



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Publicatiereeks over burgerparticipatie

De raad en burgerparticipatie



De raad en burgerparticipatie

Ieder in zijn rol en in zijn kracht

*Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden
voor gemeenteraden en raadsleden*

Voorwoord

De sleutel voor de verdere verdieping en versterking van burgerparticipatie ligt zonder twijfel bij de raad. Als volksvertegenwoordiging vormt de gemeenteraad het scharnierpunt tussen de burgers en de gemeente. Mede door de dualisering lijkt de rol van de raad bij burgerparticipatie langzaam te veranderen. Dit werd goed zichtbaar in de uitwisseling tussen griffiers in de proeftuin van het programma van Binnenlandse Zaken en de VNG “In Actie met Burgers!”. Aan de begeleiders van deze proeftuin van bureau De Beuk hebben we gevraagd om in kaart te brengen welke vernieuwende praktijken er op dit gebied zichtbaar zijn, welke nieuwe rollen de gemeenteraad vervult bij burgerparticipatie.

Het algemene beeld, ook van mij, was dat burgerparticipatie doorgaans wordt georganiseerd door het bestuur en dat de volksvertegenwoordiging moeite moet doen om de vinger aan de pols te houden. Vooraf wordt dat gedaan met behulp van kaderstelling, een instrument met de nodige beperkingen (zie ook de publicatie over participatienota's in deze reeks). En achteraf is het voor de raad niet eenvoudig om in de besluitvorming af te wijken van de resultaten van een participatieproces. Burgerparticipatie is lastig voor een gemeenteraad; representatieve democratie en participatieve democratie lijken soms te botsen.

Maar het kan ook anders. Een gemeenteraad die actief luistert, toetst en uiteindelijk bepaalt. Als de raad een actieve rol speelt in het proces kunnen representatieve en participatieve democratie elkaar juist versterken! De volksvertegenwoordigers maken (vooraf) en toetsen (achteraf) concrete procesafspraken tussen burgers, college en raad. Ze kunnen ook het vertrouwen en de legitimiteit van hun besluiten vergroten door zelf vaker burgerparticipatie te organiseren. Voordeel van deze werkwijze is dat de lijnen kort blijven en de politiek vanaf het begin de opvattingen van bewoners kan meenemen. Bovendien wordt de deliberatieve kwaliteit van de besluitvorming verbeterd. Een verrassende uitkomst van de proeftuin over de rol van de raad was dat intussen meerdere gemeenteraden deze nieuwe werkwijze uitproberen.

Deze verkenning van De Beuk bestaat uit een compilatie van praktijkvoorbeelden van deze vernieuwende werkwijzen, samen met de mening van experts die hierover hun licht laten schijnen. Het eindproduct van deze verkenning ligt nu voor u. Het vormt een mooie aanvulling op de handreiking voor raadsleden over burgerparticipatie die de VNG binnenkort uitbrengt. Die handreiking burgerparticipatie richt zich op de mogelijkheden van raadsleden binnen de meer gangbare rolverdeling binnen gemeenten.

Dit boekje is een onderdeel van een reeks publicaties over burgerparticipatie die aan het begin van de raadsperiode 2010-2014 verschijnt om inspiratie te bieden voor nieuwe gemeentebesturen. Het bredere kader van dit burgerparticipatiebeleid is samengevat in acht bouwstenen voor lokale burgerparticipatie onder de passende titel *Vertrouwen in de burger*, in dit boekje als bijlage toegevoegd.

Ik wens u veel inspiratie en goede participatie.

Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties,
Andrée van Es

Inhoudsopgave

1	Burgerparticipatie: de burger en de raad aan zet	6
	De raad maakt het verschil	7
	De veranderende context	8
	Het kan ook echt anders: kansen voor de raad vanuit zijn verschillende rollen	9
	De raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente (kaderstellend)	9
	De raad als initiatiefnemer van het proces (kaderstellend)	9
	Een goed begin van een participatieproces: de startnotitie	10
	De raad als kwaliteitsbewaker van het proces (controlerend)	10
	De raad als beoordelaar van de resultaten van het proces (controlerend)	11
	De raad als bruggenbouwer: betrokken en zichtbaar (volksvertegenwoordigend)	11
	De raad als bewaker van het democratisch besluitvormingsproces (volksvertegenwoordigend)	12
	Reflecteren en leren: ontwikkelingsproces voor iedereen	12
	Uitwisselen van ervaringen	13
2	Actuele theoretische inzichten	14
	Burgerparticipatie en representatieve democratie	14
	Aandacht voor het proces	18
	Inbedding in het besluitvormingsproces	19
	Interview met Marcel Boogers,	20
	Interview met Prof. dr. ing. Geert Teisman,	22
3	Praktijkvoorbeelden	24
	Hardenberg - Toekomstvisie	25
	Naarden - Herindeling	28
	Almere - Duurzaamheidprincipes	31
	De rol van de gemeenteraad	33
	Intermezzo: Georganiseerd advies van de burger	36
	Haarlemmerliede en Spaarnwoude - Strategische visie	41
	Binnenmaas - Vitale kernen	45
	Intermezzo: Proefarena in Tiel	49
	Arnhem - Ontwikkelingsvisie	52
	Velsen - Samenspraak	56
4	Verder lezen	60
	Bijlage 1	62
	Proeftuin De rol van de raad bij burgerparticipatie	62
	Bijlage 2	66
	Vertrouwen in burgers	67
	Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid	69

1

Burgerparticipatie: de burger *en* de raad aan zet

3 maart 2010: gemeenteraadsverkiezingen. Uitslagen die verschuivingen teweeg brengen. Een opkomst die historisch laag is. Steden en gemeenten die politiek geheel verkleuren. Wat zegt dat, welke betekenis kan je daaraan hechten?

De uitslagen geven aan dat de stemmende burgers ontevreden of zoekend zijn, dat ze niet meer ‘vaste achterban’ van een partij zijn. Mensen die niet gaan stemmen doen dat uit onwil, desinteresse of omdat ze geen partij of vertegenwoordigers zien waar zij voldoende vertrouwen in hebben. Deze signalen gaan ook de politiek aan en zeggen iets over de verbinding met en legitimatie van de politiek. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daar in haar recente advies “vertrouwen op democratie” het nodige over gezegd (zie hoofdstuk 2).

Als er iets blijkt uit deze verkiezingen, is het wel dat de raad weer van de burger moet worden. Raden en raadsleden moeten verbinding maken met bewoners, ondernemers, kunstenaars, maatschappelijke instellingen in hun lokale samenleving. Verbinding door ruimte te durven geven, door een andere houding in te durven nemen en door je rol in het veranderende lokale samenspel bewust in te vullen.

Deze bundel gaat over die verbinding, die bejegening en over die rol. Burgerparticipatie biedt daarvoor handvatten, maar vooral ook het bewustzijn dat er na de verkiezingen talloze mogelijkheden zijn om in het democratisch proces de burger een actievere rol te geven en als raad die ruimte aan de burger te gunnen. Dat kan in onze democratie, als je maar wilt.

De raad maakt het verschil

Steeds meer gemeenten hebben de laatste jaren ervaring opgedaan met allerlei vormen van burgerparticipatie. Zo langzamerhand realiseren gemeenten zich dat het belangrijk is om aan participatie te doen, waarbij een beleidskader of nota Burgerparticipatie helpen, waarin spelregels en aanpakken beschreven staan. Echter: nog niet de helft van de gemeenten heeft dat ook daadwerkelijk gerealiseerd.

Op zichzelf is er sprake van een positieve ontwikkeling van burgerparticipatie op lokaal niveau (qua houding en uitvoering) en je ziet dat in gemeenten het college, ambtenaren, bewoners, bedrijven en instellingen elkaar op het podium van de burgerparticipatie kennen en tegenkomen. Op dat podium komen de gemeenteraden ook steeds meer toe aan de belangrijke rol die zij daar kunnen spelen. Juist de raad kan de brug (heen én terug) bouwen en de verbinding leggen naar bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in de lokale samenleving. Daarin zit een van de belangrijkste verbindingsschakels van de raad naar de burger en naar wat er speelt in de lokale samenleving.

In verschillende gemeenten zie je inmiddels raden en raadsleden die verantwoordelijkheid pakken. Rond de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning hebben nogal wat raden zelf het contact met zowel bewoners en zorgvragers als met zorgaanbieders en andere instellingen gezocht. Veel raden voelden de verantwoordelijkheid om te zorgen dat de invoering van de WMO zo goed mogelijk verliep.

Er zijn meer voorbeelden (zoals bij toekomstvisies en gebiedsontwikkelingen) waar de raad zijn verantwoordelijkheid neemt om daar waar nodig en logisch in te zetten op burgerparticipatie of in ieder geval goed toe te zien op de kwaliteit van participatieprocessen. In hoofdstuk 3 beschrijven we een aantal voorbeelden waarin de rol van de raad specifiek naar voren komt.

De veranderende context

De invloed van de raad op burgerparticipatie (zowel het proces als de uitkomsten) is groot, de betrokkenheid van de raad bij burgers maakt echt het verschil. Bewoners die zien dat de raad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig is bij een proces, voelen zich tot op het hoogste niveau serieus genomen. Op dat moment werk je als raad aan vertrouwen. Juist als een raad op afstand blijft en onzichtbaar is, gaan bewoners twifelen aan de zin van hun bijdrage. Zij gaan het risico incalculeren dat als puntje bij paaltje komt en de raad beslissingen gaat nemen, hun inbreng niet bekend is bij de raad of niet zal worden meegewogen.

Het is dus aan de raad en de raadsleden om te laten zien hoe serieus zij de participatie of initiatieven van de burger nemen en hoezeer zij die ook waarderen. En dat vereist ook het lef om meer ruimte en vertrouwen aan de burger te geven. Het vraagt de bereidheid van de raad en de politiek om dat daadwerkelijk te laten zien. Dat doe je als raad, als je het geven van ruimte voor beïnvloeding door de burger niet ziet als een beperking van de representatieve democratie, maar juist als een verruiming ervan en als een meerwaarde voor de lokale samenleving. En door glashelder te communiceren waar de raad (of iemand anders) over besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever hun invloed wel en niet gaat.

Politiek bedrijven verandert mee: lokale issues worden belangrijker, enerzijds omdat de (partij)politieke verschillen tussen partijen vervlakken en anderzijds omdat burgers zich meer betrokken voelen. Door in te spelen op de lokale thema's en hierin ruimte te bieden aan beïnvloeding door bewoners, maak je als raad verbinding met de lokale samenleving en vergroot je de kwaliteit van het bestuur.

Het kan ook echt anders: kansen voor de raad vanuit zijn verschillende rollen

In hoofdstuk 2 geven we voorbeelden van hoe deskundigen vinden dat het anders kan en in hoofdstuk 3 beschrijven we dat aan de hand van voorbeelden die ingaan op hoe de raad zijn rol en hoe raadsleden hun rol kunnen nemen.

Een raad die iets wil met burgerparticipatie, heeft daarvoor vanuit zijn rollen verschillende mogelijkheden.

De raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente (kaderstellend)

De meest duidelijke manier waarop je als raad kunt laten zien dat het je menens is met 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 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.

De raad als initiatiefnemer van het proces (kaderstellend)

De raad kan op nog meer manieren vormgeven aan zijn kaderstellende rol. 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.

De raad kan ook heel goed zelf als procesarchitect en initiatiefnemer optreden. Wat er ook gebeurt in de samenleving en hoeveel je ook ziet veranderen in de bestuurlijke verhoudingen, toch blijven bewoners de raad zien als een uitermate belangrijk en bepalend orgaan. Het is daarom ook zo belangrijk dat je als raad je verantwoordelijkheid neemt.

Dat kan door de startnotitie bij een project met burgerparticipatie (zie hieronder) te gebruiken, door zichtbaar te zijn en door een effectieve inzet. Dat kan nog sterker door als raad ook assertief te zijn, oftewel door je gedachten, gevoelens en meningen op een directe, eerlijke en gepaste wijze te geven. Door op te komen voor een actieve, eigen, rol van de raad op een manier die past bij de situatie en die respectvol is naar

alle anderen. De raad van de gemeente Hardenberg heeft op deze manier een toekomstvisie ontwikkeld.

En 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 én 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. Dat geldt zeker voor de verantwoordelijkheid in besluitvorming en het managen van verwachtingen. Het proces moet zorgvuldig worden afgerond en met een terugkoppeling van alle afwegingen en onderbouwingen van genomen besluiten.

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, enz. Als raad is dat het instrument waarlangs je de voortgang en de kwaliteit van het proces kan meten, maar ook de plek 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. De aanpak van Vitale Kernen in de gemeente Binnenmaas is hiervan een voorbeeld.

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 om inhoudelijke grenzen waarmee de beïnvloedingsruimte van de deelnemers wordt 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 strategisch visie.

De Nationale Ombudsman gebruikt de term “We gooien het in de inspraak” als titel voor zijn rapport over burgerparticipatie (zie hoofdstuk 2). Daarmee geeft hij aan hoe ’t niet moet. Een zorgvuldig proces vraagt om een zorgvuldige voorbereiding, om een zorgvuldige uitvoering en een zorgvuldige afronding. Van tevoren mensen goed toerusten en naderhand goed evalueren en ervan leren horen daar gewoon bij.

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.

Ook door na afloop van een traject als raad of raadslid terug te komen bij bewoners om te kijken of de resultaten beklijven en leiden tot wat je wilde bereiken, blijf je actief werken aan de verbinding die je in het proces tot stand hebt gebracht.

Je gezicht laten zien is al een goede stap, maar je kan ook actiever deelnemen. Je kan actief informatie ophalen door zelf als gesprekleider op te treden of gesprekken bij te wonen. Je kan ook meewerken aan de inzet van nieuwe instrumenten en werkvormen waardoor je als raad de inbreng van bewoners nog beter kunt ontvangen.

Zo vervul je je rol van bruggenbouwer naar bewoners en actieve volksvertegenwoordiger optimaal. In Naarden is op deze wijze gewerkt om de mening van de bevolking over de herindelingsopties te vernemen.

