedte waarbinnen de burgers invloed kunnen uitoefenen wordt met andere woorden vooraf duidelijk aangegeven. Tevens worden de mogelijkheden binnen de juridische en beleidsmatige kaders vooraf aangegeven.
- Er zijn voldoende *financiële middelen* en *capaciteit* beschikbaar om het proces van burgerparticipatie te ondersteunen én uit te voeren.
- Het *tijdsaspect*: er is voldoende tijd om het proces en de burgers/organisaties die participeren serieus de kans te geven iets tot stand te brengen.
- De verschillende partijen communiceren *open* met elkaar en er is sprake van een *vertrouwensbasis* tussen gemeentebestuur en betrokken partijen.

Beleidskader herindeling

Eén van de drie scenario's van de toekomstverkenningen betreft een gemeentelijke fusie. Gelet daarop is het hier dienstig ook aan te geven wat het landelijke Beleidskader herindeling zegt over het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij herindelingsprocessen.

Uitgangspunt van het Beleidskader is dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij een herindelingsproces. Het is volgens het Beleidskader de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in maatschappelijk draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen. Dat betekent dat in het herindelingsadvies aandacht moet worden besteed aan de initiatieven die het gemeentebestuur heeft ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren, onder meer door aan te geven op welke wijze het gemeentebestuur inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken heeft gedurende verschillende fasen van het herindelingsproces. Daarnaast bevat het herindelingsadvies een weergave van de ingediende zienswijzen en wordt tevens aangegeven wat daarmee inhoudelijk is gedaan.

Praktijk burgerparticipatie bij toekomstverkenningen en herindelingen

De participatieladder laat zien dat burgers in een verschillende mate kunnen participeren in processen die leiden tot overheidsbeslissingen (van informeren tot meebeslissen). In de meeste gevallen worden burgers bij toekomstonderzoeken en herindelingen betrokken op de niveaus van "informeren" en "raadplegen" (niveaus 1 en 2 op de participatieladder). Een verdergaande mate van participatie dan "adviseren" (niveau 3 op de participatieladder) komt niet veel voor.

Dit is overigens niet specifiek zo daar waar het gaat om toekomstverkenningen of herindelingen. Uit onderzoek blijkt dat ook als het over andere onderwerpen gaat, burgerparticipatie vaak niet verder gaat dan consultatie en dat gemeentebesturen veelal de beslissende rol aan zichzelf voorbehouden. Iets wat op zichzelf overigens niet zo vreemd is wanneer dit wordt gezien in het licht van het bestuurlijke stelsel van representatieve democratie dat wij in Nederland kennen.

In hoofdstuk 3 (Praktijkvoorbeelden) van de hierbij gevoegde brochure "De raad en burgerparticipatie" staat een tweetal interessante en lezenswaardige voorbeelden beschreven van de inzet van burgerparticipatie in een gemeente waar een toekomstverkenning heeft gespeeld (Hardenberg) en een gemeente waar een herindeling actueel was (Naarden).

Met inachtneming van hetgeen hiervoor in algemene zin over burgerparticipatie is gesteld en mede geïnspireerd door de genoemde twee praktijkvoorbeelden zal hierna een voorstel worden gedaan voor de vormgeving van burgerparticipatie in het kader van de verkenningen in onze gemeente, daarbij rekening houdend met de specifieke situatie en eigen cultuur in onze gemeente. Tevens zal in dat kader de betrokkenheid van de raad aan de orde komen.

Gedachten over burgerparticipatie t.a.v. toekomstverkenningen Kollumerland c.a.

- In de aanvangsperiode van de verkenningen: enkele bijeenkomsten in de vorm van een soort "Politieke Café"; bemensing vanuit raad en college samen. Aan het begin van deze bijeenkomsten kan door het college in een presentatie worden aangegeven hoe de feitelijke situatie er uit ziet en waar we nu staan, wat de achtergrond is van de te verkennen scenario's, etc. Dit om een kader (een zekere begrenzing en gerichtheid) onder de discussie te leggen; gezien de algemene uitgangspunten die gelden voor burgerparticipatie (zie hiervoor) kun je niet goed zonder een dergelijk kader.

Na de beginpresentatie kunnen de aanwezigen in een ongedwongen setting kwijt hoe zij over de scenario's denken en wat zij in dat verband eventueel aan het gemeentebestuur willen meegeven. Vanuit enerzijds hun volksvertegenwoordigende als anderzijds hun eindverantwoordelijke rol is zoals aangegeven aanwezigheid van en eventueel inzet van raadsleden hierbij uitgangspunt.