Er is een veelheid aan digitale en visuele instrumenten die je als raadslid kan benutten om het contact met de bewoner te verstevigen: denk aan digitale debatten, internetfora, videoboodschappen, spreekuur houden en de sociale media als twitter, facebook en hyves. Naar bewoners toegaan in “hun” digitale omgeving is voor steeds meer groepen vertrouwd genoeg.

Een werkvorm die voor de raad veel inzicht kan opleveren in de verschillende belangen die in een proces een rol spelen, is de arena. Een werkvorm die in een aantal van de beschreven voorbeelden is gebruikt. In de arena komen verschillende groepen belanghebbenden bij elkaar en leggen daar elkaars belangen naast en tegenover elkaar. Uiteindelijk kunnen de deelnemers aan zo’n arena hun eigen en andermans belangen op waarde schatten. Voor de raad biedt dit een uitgelezen mogelijkheid om alle belangen waar te nemen en dit te gebruiken bij zijn eigen belangenafweging en bij de verantwoording van de besluitvorming.

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 (hoofdstuk 2) als in de praktijkvoorbeelden (hoofdstuk 3) 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 geen overbodige luxe.

De raad kan zelf aangeven waar hij in de voorbereiding behoefte aan heeft, maar ook bij bewoners en andere te verwachten deelnemers (laten) navragen aan welke training of voorbereidingscursussen zij behoefte hebben.

Uitwisselen van ervaringen

In alle dynamiek van artikelen, literatuur en nota's over burgerparticipatie is relatief weinig aandacht besteed aan de rol van de raad en de raadsleden. Wel was er daarover in 2009 een proeftuin vanuit het Actieprogramma Lokaal Bestuur. (Zie in de bijlage een samenvatting van de resultaten.) Het is waardevol om de inzichten en leerpunten die de Proeftuin Rol van de Raad opleverde, verder te benutten en de lijn van informatie uitwisselen en leren van elkaars ervaringen door te zetten. De website van de Vereniging van Griffiers www.griffiers.nl is in februari 2010 uitgebreid met een interactieve pagina. Daarop kunnen griffiers en raadsleden elkaar informatie geven, ervaringen uitwisselen en afspraken maken om bij elkaar werkbezoeken af te leggen.

2

Actuele theoretische inzichten

Burgerparticipatie en representatieve democratie

Staat een actieve rol van de raad bij burgerparticipatie op gespannen voet met de representatieve democratie? Of biedt burgerparticipatie nou net de mogelijkheden om je rol als volksvertegenwoordiger creatiever te benutten en te versterken? Daarover bestaan verschillende opvattingen.

Denters, De Groot en Klok¹ beschrijven de rollen van de raad met de metaforen van bruggenhoofd, bruggenbouwer en brugwachter. Zij betogen dat er behoefte is aan *“reflectie over de wijze waarop raadsleden inhoud geven aan hun traditionele rol als spreekbuis van burgers (bruggenhoofd)”*. De auteurs pleiten voor nieuwe kanalen voor burgers om hun zorgen en ideeën bij de raad te agenderen. Ze vinden dat de raad nieuwe rollen op zich moet nemen: *“het scheppen van nieuwe rechtstreekse mogelijkheden voor controle en beïnvloeding door burgers van het lokaal bestuur (bruggenbouwer) en de bewaking van de democratische kwaliteit van het bestuur (brugwachter)”*. Deze ontwikkeling in de volksvertegenwoordigende rol van de raad(sleden) namen de auteurs in 2008 nog niet waar, terwijl dat juist een van de belangrijke doelen was en is van de dualisering.

De Graaf² kijkt op een andere manier naar de rol van de raad. Hij constateert dat bij burgerparticipatie vooral wordt gekeken vanuit perspectief van de burger; het perspectief van het raadslid blijft nog onderbelicht. Terwijl het zo belangrijk is om participatieprocessen goed een plek te geven in het democratisch besluitvormingsproces. Je helpt bewoners en andere belanghebbenden immers niet verder door alleen input op te halen, maar juist door deze op een goede manier te verbinden met het besluitvormingsproces.

Als specifieke aandachtspunten voor raadsleden noemt De Graaf:

- Wees je ervan bewust wat belangrijker is: het proces of de inhoud
- Bedenk of het proces van democratische betekenis is of slechts een beleidsinstrument.

Volgens De Graaf moet goed worden gekeken naar het onderscheid tussen representatieve democratie (vertegenwoordiging) en participatieve democratie (meepraten en –doen). Welke verantwoordelijkheid heeft de raad en hoe gaat hij om met verwachtingen? De Graaf vindt dat als een gemeente bewoners of belangengroepen betreft bij het ontwikkelen van beleid en het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, bescheidenheid het politieke bestuur past als de uitkomst er eenmaal is.

De Graaf eindigt met twee adviezen:

- Debatteer in de raad over een visie op burgerparticipatie en op de bovengenoemde aandachtspunten.
- Geef als raad duidelijk aan wat je doet met de uitkomsten, welke betekenis ze hebben of krijgen.

¹ 'Prof. dr. Bas Denters, drs. Merel de Groot en dr. Pieter-Jan Klok: Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur'

In: Congresuitgave Staat van de Dualisering, november 2008, pp 59-63

² 'Laurens de Graaf: De Raad van burgers' In: Lokaal bestuur (2009), 33 (7/8), pp 18-19

De raad volgt een burgerparticipatieproces meestal op afstand, na eerst voorafgaand de kaders en randvoorwaarden te hebben gesteld. De manier waarop burgerparticipatie de representatieve democratie aanvult, is cruciaal voor de rol die raadsleden spelen.

In 't Veld pleit er in een interview in Binnenland Bestuur³ voor de burger een andere rol te geven dan tot nu toe gebeurt. Er moet een plek komen voor de burger in het openbaar bestuur en dan niet alleen als adviseur of klankbord, *“maar hem ook laten meebeslissen”*.

In 't Velds voorkeur ligt bij de kennisdemocratie, waarin een grotere rol is voor burgers als onderzoekers. Dat vergt tegelijkertijd een bescheidener opstelling van bestuurders. In Nederland wordt het politieke bestuur teveel door verantwoordingsangst beheerst, stelt In 't Veld. En in het kleine bestuurlijke wereldje houdt men elkaar daarmee in een klem: *“De verantwoording is er vooral om de politiek bestuurder te beschermen tegen aantijgingen van volksvertegenwoordigers die 's ochtends bij het benzinestation een krant kopen en van de inhoud daarvan laten afhangen wat ze de rest van de dag doen.”*

Hij pleit voor herontwerp van de representatieve instituties. En van de besluitvormingsprocessen. Hij wil daarbinnen ruimte creëren voor de burger door het invoeren van meer vormen van directe democratie. Dan valt aan referenda te denken, maar ook aan *“via internet raadplegen van burgers en organisaties op onderwerp”*.

In zijn bijdrage aan het Festival In Actie Met Burgers! gaat hij verder in het herontwerpen van representatieve instituties en van processen. Om namelijk deze verandering echt te implementeren, is een vergelijk met de bestaande representatieve organen noodzakelijk. In 't Veld wil *“dat deze laatste niet meer het laatste woord spreken maar wel het eerste woord. Daarmee bedoel ik aan te geven dat bij de aanvang van participatieve processen raad en college bepalen over welk probleem het ongeveer gaat – de framing –, welke randvoorwaarden in acht dienen te worden genomen en welke spelregels ongeveer zullen gelden voor het proces”*. Naderhand is het aan raad en college om te toetsen of randvoorwaarden en spelregels zijn gerespecteerd. Wil je mensen betrokken en gemotiveerd houden om actief te blijven meedoen en meedenken aan processen in je lokale samenleving, dan moet je voorkomen dat *“achteraf met zevenmijlslaarzen de resultaten van een proces waarin zij hebben geïnvesteerd, worden vertrapt”*.

De **Raad voor het openbaar bestuur** (Rob) breekt in zijn onlangs aangeboden advies Vertrouwen op democratie⁴ een lans voor 'verbonden verticaal bestuur'. Volgens de raad gaat het bij de veel beschreven kloof tussen burger en bestuur niet zozeer om gebrek aan nabijheid en contact, maar om het verschil tussen *“de politieke en de maatschappelijke realiteit – de manier waarop de politiek functioneert en de manier waarop mensen*

³ 'Hans Bekkers en Henk Bouwmans: Bekwame burger redt democratie. Interview met Roel in 't Veld' In: Binnenlands Bestuur, week 34, 21-08-2009, pp 26-31

⁴ Vertrouwen op democratie. Raad voor het openbaar bestuur. Februari 2010

de werkelijkheid beleven". In de samenleving zijn de gezagsverhoudingen weggefallen en maken mondig burgers deel uit van horizontale netwerken, maar *"het politieke bestuur bleef functioneren als vanouds: langs verticale, hiërarchische lijnen"*. Het politieke bestuur moet aanvaarden dat de samenleving ingewikkeld in elkaar zit en zich realiseren dat het niet alles zelf kan oplossen. Dus niet meteen conclusies trekken, maar eerst met deskundigen en belanghebbenden het vraagstuk ontrafelen en oplossingsrichtingen bedenken. Het politieke bestuur worden niet alleen afgerekend op resultaten, maar ook op het proces.

De Rob geeft drie aanbevelingen.

- Bedrijf politiek vanuit waarden en beginselen en niet vanuit SMART ⁵ geformuleerde doelstellingen.
- Geef burgers meer invloed op beleid en besluitvorming.
- Geef burgers meer invloed op de keuze van hun politieke bestuurders.

De Rob kijkt vooral naar het landelijke niveau, maar het idee van de twee lijnen die verbonden moeten zijn, geldt ook voor gemeenten. Van raadsleden mag worden verwacht dat zij in verbinding staan met de gemeenschap en dus met de maatschappelijke horizontale realiteit. Vrij vertaald naar de lokale situatie zijn de adviezen van de Rob aan raden en raadsleden:

- Realiseer je dat ook de politiek onderdeel is geworden van de horizontale netwerksamenleving, dat ook zij afhankelijk is van andere maatschappelijke en private organisaties en dat ze zich daarmee moeten verbinden.
- Geef vanuit die verbondenheid beginselen, uitgangspunten en contouren voor nieuw beleid een belangrijke rol en vertel daarbij hoe je mensen bij de planvorming wilt betrekken, welke deskundigen je wilt raadplegen en hoe je het proces om tot een oplossing te komen wilt inrichten.
- Realiseer je dat het niet alleen gaat om het primaat van de politiek; de kwaliteit van het democratische proces is even belangrijk. Je kunt daarin keuzes maken: "Hebben mensen directe invloed gehad bij de beleidsvoorbereiding (primaat van burgers), dan ligt het ultimaat, de besluitvorming, bij de politiek. Heeft de politiek het primaat gehad bij de planvorming, dan kan het ultimaat, bijvoorbeeld via een referendum, bij de burgers worden gelegd." Knopen doorhakken is belangrijk, maar de kwaliteit van het proces ook.
- Beperk je speelruimte als raad niet te zeer door je bij aanvang van een nieuwe raadsperiode te binden aan een gedetailleerd coalitieakkoord.

⁵ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

- Doe weer mee op het podium voor kennisverwerving. Je moet als raad(slid) midden in het debat willen staan dat zich afspeelt in de publieke ruimte. Dat kan door zelf de informatie op te halen (letterlijk: ga eropaf) voor het voeren van debatten en betrokkenen uit te nodigen om met je in gesprek te gaan.
- Zorg met een sterke griffie voor adequate ondersteuning om je verbondenheid met de samenleving als raad te kunnen laten zien en daadwerkelijk vorm te geven.

Aandacht voor het proces

In 't Veld geeft in zijn Lofrede ⁶ aan dat de kwaliteit van de burgerparticipatie sterk samenhangt met de vormgeving van het proces. Het proces moet goed sporen met de functie van de participatie: “Ook andere stakeholders dan burgers spelen hun rollen. Belangen zijn vaak legitiem. De procesarchitectuur is dus cruciaal. Die is niet op te leggen met een bevel, want bij een niet aanvaard bevel zullen velen het proces verlaten.” Volgens In 't Veld moet de procesarchitect werken met het gezag dat hij van de overige deelnemers toegekend krijgt.

De Nationale Ombudsman formuleerde in 2009 een aantal praktische spelregels ⁷ die passen bij een verandertraject waarin veel gemeenten, bestuurders, politici en burgers zich bevinden. Een greep hieruit.

• Voorafgaand aan het proces

De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. 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.

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;
- welke rol de burger krijgt: van informeren tot meebeslissen;
- hoe ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met belanghebbenden;
- hoe ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek (sterk afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces).

⁶ ‘Roel in 't Veld: Ere wie ere toekomt. Lofrede, uitgesproken op 16 december 2009 te Arnhem tijdens het Festival In Actie Met Burgers!’

In: Nieuwsbrief In Actie Met Burgers!, 2009 (<http://www.inactiemetburgers.nl/inhoud/speeches-festival>)

⁷ Participatiewijzer, Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers. Den Haag, september 2009 (zie ook www.nationaleombudsman.nl)

- **Tijdens het proces**

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. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

- **Communicatie en informatie**

De gemeente informeert de burgers tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. 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.

In de praktijkvoorbeelden die we in hoofdstuk 3 beschrijven, zijn bovenstaande aspecten terug te vinden. Aan het eind van ieder voorbeeld staan aanbevelingen over hoe om te gaan met je rol als raad(slid) in de geleidelijk optredende vernieuwende setting voor burgerparticipatie.

Inbedding in het besluitvormingsproces

Het interactieve proces waarin burgers participeren, moet goed worden verbonden met het democratische besluitvormingsproces van de gemeenteraad. Je helpt burgers en belanghebbenden niet verder door alleen de input op te halen ('kunstje' om de ervaringsdeskundigheid en de mening van inwoners te krijgen), maar juist door deze te koppelen aan het besluitvormingsproces. Dat kan door tijdens het participatieproces de verschillende belangen en meningen die er spelen, voor iedereen inzichtelijk te maken. Dat is de oogst van het participatieproces, die ingebracht wordt in de besluitvorming bij de representatieve democratie.

De bewoner krijgt hiermee het inzicht dat er iets 'gekozen/besloten' moet worden door de raad en voor de raadsleden is duidelijk met welke belangen (en welke mensen) zij rekening moeten houden.

Als de raad opiniërend en meningsvormend debatteert, is het voor stakeholders ook duidelijk bij wie ze kunnen lobbyen richting de politieke besluitvormers, want dat maakt ook onderdeel uit van het democratische proces.

Na de politieke besluitvorming in de gemeenteraad legt de politiek verantwoording af over het genomen besluit, inclusief de manier waarop ze de belangen heeft gewogen.

In schema:



- 1 Representatieve democratische proces: goed benoemen wat de raad aan burgers wil vragen, welke kaders er zijn, wat al vaststaat, hoeveel ruimte de raad wil geven en wat hij met de resultaten gaat doen (inclusief de manier van afwegen).
- 2 Opdracht formuleren: aangeven wat het gemeentebestuur precies wil, welke speelruimte en welke twijfels er zijn, welke status het interactieve proces heeft.
- 3 Interactieve traject: de discussie verrijken met input vanuit inwoners, scherpe debatten voeren, keuzes helder krijgen. Bijvoorbeeld met Ik-Ver-Tel-Mee, digidebat, arena met schaalniveaus, burgerpanels.
- 4 De oogst van het interactieve proces terugvertalen naar het democratische proces: aangeven hoe de raad de resultaten en de belangen uit het participatieproces gebruikt, de betrokkenen informeren en verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes.

Interview met Marcel Boogers,

Universitair hoofddocent Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/Universiteit van Tilburg

Een belangrijke vraag is hoe raden bij burgerparticipatie hun volksvertegenwoordigende rol zien. Het is een term die niet in de wet voorkomt. Er kan gauw een gevoel van concurrentie ontstaan tussen de raad met een volksvertegenwoordigende taak en groepen burgers en individuen die zichzelf of naar eigen idee ook 'het volk' vertegenwoordigen. Ik zou de volksvertegenwoordigende rol willen interpreteren als een representatieve rol die opkomt voor het algemeen belang. Op zo'n manier wordt het constructief: de raad bewaakt bij participatieprocessen dat de regels der participatiekunst goed worden nageleefd, dat alle betrokkenen aan tafel zitten, dat ook de 'silent majority' wordt gehoord en dat de belangen goed worden gewogen. Je kunt bij burgerparticipatie spreken over het ultimaat (i.p.v. het primaat) van de politiek, waarbij de raad gaat over de kwaliteit van het proces en van de besluitvorming.

Hoe kun je als raad samenwerken met je bewoners? Zoals in alle situaties waarin twee 'partijen' met elkaar te maken hebben, kun je kiezen uit:

Co-existentie	Geheel langs elkaar heen ieder je eigen gang gaan.	Levert niets op.
Concurrentie	De eigen kracht en de zwakte van de ander benadrukken.	Kost veel energie, maar leidt zelden tot betere inhoud.
Conflict	Belangen scherp tegenover elkaar stellen.	Kan duidelijkheid geven, maar ook hakken in het zand.
Co-operatie of co-creatie	Elkaar aanvullen vanuit eigen rollen en verantwoordelijkheden	Leidt tot optimale winst.

Bij veel participatietrajecten stelt de raad vooraf kaders, maar vindt het eigenlijke proces plaats met ambtenaren, wethouders en burgers. Het kan zijn dat de kaders vanwege nieuwe feiten of omstandigheden gaandeweg het proces worden bijgesteld. Dat kan voor burgers heel vervelend zijn, omdat ze het gevoel hebben dat tijdens de rit de spelregels veranderen. En voor de raad kan het frustrerend zijn, omdat men het gevoel heeft buiten spel te staan.

Ook de relatie tussen college/wethouder(s) en gemeenteraad speelt een belangrijke rol bij participatietrajecten. Het helpt als er een cultuur is van 'samenwerkings-dualisme'.

Als er een gespannen relatie is tussen raad en college, waarbij de wethouder deals sluit met participerende bewoners, voelt de raad zich buitenspel staan. De raad kan altijd de wethouder ter verantwoording roepen en het algemene belang behartigen.

De raad kan in het participatieproces zijn kaderstellende taak pakken door inhoudelijke kaders te stellen (financieel/economisch en ruimtelijk) en zijn controlerende taak door het proces te bewaken (tijd, fasering, mensen aan tafel zoals externe en ervaringsdeskundigen). De raad moet zich zeker laten informeren over inhoud en voortgang van het proces en kan ook bij bijeenkomsten aanwezig zijn, maar mag geen inhoudelijke inbreng hebben. Zo'n rol als toehoorder die niet zegt, is voor burgers onduidelijk, dus het is zaak dat raadsleden helder maken dat zij informatie en ideeën komen horen en hun eigen meningen opschorten tot de besluitvorming.

Interview met Prof. dr. ing. Geert Teisman,

Professor Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

De representatieve democratie heeft zijn langste tijd gehad, omdat politieke partijen niet meer vitaal zijn. Slechts 2 à 3% van de bevolking is lid en daarvan is maar 10% politiek actief. Dus 2 à 3‰ van de bevolking is in beeld voor politiek vitale functies. Burgers zijn tegenwoordig minstens net zo goed onderlegd en deskundig als volksvertegenwoordigers.

In de representatieve democratie worden burgers met ideeën te weinig serieus genomen. “Jullie hebben het toch al goed”, zeggen ambtenaren tegen ze. Burgers die klagen of problemen hebben worden serieuzer genomen; mensen met ideeën of oplossingen ondervinden juist tegenwerking door de representatieve democratie. Een burger met een oplossing is verdacht.

Sinds de teloorgang van de verzuiling is er een zwakkere relatie tussen politici en hun achterban. Tegenwoordig loopt het contact vooral via de media waarin grote woorden, schandalen en verwijten de boventoon voeren of via het politieke apparaat dat hen op de kieslijsten plaatst.

Dat leidt ertoe dat niet nagedacht wordt over hoe burgers te betrekken zijn, maar dat volksvertegenwoordigers zo krachtig mogelijk ‘het geluid van het volk’ proberen te verwoorden - om herkenbaar te zijn. Er treedt een verandering op van ‘volksvertegenwoordiger zonder last of ruggespraak’ naar ‘het volksgeluid uitspreken’.

In de interactie met bewoners kun je de zure inbreng en de opbouwende inbreng onderscheiden. Burgerparticipatie lijkt concurrerend te worden aan de democratie, want ook bij goede resultaten is er geen blijdschap over participatie. Dan rijst bij veel politici de vraag ‘Waartoe ben ik er nou nog, wat kan ik er nog aan toevoegen?’ en neemt men zijn toevlucht tot ‘Ik vertegenwoordig de groep die niet gehoord is’, waardoor de druk tot populisme in de politieke arena toeneemt.

Je moet als raadslid heel slim zijn om ruimte te kunnen geven en daar op overkoepelend niveau culturele sturing (of zingeving) aan toe te voegen. Je moet je dus inspannen om ontbrekende elementen in het gesprek toe te voegen. Dat kan door gezaghebbende uitspraken te doen over de kwaliteit van de inhoud die je via participatie hebt verkregen én door nieuwe inhoud en waarde-geving toe te voegen. De beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van bijdragen kan worden opgevat als een nieuwe vorm van de controlerende taak die de gemeenteraad heeft: welke inhoud verdient het om verder te komen?

Kwaliteit en richting toevoegen kan door projecten toe te voegen of te laten fuseren. Zo kunnen bijvoorbeeld de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteiten in een gebied samen op lopen met het waterveilig/klimaatbestendig maken van dat gebied.

Het vraagt om een echt nieuwe rol in de raad, waarbij zich voor de overgang een kip-ei probleem voordoet: mensen die echt iets willen gaan niet in de politiek, mensen in de politiek vinden dat ze het voor het zeggen hebben.

Roel in 't Veld stelt een professionaliseringslag voor door raadsleden vergoeding te geven op basis van wat ze daarvoor verdienden. Zo krijg je mensen die wel conceptueel kunnen denken en die niet kiezen voor de raad omdat dat hun (enige) carrièremogelijkheid is.

De raadsleden nieuwe stijl zouden in ontwerpateliers met bewoners in gesprek kunnen gaan over concurrerende visies. Zo krijg je zinvolle, zingevende (kan vanuit politieke visies) ontmoetingen in plaats van concurrentie tussen fracties onderling, bewoners en politici, gemeenten onderling. Je stimuleert dus niet het 'tegen'-gedrag of verzet tegen de overheid (dat mede is veroorzaakt door de cultuur van inspraak in Nederland), maar burgers met goede ideeën kunnen medeburgers corrigeren. Zo bouw je verder aan het broze vertrouwen.

Geert Teisman is o.a. auteur van 'Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit' (2005).

3 Praktijkvoorbeelden

Hardenberg - Toekomstvisie

Casus

Op 1 januari 2001 trad de herindeling van Avereest, Gramsbergen en Hardenberg in. Gemeenten samenvoegen is geen kleinigheid. Het is een proces waar vaak jaren overheen gaan én een proces waarin vertrouwen winnen en resultaten tonen belangrijk zijn. Dit laatste was voor Hardenberg aanleiding om al snel met een interactief toekomstontwikkelingsproces te starten.

Het bijzondere aan de toekomstvisie 2004-2019 als ontwikkelingsplan was dat de raad van begin af aan initiatiefnemer was en is gebleven; de wijze waarop de raad de bevolking erbij heeft betrokken, typeert het bestuurlijk samenspel in Hardenberg. In de startfase van het ontwikkelingsplan bracht de ambtelijke organisatie van de gemeente het bestaande beleid in kaart, samen met maatschappelijke trends en ontwikkelingen. Vervolgens raadpleegden het college en de organisatie uitgebreid de inwoners over hun visie op de toekomst. Het resultaat was een lijst van wensen en ideeën, met tegenstrijdigheden en zonder samenhang. Vervolgens brachten raad, college en organisatie samenhang in de verzamelde informatie en meningen door vijf programmalijnen te benoemen en vier mogelijke scenario's te presenteren. In de laatste fase legde de gemeenteraad deze lijnen en scenario's voor aan de inwoners, bedrijven en instellingen van Hardenberg. Op basis hiervan maakte de gemeenteraad keuzes en stelde hij de toekomstvisie vast.

Het proces in randvoorwaarden

Tijd, capaciteit en de goede middelen zijn van belang. Het traject duurde langer dan oorspronkelijk gepland. Hardenberg koos ervoor deze tijd te nemen zodat er een goede toekomstvisie zou komen te liggen, met een zo groot mogelijk draagvlak. Een proces waar bewoners en maatschappelijke organisaties goed de ruimte krijgen om mee te praten, kost nu eenmaal veel tijd. Gedurende het hele proces werkten raadsleden, het college en de ambtelijke organisatie actief en constructief mee. De vier scenario's boden een goed hulpmiddel om de discussie met de inwoners te ordenen en keuzes scherp te krijgen. De grote lijn in de discussie was het scenario Stevig, met daarbij een aantal uitzonderingen en dilemma's. De toekomstvisie is opgebouwd volgens de zeven bouwstenen uit de scenario's. In een bijlage bij de visie staan de volledige tekst van het scenario Stevig uit de publiekskrant en de bouwstenen van alle vier de scenario's.

Het proces en de participatie

De gemeente raadpleegde de inwoners van de gemeente Hardenberg tweemaal. Eind 2002 organiseerde de gemeente het eerste publiekstraject met als doel wensen en ideeën te inventariseren, waarbij mensen wel gevraagd werd om te kiezen. De tweede keer ging de gemeenteraad met de inwoners in gesprek op basis van vier scenario's. In deze tweede ronde was het doel niet meer inventariseren, maar een keuze in samenhang te maken op basis van argumenten. In januari en februari 2004 deden 800 mensen hun zegje. In twaalf kleinschalige bijeenkomsten, kriskras door de hele gemeente heen, werden gesprekken gevoerd op basis van inhoud en argumenten. Daarnaast waren er twee extra bijeenkomsten met leerlingen uit het voortgezet onderwijs en een extra bijeenkomst met de industriële kringen in Hardenberg. Het publiekstraject leverde veel politieke dynamiek op.

De rol van de gemeenteraad

De toekomstvisie was een initiatief van de gemeenteraad, waarmee de raad meteen z'n eigen duale proeftuin koos. Burgerparticipatie, volksvertegenwoordiging en kaderstelling stonden centraal in het proces. De combinatie van leerschool met een strategisch proces ervoer de Hardenbergse raad als bijzonder positief. De raad sprak de intentie uit om vaker trajecten te doen waarin direct met de bevolking gepraat wordt om te horen wat er leeft. Inmiddels is dit ook gebeurd, bijvoorbeeld tijdens de tussentijdse evaluatie van de toekomstvisie in 2007.

Het was belangrijk voor de duale rol dat de raad dit traject zelf deed en dat het college de raad de ruimte liet. Dit traject laat zien welke mogelijkheden er zijn in de verhouding tussen de raad met z'n politieke rol en het college als dagelijks bestuur. De raad was dan ook terecht trots op dit intensieve traject, waar veel mensen aan meededen. De raad kon genoeg argumenten verzamelen om een visie te kunnen maken. En de raad gaf vervolgens ook weer ruim aandacht aan een goede terugkoppeling naar de bevolking na de besluitvorming. Dit gebeurde in de vorm van een bijeenkomst en een publieksversie van de toekomstvisie.

Kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol

Met de vier scenario's gaf de raad het kader aan waarbinnen de lokale bevolking verder mee kon denken. Zijn vertegenwoordigende rol vulde de raad in door actief informatie op te halen. Na een training in voorzitten en gesprekken leiden gingen de raadsleden groepsgewijs en politiek neutraal naar de verschillende kernen toe. Door er niet meteen politiek iets van te hoeven vinden kregen de raadsleden een aardig beeld van hoe er over de verschillende scenario's werd gedacht en konden de raadsleden hun eigen mening vormen over hoe onderdelen van de scenario's het beste pasten in een over all visie voor Hardenberg. Het actief hun gezicht laten

zien versterkte de onderlinge verbondenheid tussen de raadsleden, doordat de raad in de informatieophaalfase als eenheid optrad.