- In het eerste kwartaal van 2012 heeft het gemeentebestuur gesprekken met de verenigingen van Plaatselijk Belang in de gemeente. Op de agenda's voor deze bijeenkomsten kan het onderwerp van de toekomstverkenningen worden opgenomen. Tijdens de overleggen kunnen de gevoelens ten aanzien van de verschillende scenario's en eventuele aandachtspunten daarbij van de zijde van de verenigingen worden ingewonnen.
- Als de verkenningen zijn afgerond en daaruit een voorkeursvariant naar voren komt, kan een volgende ronde van raadpleging worden georganiseerd. De beslissing over het te kiezen scenario behoort in onze representatieve democratie uiteraard toe aan de gemeenteraad, maar in een raadpleging van de inwoners kunnen te zijner tijd nader uit te werken vragen worden voorgelegd met betrekking tot de dan bekende voorkeursvariant. Op basis van deze vragen kunnen inwoners en organisaties in de gelegenheid worden gesteld eventuele aandachtspunten, wensen of andere elementen in het kader van het realiseren van de voorkeursvariant mee te geven aan het gemeentebestuur. De concrete vormgeving van de participatie in deze ronde kan te zijner tijd nog nader worden bepaald en uitgewerkt (gedacht kan worden aan algemene bijeenkomsten, gericht overleg met bepaalde doelgroepen, reactie-mogelijkheid op gemeentelijke website, etc.).

Op deze wijze zijn er in deze fase van toekomstverkenning verschillende participatiemomenten, hetgeen in een proces als dit niet ongebruikelijk is. De eerstgenoemde twee aan het begin van het proces en de laatstgenoemde op het moment dat de voorkeursvariant bekend is.

De daadwerkelijke *realisering* van de variant die wordt gekozen is een volgende fase, met t.z.t. nader uit te werken, eigen momenten van burgerparticipatie.

Betrokkenheid gemeenteraad in het algehele proces

In de commissievergadering van 15 december jl. zijn ook vragen gesteld over de betrokkenheid van de raad in het totale proces. Daarover kan het volgende gezegd worden.

Binnen de rolverdeling die het dualistische bestuursstelsel met zich mee brengt, staat het buiten kijf dat het bepalen van de toekomst van de gemeente behoort tot de competentie van de gemeenteraad. De uitvoering en voorbereiding van raadsbesluiten behoort tot de competentie van het college. Deze rolverdeling kan in beginsel ook op het vlak van de toekomstverkenningen worden aangehouden, maar gelet op het grote en strategische belang van het onderwerp waar het om gaat, ligt het wel voor de hand aanvullende afspraken te maken om te waarborgen dat raad en college in elkaars verlengde blijven opereren.

De betrokkenheid van de raad kan o.a. als volgt worden vormgegeven:

- zowel raads- als collegeleden een actieve rol geven in het kader van de burgerparticipatie (de Politieke Café's als hiervoor genoemd);
- de vormen van burgerparticipatie laten ontwikkelen en voorbereiden onder regie van griffier en gemeentesecretaris gezamenlijk;

- de voortgang van het algehele proces als vast agendapunt opnemen op de agenda van het Seniorenconvent en het Seniorenconvent in die zin voor het college als een klankbordgroep vanuit de raad te laten fungeren (de gemeentesecretaris kan voor dat agendapunt bij de vergaderingen van het Seniorenconvent aanschuiven);
- de eisen die aan de verkenningen worden gesteld (welke aspecten worden met welke mate van diepgang onderzocht) vooraf laten accorderen (bijvoorbeeld door het Seniorenconvent)
- het voorstel met betrekking tot de uiteindelijk te kiezen variant wordt t.z.t. tezamen met de resultaten van de burgerparticipatie-ronden uiteraard via de reguliere procedure voorgelegd aan commissie en raad.

Tot slot

In het voorgaande is uiteen gezet hoe vanuit het college wordt aangekeken tegen het onderwerp van burgerparticipatie en de samenwerking raad-college in het kader van de toekomstverkenningen. Daarbij past een aanvullende opmerking in het kader van de relatie tot de gemeenten Dongeradeel en Dantumadiel.

Het raadsvoorstel dat op 19 januari 2012 behandeld wordt gaat uit van verkenning van een drietal scenario's. Het scenario van behoud van zelfstandigheid kan zelfstandig door onze gemeente worden verkend. De andere twee scenario's hebben een nadrukkelijke relatie met de gemeenten Dongeradeel en Dantumadiel. Voor de verkenning van die scenario's zal over de aanpak en werkwijze dan ook nadrukkelijk afstemming en samenwerking met die beide gemeenten nodig zijn. Dat kan ook betrekking hebben op de onderwerpen die in deze memo behandeld zijn en leiden tot nieuwe of aanvullende inzichten.

Indien een afstemmingsstructuur via het Seniorenconvent wordt ingericht als hiervoor geadviseerd, kunnen dergelijke eventuele ontwikkelingen in dat overleg worden afgestemd.

Kollum, januari 2012.