Toetsende rol

Bij de visieontwikkeling is rekening gehouden met het monitoringproces, evaluatie en controle. Het ontwikkelingsplan is te zien als een lange termijn meerjarenplan dat zijn vertaling heeft in de programma- en meerjarenbegroting. Daarin zijn de in de visie ontwikkelde programmalijnen terug te vinden. Dat vergroot voor de raadsleden en de lezers van de begroting het inzicht in de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt en eventueel waar en hoe bijsturing nodig is. Voordeel is tevens dat de vastgestelde visie onder de aandacht blijft en dat bevordert een consequent en consistent beleid/handelen.

Bij het evaluatieproces van de visie in 2007 herhaalde de nieuwe raad dezelfde werkwijze. Neveneffect daarvan was dat de nieuwe raadsleden daardoor snel op de hoogte waren van de visie en ook snel te weten kwamen wat er zoal leeft in Hardenberg. Bij de evaluatie waren de zalen aanmerkelijk minder drukbevolkt. Daarbij kan een rol spelen dat men de specifiek gekozen evaluatieonderwerpen minder belangrijk vond, maar ook dat men in het algemeen minder belang hechtte aan participatie dan direct na een herindeling.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Werk aan de relatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Dat kan heel goed vorm krijgen in de werkrelatie tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Zij stutten als het ware de drie geledingen die de gemeente als eenheid vormt naar de bevolking. Dit is natuurlijk ook afhankelijk van personen, maar ook van cultuur. Aan dat laatste kun je zeker werken. Het scheppen en gunnen van ruimte voor elkaar is daarbij een wezenlijk onderdeel.
- 2 Geef elkaar de ruimte als raad en college. Kies er bewust voor om als raad als toehoorder aanwezig te zijn bij een actief college en als college als toehoorder bij een actieve raad. Loslaten en vertrouwen in elkaar zijn hier belangrijk.
- 3 Bereid je als raad goed voor op je rol in het proces (en houd de andere geledingen daarover goed op de hoogte). Doe dat door training op voorzitten, gespreksvoering en presentatie.
- 4 Wees je bewust van het belang hoe om te gaan met verwachtingen. De rol van de raad verandert lopende een proces: van informatie halen tot meningsvorming tot uiteindelijk het nemen van beslissingen. Bij iedere rol past een bepaalde invulling. Neem dat ook mee in de voorbereiding.
- 5 Wees je er bewust van dat je als raad soms optreedt als eenheid naar buiten, maar dat niet bent. Waar het college stoelt op collegiaal bestuur, is dat bij de raad anders.

- 6 Blijf op de hoogte en betrokken als raad. Geef het presidium de rol van klankbordgroep voor het proces en agendeer de voortgang regelmatig.
- 7 Zorg ervoor dat burgers een reden hebben uit hun stoel te komen. In Hardenberg was de herindeling de omstandigheid waardoor burgers interesse en belangen hadden, in andere gevallen moet je wellicht iets creëren waardoor je mensen aanspreekt op hun interesse. Samenkomsten op thema's organiseren kan ook heel goed werken. Dat maakt gericht uitnodigen mogelijk en bevordert de belangstelling om deel te nemen.

Naarden - Herindeling

Casus

De gemeente Naarden stond in 2005/2006 voor een van de belangrijkste beslissingen uit haar geschiedenis: zou Naarden als zelfstandige gemeente verder gaan of ervoor kiezen om samen met een of meer andere gemeenten de krachten te bundelen in een nader te bepalen vorm. Op 19 december 2006 nam de gemeenteraad hierover een besluit na een lang en uitgebreid bestuurlijk en participatief traject.

Het proces begon in 2005 toen Naarden met vijf andere regiogemeenten een onderzoek liet uitvoeren naar de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten.

Het college van B&W nam naar aanleiding van het bestuurskrachtrapport als standpunt in dat alhoewel de bestuurskracht van Naarden als voldoende werd beoordeeld, op langere termijn fusie noodzakelijk was. Daarbij leek het een goede optie om te streven naar een fusie met tenminste Bussum. Dat was ook zo opgenomen in het coalitieakkoord.

Het proces in randvoorwaarden

Het college handelde steeds naar de letter van het coalitieakkoord, zowel betreffende de beoordeling van de bestuurskracht als betreffende de wenselijkheid van een eventuele fusie, met wie en het tijdsplan. Daarmee was het bestuursakkoord een belangrijk richtinggevend kader. Van belang is dat het proces zich in twee fasen afspeelde: de eerste fase van consultatie van de bevolking door de raad en de tweede fase van consultatie van de bevolking door het college in opdracht van de raad.

Tussen deze twee fasen waren de gemeenteraadsverkiezingen van 2006.

Een belangrijke rol speelde ook de provincie. Die maakte in juni 2006 een start met het proces tot gemeentelijke herindeling in de regio Gooi en Vechtstreek op grond van de Wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) en kondigde aan de variant van Gooistad te willen onderzoeken. Gedeputeerde Staten streefden ernaar in februari 2007 een herindelingsontwerp vast te stellen. Daarop konden zienswijzen worden ingediend door inwoners (via de gemeente) en de gemeente zelf (met inbegrip van de zienswijzen van inwoners).

Het raadsbesluit van 19 december 2006 was een proces dat de gemeente Naarden zelf op gang heeft gebracht. Het besluit vormde formeel geen onderdeel van de Arhi-procedure, maar een van de gedeputeerden had wel om zo'n besluit van de gemeenten gevraagd, zodat Gedeputeerde Staten mede op basis van deze besluiten een herindelingsontwerp konden opstellen.

Uiteindelijk was en bleef het aan de raad om een beslissing te nemen. Waar het op aankwam, was hoe alle gegevens en argumenten werden gewogen in een vraagstuk met een hoge mate van complexiteit waar de argumenten in samenhang tegen het licht moesten worden gehouden. Daarom leende het onderwerp zich naar de mening van het gemeentebestuur niet voor een referendum. De beslissing kwam, naar haar mening, bij uitstek toe aan de gemeenteraad wiens samenstelling immers het resultaat was van de gemeenteraadsverkiezingen. Daarin hadden de burgers hun keuze ook door dit onderwerp kunnen laten meebepalen.

Het proces en de participatie

Raad en college hechtten er erg veel waarde aan om de inwoners van Naarden het woord te geven over deze ingrijpende keuze. Belangrijke momenten eind 2005 en begin 2006 waren onder meer een digitale enquête onder de bewoners, stads-gesprekken van raadsleden met bewoners en de bijeenkomst De Parade, waar inwoners hun opvattingen konden inbrengen. In de tweede helft van 2006 liet het gemeentebestuur de inwoners opnieuw aan het woord, omdat na de zomer van 2006 tussentijds een rapport van onderzoeksbureau Buitenhok en Van Doorn Consultancy was verschenen in opdracht van de gemeenten Naarden en Bussum. In dat rapport werden de voor- en nadelen van samengaan vanuit verschillende invalshoeken benoemd (geografische samenhang, identiteit, draagvlak en bestuurskracht). De bewoners kregen de kans hun mening te uiten via een digitaaldebat, door het inspreken op videozuilen (Ik-Ver-Tel-Mee, zie filmpje http://www.adviesvandestad.nl/index.php?page_id=20) en door deel te nemen aan een uitgebreide slotavond samen met raad en college. Het belang van het onderwerp rechtvaardigde deze intensieve aanpak, zodat de raad op 19 december tot een goed en afgewogen besluit zou komen.

De rol van de gemeenteraad

De raad ging op een aantal momenten in het proces zelf actief aan de slag. In de beginfase in 2006 leidden raadsleden rondetafelgesprekken met bewoners. Op de grote bijeenkomsten (Parade in februari 2006 en Slotavond in november 2006) haalden raadsleden actief informatie op. Ook bij de andere activiteiten werd de raad geïnformeerd (digitale enquête en digitale debat) en bij de videozuilen waren raadsleden aanwezig.

Kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol

De gemeenteraad van Naarden bracht dit proces zelf op gang. De raad speelde aan de start een actieve rol om op basis van geluiden uit de bevolking voor zichzelf een oordeel te vellen over de herindelingsmogelijkheden. Door zelf de digitale enquête te laten uitzetten, de stadsgesprekken te leiden en de slotconferentie de Parade te organiseren kon de raad goed naar de bevolking luisteren. Dat was voor de politiek ook belangrijke input waarmee men de verkiezingscampagne van 2006 in ging. De raad opende voor zichzelf hiermee de mogelijkheid om de kaders te stellen voor de herindelingskeuzes en tegelijkertijd goed het contact met de bevolking te leggen.

Toetsende rol

In de tweede fase van het proces trad de gemeenteraad op als opdrachtgever en was de actieve uitvoerende rol aan het college. De raad liet zich wel goed informeren en kon als toehoorder aanwezig zijn bij de videozuilen en op de slotavond in de Grote Kerk. Hierdoor kreeg de raad de mogelijkheid om de informatie te toetsen die hij uiteindelijk zou krijgen om zijn besluit te nemen in december 2006.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Durf te weten te komen wat er in de gemeente leeft over een onderwerp. Zeker bij zo'n belangrijke beslissing die veel bewoners raakt in hun emotie met en beleving van de stad, en waar de raad zelf ook echt nog zoekende is en ruimte kan bieden.
- 2 Stel je open en toon dat. De raad van Naarden liet zien dat hij het serieus meende met participatie door toegankelijke instrumenten (breed uitgezette digitale enquête, rondetafelgesprekken en een dynamische slotavond) te benutten, waardoor mensen zich ook echt uitgenodigd voelden. De inwoners zagen in de raad echt hun volksvertegenwoordiger, die hen betrok om goed op te komen voor hun belangen.
- 3 Manage de verwachtingen. De rol van andere kaderstellende overheden en de ruimte die er daardoor wel en niet is voor beïnvloeding door de bevolking, moeten voortdurend worden gecommuniceerd. Bij de Parade in februari 2006 werd de Commissaris van de Koningin geïnterviewd. Deze gaf duidelijk aan hoe hij en de verantwoordelijk gedeputeerde dachten over de herindelingen in de provincie en waarde ruimte was om mee te denken.
- 4 Toets of je de goede informatie krijgt. Door als toehoorder bij de door het college georganiseerde activiteiten te zijn, wisten de raadsleden hoe de bevolking over bepaalde ontwikkelingen dacht. Dit konden zij naast de collegevoorstellen leggen om zo tot een goed gevoed oordeel te komen.

Almere - Duurzaamheidprincipes

Casus

De gemeente Almere gaat tot 2030 enorm groeien. De wethouder en de gemeenteraad willen deze groei op een duurzame manier vormgeven, waarbij bewoners, deskundigen, ambtenaren, stakeholders en politiek samen in gesprek zijn over de 'goede groei'.

In de eerste helft van 2009 zijn de Almere Principles ontwikkeld. Onder begeleiding van De Beuk Organisatieadvies formuleerden ambtenaren van Almere en het bureau van William McDonough zeven duurzaamheidprincipes voor de schaa sprong. Deze zijn getoetst en verrijkt door de gemeenteraad, B&W, deskundigen en stakeholders. Daarna stelde de gemeenteraad de Almere Principles vast en zijn ze in boekvorm verschenen.

De raadsleden van de gemeente Almere spraken in verband met de schaa sprong Almere 2030 af om een eigen dialoog aan te gaan, zowel met de stad (burgers, met name jongeren en raadspanel) als met de omgeving (volkvertegenwoordigende niveau van omliggende en betrokken gemeenten en provincies). Dit vanuit het besef dat een besluit over de schaa sprong consequenties en effecten heeft die ook de omgeving van Almere aangaan. Door een eigen dialoog te voeren met bewoners en omgeving wilden de raadsleden ook hun beelden en visies betrekken bij hun eigen afwegingen en standpuntbepaling.

Het proces in randvoorwaarden

De raad gaf al in januari 2009 de waarden die hij belangrijk vond voor de toekomst van de stad, aan in het boek 'Almere 2030 en de Raad'. Op basis van een motie van 18 december 2008 ging men het dialoogproces aan met bewoners. Daarbij werd nadrukkelijk ingezet op jongeren, als de beslissers van de toekomst. Ook werd het reeds bestaande raadpanel van Almere, waarmee tot nu toe slechts online contact bestond, nauwer betrokken. In het voorjaar van 2009 zijn verschillende stappen gezet, die steeds voortbouwden op de resultaten van eerdere stappen. Daardoor bleven de raadsleden goed aangesloten en kon duidelijk worden gecommuniceerd en teruggekoppeld op de betrokken Almeerders over doel, verwachtingen en resultaten. Uiteindelijk leidden deze stappen en de dialoog tot een 'open brief' van de raad aan het college. Daarin beklemtoonde de raad het belang dat hij aan de dialoog hechtte en verzocht hij het college aanbevelingen mee te nemen in de verdere ontwikkeling van de schaa sprong Almere 2030. Het ging aansluiting van het consultatietraject van het college bij de dialoogstappen van de raad om overlap te voorkomen, om voldoende middelen om de dialoog in deze vorm te kunnen uitvoeren en om bereidheid tot medewerking van onderwijsinstellingen en andere organisaties.

Het proces en de participatie

Almere Principles

Bij de totstandkoming van de Almere Principles participeerde de raad door input te geven op de inhoud van de Principles én door te bepalen (tijdens de besluitvormende raadsvergadering) hoe hij ze wil hanteren: als inspiratiebron en niet als toetskader waaraan elk individueel project moet voldoen.

Op 8 april 2009 bespraken gemeenteraadsleden met ambtenaren en collegeleden inhoudelijk aan zeven tafels de zeven Almere Principles. Daarbij gaven zij per principe een 'visie' mee, die daarna is uitgewerkt in een aantal richtinggevende uitspraken. Zo deed de raad een kaderstellende uitspraak.

Deskundigen en stakeholders participeerden in de ontwikkeling door op 9 april 2009 de principes te verrijken. Bij de besluitvorming in de gemeenteraadsvergadering woog de raad alle inbreng en stelde de Almere Principles vast. De raad nam zich voor nog met de bevolking in gesprek te gaan over de schaa sprong en de bijbehorende principes.

Dialogoog van de Raad

Ervaring met de dialoogbijeenkomsten met naastliggende en betrokken gemeenten en provincies leerde dat alle betrokkenen het waardevol vinden om standpunten, dilemma's en vragen met elkaar te kunnen uitwisselen. Zo kunnen ze beelden bijstellen en een start maken met het zoeken naar bondgenootschappen.

Bij verschillende partijen bestond bereidheid om de dialoog voort te zetten.

De gemeenteraad achtte het van groot belang om verdere stappen hierin steeds te ontwikkelen in afstemming met het bestuurlijke niveau van alle betrokken partijen.

Het ging niet alleen om begrip creëren voor elkaars dilemma's, maar ook om onderzoeken waar gemeenschappelijke waarde gerealiseerd kan worden.

Startend vanuit de waarden die de raad m.b.t. de toekomst van Almere belangrijk vond, zocht de raad naar input van bewoners. Het raadspanel werd gevraagd de waarden van de raad te prioriteren, aan te vullen en te concretiseren.

Jongeren van diverse Almeerse scholen (450) gingen aan de hand van stellingen in debat over deze waarden en in een roadshow langs scholen zijn de onderwerpen verder verdiept en formuleerden jongeren adviezen aan de raad.

In een dialoogavond met circa 40 raadspanelleden is voortgebouwd op alle eerdere dialoogstappen en zijn voorwaarden en aanbevelingen voor de schaa sprong geformuleerd.

De rol van de gemeenteraad

Kaderstellende rol

Almere Principles

Bij de ontwikkeling van de Almere Principles is het gelukt een duurzaamheidskader mee te geven dat raadsbreed is gesteund. Daarmee heeft het kader een breed draagvlak en is de kans groot dat het ook als duurzaam kader in de tijd overeind blijft. Door er geen toetsingskader aan vast te hangen hoopt de raad dat de Principles inspirerend in plaats van belemmerend werken. Hij zal (als volksvertegenwoordiger) toezien op het 'naleven' van de Principles.

Dialogoog van de Raad

Het benoemen van kernwaarden en het voeren van een eigen dialoog zijn later sterk gewaardeerd door partijen. Het leidde ertoe dat binnen politieke partijen raadsleden van verschillende gemeenten en statenleden elkaar opzochten om een gemeenschappelijke lijn, een politiek standpunt te bepalen. Uit de dialoog kwamen beelden in de vorm van visies en standpunten, die weer gepresenteerd werden tijdens debatten in maart. De beelden over de betekenis van de stad waren wel verschillend, maar ze werden verbonden door de randvoorwaarden, ook sociaal en economisch, om die beelden realiseerbaar te maken. De opbrengsten werden vertaald in raadsbesluiten in maart en juli 2009.

Volksvertegenwoordigende rol

Almere Principles

Tijdens het ontwikkelen van de Principles stelde de raad zich als volksvertegenwoordiger op, zonder vanuit (partij)politieke gebaande paden te praten. Daarmee manifesteerde hij zich als volksvertegenwoordiger voor huidige en toekomstige bewoners. In de uitwerking van de Principles (o.a. in het jaarplan 2010 en bij het uitvoeren van projecten) kan de raad weer rekening houden met individuele belangen en het algemeen belang en dus een afweging maken hoe hij zich als volksvertegenwoordiger zal opstellen.

Dialogoog van de Raad

Het voeren van een eigen dialoog met de stad (en omgeving) maakte het de raadsleden mogelijk om bij hun afwegingen en standpuntbepaling de beelden en visies van bewoners (en van omliggende gemeenten en provincies) te betrekken. De meerwaarde is versterkt door het vinden van de goede vorm om echt in gesprek te komen met voor de stad belangrijke doelgroepen. Almere is de jongste stad van Europa, het aandeel jongeren in stad is heel groot, dus het was cruciaal deze doelgroep te bereiken. Door samenwerking met vier scholen, de studentenvereniging en een

groep jongeren met een handicap, waren alle soorten jongeren vertegenwoordigd en werden ze goed voorbereid. Van belang was ook de keuze voor Studio Cé als locatie. Daar konden 450 jongeren aanwezig zijn, de ruimte was zeer geschikt voor de debatvorm en er konden tv-opnamen worden gemaakt. Een andere succesfactor was dat Dolf Jansen en Marie Carmen Oudendijk als presentatoren goed aansloten bij deze doelgroep.

De rondetafelbijeenkomst met het raadspanel werd door zowel raadsleden als leden van het raadspanel positief gewaardeerd. Een fysieke ontmoeting blijkt bij te dragen aan de motivatie van leden van het raadspanel om mee te blijven doen aan de digitale onderzoeken. Ook deze vorm draagt voor raadsleden bij aan het invullen van hun volksvertegenwoordigende rol.

Toetsende rol

Almere Principles

Bij de ontwikkeling van de Principles had de raad een toetsende rol op het proces: loopt het zoals afgesproken en komt iedereen aan bod? Bij de vaststelling van de Principles is deze vraag bevestigend beantwoord, waarbij voor de uitwerking (zoals de dialoog van de raad) nog een aantal opgaven zijn gedefinieerd.

Dialoog van de Raad

De raad stelde bij de aanbieding van de ‘open brief’ in de bijgevoegde stukken over de Dialoog voor zichzelf een aantal opvallendheden vast als ervaringen voor de toekomst. Hier toetste de raad dus zowel het proces als zijn eigen rol. Een mooi staaltje van zelfreflectie.

In het contact tussen raads- en panelleden viel op dat de verhouding heel gelijkwaardig was. Op sommige punten ontstond een spanning tussen beide groepen: wanneer panelleden het over een onderwerp unaniem met elkaar eens waren, gingen raadsleden zich in een soort Pavlovreactie verdedigen en uitleggen waarom de panelleden het toch niet helemaal goed zagen. Toen dit werd benoemd en bespreekbaar gemaakt, verliepen de gesprekken beter.

Raadsleden werden zich ervan bewust dat het ook bij gesprekken over de toekomst goed is om te starten vanuit de huidige situatie. Mensen moeten eerst even de zorgen en ideeën over het hier en nu kwijt, voordat ze over de toekomst kunnen praten. Ook was het goed voor de raadsleden om weer eens te beseffen hoeveel kennis er onder bewoners aanwezig is en dat er grote bereidheid is om tijd en die knowhow te investeren.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Zoek de bewoners op. Zeker als je wilt inzetten op specifieke groepen, zoals jongeren, vraagt dat de bereidheid hen daadwerkelijk op te zoeken en het gesprek met hen aan te gaan op 'hun' plekken. De oogst van wat je hoort, zal dan ook groter zijn, omdat zij makkelijker praten in een voor hen vertrouwde omgeving.
- 2 Bouw je proces zorgvuldig op. De Dialoog was een stap-voor-stap opgebouwd proces. De informatie en kennis van iedere stap droegen weer bij aan het zetten van de volgende stap. Neem als raad de regie hierin of schakel een neutrale regisseur in.
- 3 Neem de tijd en wees geduldig. Wanneer je bewoners of ondernemers uitnodigt om met jou in gesprek te gaan over een ontwikkeling, zullen ze vaak graag even eerst wat kwijt willen over het hier en nu. Laat dat 'bruine water' stromen, zodat erdaarna voldoende ruimte ontstaat om over nieuwe beelden en ideeën te praten.
- 4 Realiseer je dat je informatie ophaalt. Laat je niet verleiden om in de verdediging te schieten of voorbarig standpunten af te geven. Wees open in je benadering en toon je betrokkenheid en je nieuwsgierigheid.

Intermezzo: Georganiseerd advies van de burger

In dit intermezzo brengen we een aantal bevindingen van Monique Leyenaar bijeen.

Burgervisitatiecommissie Leeuwarden

De blik van buitenstaanders

De burgervisitatiecommissie van Leeuwarden is nog eenmalig in haar soort in Nederland. Een aantal inwoners van de gemeente heeft enkele maanden lang het functioneren van de gemeenteraad gevolgd. Het doel was om met een advies te komen hoe de lokale politiek aantrekkelijker en begrijpelijker kon worden voor Leeuwarders. De commissie bekeek hoe het doen en laten van de gemeenteraad en de raadsleden op gewone burgers overkwam en presenteerde begin 2008 haar bevindingen in een eindrapport (*Uit het oog en het hart*, januari 2008). Het rapport geeft ook aanbevelingen tot verbetering en verandering. Het bleek dat er nogal wat grote en kleine maatregelen mogelijk waren om de politiek interessanter te maken voor gewone burgers. De burgervisitatiecommissie bezocht gedurende enkele maanden raadsvergaderingen, commissies, fracties en ook een collegevergadering. Ook observeerden leden van de visitatiecommissie andere gemeenteraden, hielden ze interviews en voerden ze gesprekken tijdens informele bijeenkomsten. Zo heeft de commissie de gemeentelijke politiek van binnen en van buiten kunnen waarnemen. Ze heeft kunnen zien en ervaren waar raadsleden in Leeuwarden voor staan en hoe ze werken.

De inzet van de gemeenteraad

De gemeenteraad van Leeuwarden nam het besluit tot het instellen van de visitatiecommissie in april 2007. De raad werkte actief mee aan het in leven roepen van de commissie en het daadwerkelijk in gang zetten van het visitatieproces. Op een oproep van de gemeenteraad in de huis-aan-huis-krant meldden zich 100 kandidaten waaruit de acht commissieleden werden geselecteerd. De gemeenteraad schreef in de oproep op zoek te zijn naar *“enthousiaste en kritische burgers voor de burgervisitatiecommissie. De visitatiecommissie adviseert de gemeenteraad over de wijze van debatteren en presentatie van de gemeenteraad, de aantrekkelijkheid van de vergaderingen en de leesbaarheid van de raadsstukken.”*

Belangrijk is hier dat de raad zich kwetsbaar heeft durven opstellen. Het ging immers om zijn doen en laten als raad en hoe de burger daar tegenaan keek. Uiteindelijk werpt deze houding ook vruchten af: er ligt nu een advies geschreven met de blik van de burger, waarmee de raad zelf concreet verder stappen kan zetten.

Deze open en toegankelijke houding is een absolute randvoorwaarde voor dit soort processen, waarbij de burgeradviseurs alle ruimte en mogelijkheden wordt geboden hun werk te doen.

Burgerjury in Oude-IJsselstreek

Experimentgemeente

De gemeente Oude-IJsselstreek was in 2009 één van de twaalf experimentgemeenten van *In actie met burgers!* De gemeente ging op zoek naar nieuwe democratische werkvormen om de interactie tussen inwoners, gemeentelijke organisatie en politiek te verbeteren en vast te stellen welke essentiële onderdelen en spelregels er nodig zijn voor democratische vernieuwing. Hierbij speelde de herindeling mee. In de voormalige kleinere gemeenten bestond een sterke betrokkenheid van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De gemeente wilde nu kijken hoe die betrokkenheid te vertalen was naar een moderne aanpak passend bij de grootschaligere bestuursverhoudingen en zo de al dan niet vermeende afstand tussen burger en bestuur verkleinen.

De Bond van Honderd

In juni 2009 kwamen onder de noemer de ‘Bond van Honderd’ zo’n 70 burgers, raadsleden, wethouders en de burgemeester van de gemeente Oude-IJsselstreek samen. Met de Bond van honderd wilde de gemeente meer burgers bereiken dan zij tot dan toe deed. Een van de doelstellingen was ook een manier te vinden om de mensen die er niet bij waren, toch te bereiken. De Bond van Honderd is op zichzelf al zo’n vernieuwende manier, mede omdat Oude-IJsselstreek samen met de burgers wilde onderzoeken hoe hun inbreng vorm kan krijgen. Op de bijeenkomst in juni 2007 werd gericht gesproken en doorgedacht op mogelijke experimenten, te weten een burgerjury, een burgervisitatie of een burgerbegrotingsforum.

Bouwstenen voor vormgeving van burgerparticipatie

De brainstorm leidde tot een aantal bouwstenen voor burgerparticipatie, zoals:

- Geef iedere belangenvereniging een eigen contactpersoon.
- Werk met een kerngebonden budget.
- Sluit een convenant tussen de raad en belangenverenigingen.
- Stel een politiek onafhankelijk burgerpanel in.
- Denk na over een makkelijk bereikbaar digitaal platform, waarop ook interactie met de burgers mogelijk is door bijvoorbeeld MSN.
- Gebruik werkvormen als keukentafelgesprekken, trainingsmethoden en straatinterviews.
- En het advies: “Onderzoek eerst een aantal casussen die nu lopen of zijn afgerond, zodat we hiervan kunnen leren en het in de toekomst beter kunnen aanpakken.”

Vormgeving: drie concepten

Burgerjury: De Bond van Honderd concludeerde dat zo'n jury wel moest bestaan uit een doorsnede uit de maatschappij en goed geïnformeerd op pad moest kunnen gaan. Wanneer je als gemeente(raad) dit experiment ingaat, moet je er daadwerkelijk voor gaan dat burgers jou een advies geven. Het moet om een zwaarwegend en goed beargumenteerd advies kunnen gaan. Dus de jury moet goed van informatie worden voorzien en toegang krijgen tot relevante stukken. De gemeenteraad behoudt overigens zijn taak in het democratisch proces. Daar verandert de instelling van een burgerjury niets aan.

Burgervisatie: Het mogelijke experiment van een burgervisatie is erop gericht dat een groep van drie tot zes burgers die niet politiek betrokken zijn, kijken naar wat er goed gaat en wat er beter kan binnen de gemeente. Een onafhankelijke club die als het ware de blinde vlekken signaleert. Belangrijk is het om goed te bekijken wat de rol van de visitatiecommissie precies moet worden, hoe je deze positioneert en wat de kaders zijn waarbinnen de burgervisatie kan werken.

Burgerbegrotingsforum: De Bond van Honderd bekeek ook hoe het mogelijk kon zijn om met een burgerbegrotingsforum advies uit te brengen aan de raad nadat het college de begroting heeft samengesteld. De conclusie werd getrokken dat het burgerbegrotingsforum past in de bestaande procedure en op relatief eenvoudige wijze inspraakmogelijkheden biedt.

De raad koos uiteindelijk voor de burgerjury als experiment om de interactie tussen inwoners, gemeentelijke organisatie en de politiek te verbeteren. De burgerjury (een groep van vijftig personen, willekeurig samengesteld via een loting), kreeg als specifieke opdracht mee om te kijken of de voorzieningen in Oude IJsselstreek goed over de verschillende kernen zijn verdeeld. De burgerjury ging in februari 2010 aan het werk. De twee andere experimenten met burgervisatie en burgerbegrotingsforum worden waarschijnlijk op een later moment uitgevoerd.

Opzet van de burgerjury

Onder begeleiding van Kees Niemöller (Radboud Universiteit) werden de volgende afspraken gemaakt:

- ongeveer 75 leden die een doorsnede vormen van de lokale bevolking (geselecteerd op leeftijd, geslacht, opleiding, kern en etniciteit)
- een advies over de volgende vraag: *“Bent u tevreden over de huidige verdeling van middelen en voorzieningen over de vijftien kernen in Oude-IJsselstreek? Zo nee, is een aanpassing van deze verdeling gewenst? Zo ja, wat zou er dan in de verdeling moeten veranderen?”*
- één bijeenkomst waarvoor de leden een vergoeding krijgen

- de beschikking over feitelijke en gebalanceerde informatie over de verdeling van middelen en voorzieningen over de kernen de taken en bevoegdheden van de gemeente in deze (informatiebrochure)
- daarnaast op de dag zelf ondersteuning door deskundigen en belanghebbenden discussie in kleine groepen onder leiding van neutrale, professionele moderators en een dagvoorzitter en daarnaast plenaire discussie over de vraagstelling
- als resultaat een adviesrapport dat een week later aangeboden zal worden aan het raadspresidium, dat heeft toegezegd het advies te zullen betrekken in de beraadslagingen over de verdeling van de middelen en voorzieningen van de volgende raadsperiode.

Deze opzet werd besproken in een raadscommissie samen met leden van De Bond van Honderd. Belangrijk aandachtspunt was of er voldoende mensen zouden participeren in dit project en of de samenstelling van de burgerjury voldoende representatief zou zijn. De begeleider gaf aan dat het aantal aanmeldingen veelal zo groot is dat bijna altijd wel een representatieve groep kan worden gevormd. Aandacht voor de samenstelling en selectie van de jury was een duidelijk criterium dat werd meegenomen in de verdere opzet.

Een ander belangrijk aandachtspunt was de status van het adviesrapport van de burgerjury. Enerzijds moet het niet te vrijblijvend zijn en zo zijn invloed verliezen, anderzijds neemt de burgerjury niet de rol van de gekozen volksvertegenwoordiging over. Belangrijk is dat de burgemeester garandeerde dat het advies zeer serieus zal worden genomen en dat de politici zullen uitleggen wat ze met het advies hebben gedaan en waarom. Raadsleden gaven zelf aan dat de raad met hele goede argumenten moet komen als hij besluit het advies naast zich neer te leggen.

Er zal zeker ook de nodige publiciteit zijn rondom het adviesrapport, wat ook van invloed zal zijn. In de raadscommissie is afgesproken om enige maanden nadat het adviesrapport is aangeboden, de Bond van Honderd te betrekken bij een terugblik op wat ermee is gedaan.

Burgerforum (opgetekend uit ‘Burger aan zet’)⁸

Randvoorwaarden

De essentie van een burgerforum is dat de deelnemers kunnen discussiëren, hun opvattingen beargumenteren en ook steeds de mening van de andere deelnemers tot zich nemen. Wil je deze dynamiek bereiken, dan moet wel worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden. De deelnemers moeten van te voren met elkaar afspraken maken en deze hebben geaccepteerd. Denk aan spelregels als ruimte laten aan andere

⁸ ‘Prof. Dr. M. Leyenaar: De burger aan zet’ In: Burgerforum: theorie en praktijk. Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen, februari 2009

meningen, ruimte vragen voor eigen opvattingen, erkenning van en respect voor het belang van ieders inbreng.

Het inzetten van professionele, onafhankelijke en met betrekking tot het onderwerp van de discussies neutrale moderatoren, is essentieel. Zij zijn er uiteindelijk verantwoordelijk voor dat iedereen inbreng kan leveren en dat niet wordt afgeweken van het onderwerp waar het over gaat.

Dus is het ook essentieel dat het de deelnemers exact weten waarover en waarom zij met elkaar in gesprek gaan. De vraagstelling is bepaalt de effectiviteit van het beraad van de deelnemers. Burgerfora kunnen gaan over hele concrete vragen, die van belang zijn voor een gemeentebestuur en waarover men een gefundeerde mening wil hebben van een doorsnede van de burgers.

Representativiteit

Vrijwel alle door Leyenaar onderzochte burgerfora liepen tegen eenzelfde probleem op: een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en politiek geïnteresseerden en een ondervertegenwoordiging van allochtonen. Leyenaar stelt dat men daar *“als men het probleem vroegtijdig onderkent, wel het nodige aan (kan) doen. Streven naar zo goed mogelijke afspiegeling in plaats van statistische perfecte representativiteit verhelpt het probleem enigszins, maar het blijft een lastig onderdeel van het proces. Om tot een zo goed mogelijke afspiegeling van de betrokken groepen in de populatie te komen zal men nauwkeurig te werk moeten gaan en er voldoende middelen voor moeten uittrekken”*.

Een belangrijke voorwaarde is dat die groepen burgers die door de uiteindelijke politieke besluitvorming worden geraakt, ook daadwerkelijk zijn vertegenwoordigd.

Invloed/impact

De impact op de politieke besluitvorming is moeilijk te meten. Leyenaar onderscheidt twee zaken: *“werkelijke impact op de verdere besluitvorming (coproductie)”* en *“het serieus nemen van de uitkomsten door de betrokken bestuurders (advisering)”*.

Voor de deelnemers is vooral het laatste van belang. Zij weten en accepteren dat de uiteindelijke besluitvorming in andere organen plaatsvindt, maar willen wel de zekerheid dat hun advies daarbij zwaar meeweegt. Ze krijgen deze garantie wanneer een wethouder dit publiekelijk uitspreekt of wanneer raadsleden en andere bestuurders aanwezig zijn bij het in ontvangst nemen van de bevindingen van het forum.

De media spelen een rol bij het onder de aandacht van een groter publiek brengen van het burgerforum. Die aandacht maakt anderen zich ervan bewust dat zijzelf zich ook met de politiek kunnen bemoeien en het vergroot het draagvlak voor de resultaten. Het hele proces moet transparant en toegankelijk zijn. Een mooi middel is een eigen website waardoor overige burgers kunnen meedoen aan de discussie. Zo’n website kan dan tegelijkertijd dienen als communicatiekanaal tussen de deelnemers aan het burgerforum en de overige burgers. Aandacht in de media maakt ook dat de politieke besluitvormers de resultaten minder makkelijk kunnen negeren of bagatelliseren.

Haarlemmerliede en Spaarnwoude - Strategische visie

Casus

Van kleinere gemeenten wordt wel gezegd dat ze niet goed berekend zouden zijn op hun taken. Ze zijn minder bestuurskrachtig, zoals dat dan heet. De zelfstandigheid van deze gemeenten wordt ter discussie gesteld, waarbij vaak het criterium van inwoneraantal gehanteerd wordt. De Minister van BZK nuanceerde deze opvatting: voor haar is niet het inwoneraantal maar de bestuurskracht van een gemeente doorslaggevend. Terecht, want er zijn voldoende kleinere gemeenten die zich goed redden. Haarlemmerliede en Spaarnwoude is zo'n gemeente. Deze gemeente heeft een stevige strategische positie in de regio, ontleend aan de groene buffer én aan de rijke lokale democratie met haar stevige gemeenschapszin en de korte lijnen tussen burgers en bestuur.

Om zelfstandig en bestuurskrachtig te blijven stelde de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een strategische visie op. Daarin wordt de gewenste ontwikkeling van de gemeente op hoofdlijnen beschreven. Ook zijn de strategische opgaven benoemd die de gemeente zal uitvoeren om deze visie te kunnen realiseren.

De visie geeft antwoord op vragen als: Hoe kan de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude als zelfstandige gemeente voortbestaan in het licht van de toekomstige ontwikkelingen? Hoe kan de gemeente optimale bestuurskracht ontwikkelen in het gemeentelijke krachtenveld van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer, Zaanstad en Velsen?

De strategische visie is een richtsnoer voor de toekomst van de gemeente. Niet alleen voor het gemeentebestuur, maar ook voor de lokale gemeenschap en de buurgemeenten. Want zij zullen samen inhoud moeten geven aan de gewenste toekomst. Daarom heeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude de dorpsraden, bewoners en de vertegenwoordigers van instellingen, belangengroepen, het bedrijfsleven en buurgemeenten betrokken bij het opstellen van de strategische visie.

Het proces in tijd

In het raadsprogramma 2006-2010 gaf de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude het college van B&W opdracht om een strategische visie op te (laten) stellen. Het college nam dit over in zijn collegeprogramma. De strategische visie moet duidelijkheid verschaffen over de toekomstige ontwikkeling van de gemeente, met als belangrijk uitgangspunt een zelfstandig en bestuurskrachtig Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Het college ontwikkelde in 2008 een stappenplan, dat erin voorzag om binnen een jaar te komen tot een strategische visie. De gemeente koos ervoor bewoners, bedrijven en (belangen)organisaties een ruime stem te geven. De raad werd na elke fase geïnformeerd over de voortgang. Ook speelden de raadsleden een luisterende rol (in

beginfase) en een faciliterende rol (in de arenaconferentie). Vanzelfsprekend sprak de raad het definitieve oordeel over de strategische visie uit namens alle belanghebbenden.

Het college vroeg de bureaus De Beuk Organisatieadvies en SGBO om ondersteuning te bieden in het proces van de ontwikkeling van de visie, de beschrijving van de scenario's en de redactie van de strategische visie. Zij gaven de betrokkenheid met bewoners, belanghebbenden en bedrijven op diverse momenten in het proces vorm en begeleidden bijeenkomsten.

Het proces voltrok zich in vier fasen. In november 2008 is met bewoners van de drie kernen de Agenda voor de Toekomst opgesteld. De uitwerking en verdieping van drie ontwikkelingsscenario's kwamen in februari en maart 2009 tot stand via creatieve sessies in een restaurant in het recreatiegebied, rondrijdend in een bus door de gemeente en in fort Penningsveer. De confrontatie van de voor- en nadelen van de scenario's vond plaats op 18 mei 2009 tijdens een Arenaconferentie met stieren en tribunes in de sporthal van Spaarndam. Op 30 juni 2009 bespraken raad en college van Haarlemmerliede en Spaarnwoude de uiteindelijke strategische visie in eerste instantie. De visie is 24 november 2009 in de gemeenteraad vastgesteld. Hiervoor is een bijzondere raadsvergadering bijeengeroepen in Sugar City, met uitzicht op de gemeente. Bij deze vergadering waren circa 100 (!) belangstellenden aanwezig.

Het proces in randvoorwaarden

De raadscommissie besprak de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de strategische visie. Daaruit formuleerde de raad spelregels voor het proces en één vertrekpunt.

Spelregels: De gemeenteraad blijft tijdens het proces aangehaakt door op de bijeenkomsten aanwezig te zijn. Na elke fase (agenda, scenario's en besluitvorming) wordt de raad geïnformeerd en kan hij ingrijpen als hij dat nodig acht. (Dat is niet gebeurd, de raad was tevreden over het verloop en de opbrengst van het proces.)

Vertrekpunt: De zelfstandigheid van de gemeente is geen doel op zich, maar wordt van tevoren als effectief middel gezien voor het contact tussen bewoners en de politiek. Daarom werd het als vertrekpunt meegegeven, waarbij er ruimte was voor deelnemers in het proces om een andere onderbouwde mening te geven.

Het proces en de participatie

De gemeenteraad besprak de aanpak en planning van de participatieve manier waarop de strategische visie zou worden ontwikkeld. Met de vaststelling gaf hij het kader voor het proces en zijn eigen rol aan.

In november 2008 is met bewoners besproken welke onderwerpen op de Agenda voor de Toekomst moesten komen. De raadsleden waren als toehoorders op deze bijeenkomsten. Er werden drie ontwikkelingsscenario's geformuleerd, die drie uiterste richtingen vertegenwoordigden, waarbij ook de rol van de politiek en de relatie met de inwoners onderwerp van gesprek was. De uitwerking en verdieping van drie scenario's vond plaats in creatieve sessies met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

Tussentijds bleek dat jongeren ondervertegenwoordigd waren in het proces.

Zij werden met de Ik-Ver-Tel-Mee zuil bij het sportpark gevraagd naar hun ideeën over de toekomst, wat bruikbare input opleverde.

De confrontatie van de voor- en nadelen van de scenario's vond plaats tijdens een Arenaconferentie. De scenario's Levendig en Leefbaar werden als stier de arena binnengeleid en door de tribunes wordt beoordeeld, aangepast en verrijkt.

De tribunes stelden een criterium/invalshoek/perspectief voor om het scenario te beoordelen: zelfstandige en bestuurskrachtige gemeente - positie in de regio - diversiteit - meer kernen. Door deze vorm raakten alle deelnemers (bewoners, ondernemers, ambtenaren, politici en andere betrokkenen) niet alleen goed op de hoogte van de meningsvorming over de gewenste visie, maar werkten zij hier ook actief aan mee en werden enthousiast over de inhoud. Doordat de Arena in één ruimte plaatsvond (de sporthal), hoefde er niet teruggekoppeld te worden uitwerkgroepen en ontstond collectiviteit. Tijdens deze bijeenkomst werden de scenario's verrijkt, zonder dat er echt sprake was van een keuze. Wel werd een duidelijke voorkeur bij de bevolking merkbaar. De aanwezige raadsleden waren gespreksleiders van de verschillende tribunes en werden ook door bewoners bevraagd op hun voorkeuren en belangen. Zo waren ze als volksvertegenwoordiger zichtbaar en aanspreekbaar en konden ze de breedte van de discussie overzien.

De rol van de gemeenteraad

De raad was tijdens het proces enkele malen actief. Geheel aan de voorkant in zijn kaderstellende rol als opdrachtgever. Tussen de verschillende fasen in met zijn controlerende/toetsende taak op het proces en op de rijkdom van de inhoud en de mate waarin bewoners betrokken waren. Tijdens de arenaconferentie en bij de behandeling in de raadscommissie in zijn opiniërende rol. En als besluitvormend orgaan aan het einde van het proces. Veel individuen en belangengroepen spraken de raad aan, waarmee hij ook zijn volksvertegenwoordigende taak heeft gepakt. De grote opkomst bij de besluitvormende vergadering bewees de betrokkenheid van een grote groep burgers.

Kaderstellende rol

De raad pakte zijn kaderstellende rol in het participatieproces meer op het proces dan op de inhoud. Uiteraard noemde hij wel onderwerpen die hij belangrijk vond (zoals het groene karakter), maar hij koos er bewust voor de inhoud 'uit de bevolking te halen'.

Het vertrekpunt van een bestuurskrachtige en zelfstandige gemeente is ook een kader, waarbij men openstond voor tegenargumenten (bij voorbeeld wat als de lasten te hoog worden voor een zelfstandige gemeente?).

Toetsende rol

Tussen alle fasen in het proces had de raad gelegenheid om de procesgang te toetsen. Bij veel bijeenkomsten luisterden raadsleden als toehoorder mee. Over de scenario's vond een opiniërende raadsbijeenkomst plaats, waarbij fracties al een idee kregen of de visie paste bij hun denkwijze. De raad was actief betrokken bij de arenaconferentie en bij het debat in de besluitvormende vergadering, waarbij zowel over de kwaliteit van het proces als over de inhoud van de toekomstvisie positief is geoordeeld.

Volksvertegenwoordigende rol

De raad was als opdrachtgever en in verschillende rollen betrokken. Bij de bijeenkomsten waren leden zichtbaar en aanspreekbaar. Steeds legde de dagvoorzitter aan de aanwezigen uit in welke rol de raadsleden er waren, zodat hierover geen misverstanden konden ontstaan.

Tussen de opiniërende en besluitvormende fase zat flink wat tijd, wat ruimte gaf voor het raadplegen van de achterbannen en de inbreng van belangen van bewoners en ondernemers bij de fracties. Hier is aantoonbaar gebruik van gemaakt.

De grote opkomst bij de bijeenkomsten en de manier waarop de raadsleden zich aan hun rol hielden, gaven de bewoners alle ruimte. Daarbij konden de raadsleden vanuit hun volksvertegenwoordigende rol accenten leggen.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Veel ruimte geven aan bewoners en bedrijven vraagt om moed van de raad en vertrouwen in het proces én de inhoud (kennis in de samenleving). Het vraagt ook om vertrouwen in elkaar, dus elkaar de ruimte geven en gunnen.
- 2 Bouw momenten in waarop je als raad geïnformeerd wordt. Dan ben je op de hoogte van de voortgang van het proces en hoe de inhoud zich ontwikkelt. Waar nodig kan dan worden bijgestuurd. Je bent zo ook zichtbaar geïnteresseerd en aanspreekbaar, ook al geef je nog geen inhoudelijke oordelen.
- 3 Wees je bewust van de rolverdeling: raad stelt kaders en is opdrachtgever, college voert uit als opdrachtnemer. Raadsleden en ambtenaren kunnen de 'couleur local' aanbrengen. Het proces is een mooie kans voor een goed gesprek met je bevolking.

Binnenmaas - Vitale kernen

Casus

Binnenmaas is op 1 januari 1984 ontstaan door een gemeentelijke herindeling en per 1 januari 2007 voegde zich de kern 's-Gravendeel daarbij. In de gemeente ontstond na de uitbreiding van vijf naar zes dorpen behoefte aan een toekomstvisie. Daarin moest duidelijk worden hoe om te gaan met de voorzieningen in de hele gemeente vanuit de samenhang tussen de verschillende kernen.

De voorgeschiedenis leerde dat er al heel veel was onderzocht en geschreven over de toekomst van de kernen en hun samenhang, maar dat dit nooit politiek was behandeld of tot concrete beslissingen had geleid. Met de uitbreiding werd behandelen en beslissen steeds urgenter.

De gevolgde aanpak kreeg duidelijk een proceskarakter, hoewel eerst was gedacht aan een project. De opdracht voor het proces (uitgevoerd door p2managers) omvatte ook een participatieaanpak bij de visieontwikkeling.

Het visieproces kende vier fasen:

Fase 1	Weg vrijmaken	Wat is het gezamenlijke doel van het project en hoe pakken we het aan?
Fase 2	Weten	Wat verstaan we onder het begrip vitaliteit en hoe is het op dit moment gesteld met de vitaliteit in de zes dorpen?
Fase 3	Wensen	Welke wensen leven er bij bestuurders, inwoners en maatschappelijke organisaties op het gebied van vitaliteit?
Fase 4	Kiezen	Op welk toekomstbeeld koersen we af en welke middelen zetten we daarvoor in?

Bestuurders, inwoners en maatschappelijke organisaties waren in alle fasen betrokken, waarbij het zwaartepunt per groep verschilde. Inwoners en organisaties waren vooral actief in fase 2 (weten) en fase 3 (wensen), terwijl bestuurders ook in fase 1 (weg vrijmaken) en fase 4 (kiezen) een grote rol speelden.

Het proces in randvoorwaarden

Er lag al veel materiaal, waarop nog niet echt gehandeld was. Raad en college werkten er samen naar toe om duidelijk te krijgen waar wel en niet overeenstemming over was en wat wel en wat niet bespreekbaar was met de deelnemers in het participatieproces. Aan het begin zijn hiervoor werkconferenties georganiseerd en tijdens het proces is de vinger continu op de pols gehouden. Tussentijds kreeg de raad ontwikkelingen en

herijkingsmogelijkheden voorgelegd, waardoor de beïnvloedingsruimte voortdurend onder de aandacht was en kon worden geherdefinieerd.

Het proces en de participatie

Er is goed aandacht besteed aan de voorkant van het proces om vast te stellen hoe ver men zou willen gaan met burgerparticipatie in het project. Aan de hand van de participatieladder zijn keuzes gemaakt en bediscussieerd. Duidelijk was dat het gemeentebestuur ruim baan wilde bieden voor inbreng van maatschappelijke partners en inwoners. Deze opvatting van de gemeenteraad en college is op het project van grote invloed geweest. Ook is vastgelegd hoe de standpunten in de gemeenteraad en in het college lagen. Zo werd duidelijk waar overeenkomsten en waar nog grote verschillen van inzicht aanwezig waren over het te voeren beleid.

Een mooi moment in de aanloop naar het project was een (reeds gepland) werkbezoek van de raad aan de kern Westmaas. Die avond is een start gemaakt met de vitaliteitsdiscussie. Onder leiding van de burgemeester werd over diverse onderwerpen gesproken. Er bleken volop ideeën te bestaan en de aanwezigen gaven duidelijk aan dat zij actief mee wilden denken over de toekomst van Westmaas.

Daarna volgden gesprekken in de dorpen met sleutelpersonen, over hun visie op de toekomst van de kern en van Binnenmaas als geheel, en met de maatschappelijke partners in Binnenmaas, over de samenhang in voorzieningen tussen de kernen. Deze manieren van in gesprek gaan waren nieuw voor de kernen en voor de betrokkenen, en leidden tot meer zicht op de onderlinge verhoudingen.

Nadat al deze informatie was ingewonnen, kwamen de bewoners uit de kernen dorpen aan bod. In de kernen konden zij inspreken bij de Ik-Ver-Tel-Mee zuil, op straat, in verzorgingshuizen en bij scholen. Dat leverde zo'n 1000 filmpjes met korte videoboodschappen op. Compilaties daarvan werden gebruikt tijdens debatavonden en in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Op basis van al het tot dan toe ingewonnen materiaal zijn scenario's gemaakt over de toekomst van de voorzieningen en ook over de geëigende rol van de gemeente om deze visie te realiseren.

In de laatste fase voor vaststelling van de visie in de raad gingen bewoners en maatschappelijke partners op debat- en gespreksavonden in gesprek met college en ambtenaren. De raadsleden waren daar als toehoorders bij aanwezig.

Uiteindelijk is de visie unaniem door de raad vastgesteld en volgt in 2010 de implementatie.

De rol van de gemeenteraad

De raad is actief betrokken en stelde zich lopende het proces ook steeds actiever op. Belangrijk was de slag van de traditionele vertegenwoordigende rol vanuit de directe lijn met de eigen kern naar het overstijgende niveau van Binnenmaas als een geheel

groter dan de som der delen. Daar komt ook de spanning bij van wanneer je nou de touwtjes wat laat vieren en wanneer je ze weer aantrekt.

De raadscommissie maatschappelijke zaken ruimde iedere commissievergadering tijd in voor terugkoppeling en zonodig bijsturing van het project. De raadscommissie wijzigde het plan van aanpak door te kiezen voor intensivering van de activiteiten gericht op het maken van interactief beleid met maatschappelijke partners, sleutelpersonen en inwoners in alle dorpen.

Daarnaast participeerden raadsleden en collegeleden zowel bij de activiteiten van Ik-Ver-Tel-Mee als bij de avonden in de dorpen actief.

Kaderstellende en toetsende rol

In een proces als dit komen de kaderstellende en de toetsende rol sterk samen. Bij de regelmatige terugkoppeling was er continu aandacht voor de beïnvloedingsruimte: de kaders werden op basis van wat men had gehoord en gezien bevestigd of herijkt. De raadscommissie maatschappelijke zaken speelde hierin een belangrijke rol.

Volksvertegenwoordigende rol

In een gemeente die uit verschillende kernen bestaat, waartussen de samenhang nooit goed is besproken, ligt een zekere vorm van cliëntelisme snel voor de hand. Het invullen van de volksvertegenwoordigende rol als raadslid van Binnenmaas en niet van een kern, was een groeiproces dat een deel van de raad nog moest doormaken. De manier waarop zij hun rol konden invullen – als toehoorder bij debatten en als interviewer bij de Ik-Ver-Tel-Mee zuil – ondersteunde dit leerproces. De raadsleden werden zichtbaarder en ontdekten zelf welk potentieel er was aan menselijk en maatschappelijk kapitaal in Binnenmaas. Dat vormt een van de mooie essenties van de volksvertegenwoordigende rol.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Neem aan het begin van een participatieproces de tijd om goed de kaders en randvoorwaarden te bespreken en vast te stellen. Communiceer dit naar alle betrokkenen.
- 2 Blijf alert op de ontwikkelingen, laat je daarover goed informeren en houd stevig de vinger aan de pols. Bevestigen en herijken hoort erbij, in een proces lopen zaken soms anders dan je kunt voorzien. Dat is het verschil met een op een concreet resultaat gericht project. Een raadscommissie is een mooi podium voor terugkoppeling en doorpraten over het procesverloop.
- 3 Neem alle kansen waar om je zichtbaar betrokken te tonen. Dat kan als toehoorder, maar ook als gespreksleider of interviewer. Let er dan wel op dat je als raadslid informatie haalt en nog niet hoeft te geven. Aan het einde van het proces, als beslissingen moeten vallen, ben je als raadslid bij uitstek aan bod om je mening en standpunt af te geven.

- 4 Realiseer je altijd dat je voor het dilemma kunt komen te staan dat je kern- of wijkoverstijgende beslissingen moet nemen als raadslid. Dus weet waar je je directe lijn met een kern of wijk moet loslaten om voor de hele gemeente tot een besluit te komen, maar ook wanneer je dat juist niet moet doen.

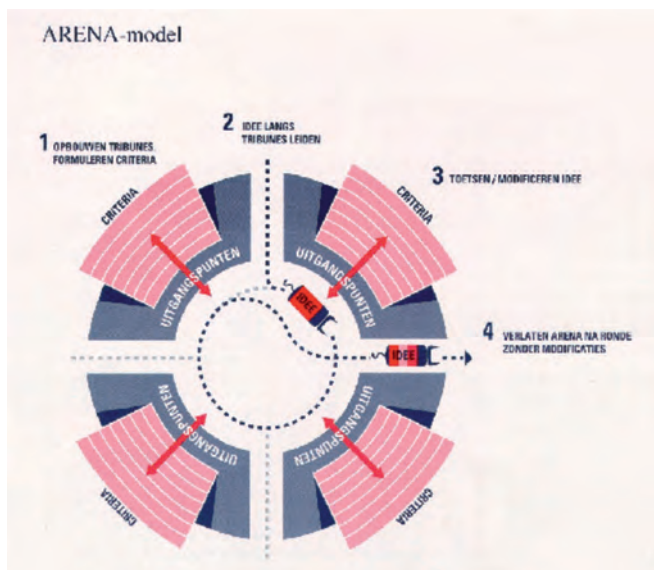
Intermezzo: Proefarena in Tiel

De gemeente Tiel investeert al een aantal jaren intensief in het versterken van het vertrouwen van burgers in de lokale overheid, in het vergroten van de betrokkenheid van haar inwoners en in het verkleinen van de afstand tussen bewoners en bestuur. Tiel heeft daarmee ervaring opgedaan in enkele grote projecten. In de publicatiereeks *Burgerparticipatie in Tiel* deelde de gemeente haar ervaringen met anderen. Van succesfactoren tot valkuilen, alles komt uitgebreid aan bod in de beschrijvingen van de verschillende toegepaste manieren om de inwoners te betrekken bij gemeentelijke ontwikkelingen.

Gesprek over burgerparticipatie tussen bewoners, raad, college en ambtenaren

Eind 2009 nam burgemeester Steven de Vreeze het initiatief tot een interactief gesprek over burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid anno 2010. Interactief, want het gesprek werd georganiseerd tussen bewoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de gemeente.

Gekozen werd voor een arena. In deze werkvorm wordt een vraagstuk voorgelegd aan vier tribunes. De eerste tribune beoordeelt de casus en brengt veranderingen en verrijkingen aan. Daarna beoordeelt de tweede tribune het aangepaste vraagstuk en doet daar ook weer voorstellen over. Zo gaat het door. Na behandeling door de vierde tribune is de eerste tribune weer aan de beurt om de gemodificeerde casus te beoordelen en te verrijken. Pas als alle tribunes tevreden zijn kan het vraagstuk de arena verlaten.



De tribunes vertegenwoordigden groepen uit het gemeentelijk krachtenveld rond burgerparticipatie: bewoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Elke tribune keek vanuit haar eigen invalshoek naar de casus en reageerde op de vraag welke mate en vorm van participatie zij hierop zou voorstellen. De groepen formuleerden vooraf hun eigen criteria aan de hand waarvan zij de casus en de vraag over de participatie wilden beoordelen.

Verschillende perspectieven en verschillende criteria

Door deze conferentievorm worden alle deelnemers zich bewust van de verschillende perspectieven die spelen. Ook wordt duidelijk hoe die perspectieven zich vertalen naar de rol die de groep speelt in de samenleving.

Voor de start van de arena voelden de deelnemende bewoners zich in de minderheid. bewoners zien de gemeente namelijk vrijwel altijd als één geheel. Toen de aanwezigen zich opdeelden in tribunes, die alle vier aardig gevuld waren, werden de vier groepen zichtbaar. Het was voor de bewoners interessant om tijdens de arena te zien hoe de verschillen lagen tussen raadsleden, collegeleden en ambtenaren.

De belangrijkste criteria per tribune

Bewoners	laagdrempeligheid van het proces uitgaan van vertrouwen in elkaar en elkaars kunnen transparantie van het proces transparantie van het proces
Raadsleden	weten met wie je praat (representatief genoeg?) duidelijkheid over de grenzen van het onderwerp duidelijke afspraken maken over het proces kiezen voor geschikte onderwerpen open en heldere communicatie, waaronder het terugkoppelen wat er is gedaan met de opgehaalde informatie
Collegeleden	verwachtingen managen is essentieel bewust kiezen voor de inzet van participatie (geen oneigenlijke redenen) duidelijke keuzes maken over de mate van participatie (volgens de participatieladder)
Ambtenaren	het moet gaan om algemeen belang (in ieder geval meer dan van één individu) helder en begrijpelijke communicatie vasthouden aan de kern van het vraagstuk heldere afspraken over rol- en taakverdeling

Verschillende reacties op de casussen

Twee fictieve casus werden door de arena geleid: 'Betaald parkeren op de Waalkade' en 'Sociaal pension in Tiel'. De vier tribunes reageerden vanuit hun perspectief en

criteria op de vraag over de mate en vorm van participatie. Ook hier waren weer verschillen te zien.

Ambtenaren	De onderwerpen raken duidelijk het algemeen belang en zijn daarom voor participatie vatbaar, maar dan wel op de tree 'informereren' van de participatieladder. Het gaat om begrip (en draagvlak) kweken, in gesprek komen en uitleggen wat de gemeente ermee wil bereiken. Het is aan de ontvanger wat deze met de informatie doet.
Collegeleden	Het besluit tot betaald parkeren als principe is niet meer voor participatie vatbaar. Wel is bij hoe het besluit moet worden vormgegeven, betrokkenheid van belanghebbenden zeker op haar plek. Bij het vestigen van een sociaal pension moet het college de raad - als gekozen volksvertegenwoordigers - criteria en locaties voorleggen; de beslissing is aan de raad. Bij de uitvoering is wel participatie gewenst met omwonenden en andere betrokkenen.
Bewoners	Het is vooral belangrijk om vertrouwen van belanghebbenden te winnen door transparant te zijn en als bestuur je betrokkenheid te laten zien. Dat is meer dan informeren alleen. Er moet wel iets te bespreken en uit te wisselen zijn, want waarom zou je anders ergens naar toe gaan als belanghebbende? Als een principe van betaald parkeren al vaststaat, dan gaat het dus daar niet meer over. En het vestigen van een sociaal pension is echt een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Wek niet de verwachting dat dat anders zou zijn. Communiceer tijdens participatietrajecten ook duidelijk over het proces zelf.
Raadsleden	De raad moet als hoogste orgaan de burgers goed informeren over genomen besluiten. Over de uitvoering van betaald parkeren kan de raad zelf ook verschillende groepen belanghebbenden consulteren en dat weer terugkoppelen naar de ambtelijke organisatie voor uitwerking. In een proces als dat van het sociaal pension is het zeer belangrijk al heel vroeg open te communiceren (wees de media voor) en vertrouwen te wekken. Ook moeten bewoners goed bij de uitvoering worden betrokken en er vertrouwen in krijgen dat zij na uitvoering met hun klachten daadwerkelijk ergens terecht kunnen.

Wat zegt dit over de rol van de gemeenteraad?

De raad heeft een belangrijke rol in het vertrouwen wekken van bewoners en andere belanghebbenden dat goed met hun belangen wordt omgegaan. Tegelijkertijd bleek tijdens de start van de arena dat de raad als eigenstandig orgaan niet zo zichtbaar is. Immers bewoners kijken eerder naar de gemeente als één geheel dan drie aparte geledingen raad, college en ambtelijke organisatie.

Vertrouwen wekken gaat door als raad te zorgen voor een goede communicatie naar de bewoners en belanghebbenden en door het nemen van je verantwoordelijkheid als hoogste en besluitvormend orgaan. En vervolgens je ook betrokken te tonen bij de uitvoering van besluiten.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Neem je verantwoordelijkheid. Bij omstreden voorzieningen als een sociaal pension beslist de raad en doet de raad er goed aan met het college in gesprek te gaan over criteria en locatie. Het moet duidelijk zijn dat je hier als raad je verantwoordelijkheid neemt als gekozen volksvertegenwoordiging en hoogste bestuursorgaan van de gemeente.
- 2 Toon je betrokkenheid. Dat kan door zelf bewoners en belanghebbenden te informeren over de onderbouwing van je besluiten. En door je te laten zien bij de uitvoering, zonder de rol van college en ambtenaren over te nemen.
- 3 Committeer je aan het proces. Het gaat er niet alleen om of er burgerparticipatie moet zijn, maar ook hoe en waartoe. Stel van tevoren een gezamenlijke aanpak vast, zodat voor iedereen de kaders en spelregels duidelijk zijn en je elkaar daaraan kunt houden.
- 4 Blijf altijd transparant op inhoud en proces. Het is een bekend gegeven: vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard. Door een enkele foute zet kun je het opgebouwde vertrouwen in één keer tenietdoen. Houd elkaar als raad, college en ambtelijke organisatie alert op het open en transparant communiceren met alle betrokkenen.

Arnhem - Ontwikkelingsvisie

Casus

Begin 2008 startte het participatieproces voor Stadsblokken-Meinerswijk. Dit is een uiterwaardengebied in het hart van Arnhem ten zuiden van de Nederrijn, met bijzondere natuurwaarden, zichtbare en onzichtbare cultuurhistorie en enkele woonplekken. Bij hoogwater staat zo'n tweederde deel van het gebied onder water. De gemeente wilde samen met zoveel mogelijk inwoners, belangengroepen en andere belangstellenden een gebiedsvisie voor de toekomst van het gebied bepalen. Iedereen kon meedenken en ideeën voorstellen. De gemeente zou zelf géén plannen inbrengen. Van tevoren waren duidelijk de kaders aangegeven, waarin de bijzondere natuur- en landschapswaarden en de rivierkundige eisen om de veiligheid binnendijks te garanderen belangrijk waren.

In november 2007 had de raad ingestemd met de start van de visieontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk, gebaseerd op een unieke open participatieve aanpak. Het proces was opgedeeld in twee fases: de Verkenningronde en de Uitwerkingronde. In de Verkenningronde begin 2008 werd onderzocht welke ideeën er leefden onder belanghebbenden en belangstellenden, wat leidde tot negen denkrichtingen voor het gebied. In de Uitwerkingronde werden de denkrichtingen ontwikkeld tot bouwstenen (bijvoorbeeld op het gebied van water of cultuurhistorie). Bouwstenen konden worden samengevoegd en zo uitgroeien tot bestanddelen van scenario's. Op deze wijze werden

de resultaten van de Verkenningronde vertaald in kansen, mogelijkheden en risico's voor het gebied. Dit resulteerde in een bevindingenrapportage.

Op 14 december 2009 stelde de gemeenteraad de bevindingenrapportage vast, waarmee het proces werd afgerond. In het bevindingenrapport staan de kaderstellende uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied. De volgende stap is het uitwerken van een gebiedsvisie.

Het proces in randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor de ontwikkeling van het gebied waren beschreven in een Nota van Uitgangspunten. Daarin stonden de drie soorten spelregels voor de invulling van Stadsblokken-Meinerswijk.

Opgaven: afkomstig van het Rijk (Rijkswaterstaat) en de provincie Gelderland, die in de nieuwe gebiedsinvulling *moesten* worden gerealiseerd.

Ambities: geformuleerd door de gemeente Arnhem, waarvan de uitwerking niet verplicht was, maar wel gewenst.

Uitgangspunten: de algemene beleidsregels, waarmee rekening moest worden gehouden. Deze uitgangspunten gingen bijvoorbeeld over wonen in het gebied, het verkeersbeleid in heel Arnhem, de functies van de dijken en het minimaal behouden van de huidige waterkwaliteit.

Het proces en de participatie

De Verkenningronde startte met een inspiratieperiode waarin informatie over het gebied en over het participatieproces beschikbaar werd gesteld aan belangstellenden. Daarna werden ideeën verzameld tijdens bijeenkomsten van de belangstellenden met vakinhoudelijke specialisten en creatieven over de invulling van Stadsblokken-Meinerswijk. De vervolgstap was dat de vele ideeën in kleiner verband verder werden uitgewerkt tot voorlopige denkrichtingen voor het gebied. Deze werden in een terugkoppelingsbijeenkomst teruggelegd en ten slotte vond er een presentatie van de uitgekristalliseerde denkrichtingen plaats.

Daarna startte het ontwerponderzoek in de Uitwerkingsronde. Hiervoor werden de deelnemers aan de werkateliers uit de Verkenningronde uitgenodigd en enkele indieners van plannen. Zo werd een brug geslagen tussen de twee rondes.

Via bouwstenen zijn mogelijkheden en beperkingen met belangstellenden verkend en uitgediept om de eerste schetsen van de scenario's te kunnen maken. Na twee informatiebijeenkomsten waarin de ontwerp- en wateropgave in de breedste zin werd toegelicht, zijn in drie avonden de meningen gepeild over de scenario's. Die meningen zijn opgenomen in de bevindingenrapportage.

Een belangrijke rol was weggelegd voor het Stadspanel, een groep van vijf Arnhemmers en drie deskundigen die onder leiding van een onafhankelijke voorzitter reageerden op de belangrijkste producten die in het planvormingsproces werden ontwikkeld. Het Stadspanel gaf vanuit een onafhankelijk positie met schriftelijke reacties kwalitatief hoogwaardig en evenwichtig advies aan de gemeenteraad. Het Stadspanel is gevraagd in elk geval te reageren op de denkrichtingen en de scenario's. Op verzoek van het projectbureau of op eigen initiatief kon het panel ook andere producten van advies voorzien.



De rol van de gemeenteraad

De raad was enkele malen actief tijdens het proces. Geheel aan de voorkant in zijn kaderstellende rol als opdrachtgever tot het proces, tussen Verkenningronde en Uitwerkingronde opiniërend in zijn toetsende rol en tenslotte als besluitvormend orgaan aan het einde van het proces. De raad werd op de hoogte gebracht van de reacties/opvattingen van de verschillende adviesgroepen.

Kaderstellende rol

De kaders voor het planvormingsproces waren verwoord in de Nota van uitgangspunten Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk (september 2007). In deze notitie zijn de meest relevante richtlijnen/uitgangspunten/beleidsvoorwaarden voor de eventueel toekomstige transformatie van het gebied beschreven. De notitie was onderdeel van de opdracht die de raad formuleerde voor het proces, te weten:

- alle aanwezige ideeën te verzamelen en te bundelen tot denkrichtingen
- vervolgens alle meningen over mogelijke toekomstige invullingen in beeld te brengen, zowel van direct belanghebbenden zoals grondeigenaren, inwoners en gebruikers, maar ook overige belangstellenden
- met als doel dat op basis van die informatie de raad als besluitvormend orgaan, alles overziend, een richting kan bepalen voor de gebiedsvisie.

In de kaderstellende rol heeft de raad dus vooral opgetreden als opdrachtgever voor het proces en er niet in eigen kring verder over gediscussieerd. De raad wilde zelf nog geen plannen 'opleggen' en vooral de reacties en ideeën van de belangstellenden afwachten.

Toetsende rol

Tijdens en aan het einde van het proces was er gelegenheid voor de raad om de gang van het proces te toetsen. Bij veel bijeenkomsten konden raadsleden als toehoorder meeluisteren. Ook ontving de raad een evaluatie van het procesverloop in de Verkenningsronde.

Op twee momenten was de raad actiever betrokken.

Politieke peiling: Tussen Verkenningsronde en Uitwerkingsronde n juni 2008 was er een informerende bijeenkomst over het participatieproces Stadsblokken-Meinerswijk, ter ondersteuning van de Politieke Maandag. De Politieke Peiling werd in de hal van het Stadhuis gehouden voordat de commissie Stadsprojecten zou beginnen. Tijdens de bijeenkomst werd een terugblik gegeven over het verloop van het participatieproces tot dat moment. Insprekers gaven een korte presentatie op de gekozen denkrichtingen en raadsleden konden aan statafels in gesprek met verschillende bij het proces betrokken partijen.

Besluitvorming: In december 2009 stelde de gemeenteraad de Bevindingenrapportage vast, waarmee het proces werd afgerond. In het rapport staan de kaderstellende uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied. De raad gaf het college de opdracht om een gebiedsvisie uit te werken binnen deze kaders. Bij de vaststelling van de Bevindingenrapportage nam de raad aanvullend twee moties en een amendement aan. Ook beoordeelde de raad tijdens de behandeling het doorlopen participatieproces.

Volksvertegenwoordigende rol

Er trad een complicatie op die bij uitstek de politieke en volksvertegenwoordigende rol van de raad raakt. Niet zozeer als raad als wel als raadsfracties en raadsleden.

Het onderwerp – het behoud van het groene, landschappelijke en natuurlijke karakter van het gebied – ligt in Arnhem heel gevoelig. Tijdens de verkiezingscampagnes in 2006 lieten partijen zich ook uit over al dan niet ruimte bieden voor bebouwen van het gebied. Zo was GroenLinks mordicus tegen meer bebouwing in Meinerswijk. Na de verkiezingen nam GroenLinks plaats in het college. De coalitie zette in op het burgerparticipatieproces en verbond zich aan het resultaat. Bij de besluitvorming stond GroenLinks voor een dilemma, omdat de partij tegenstrijdige verwachtingen had gewekt: die in de verkiezingstijd en die als coalitiepartner. Ze moest besluiten ofwel haar verkiezingsbeloften niet gestand te doen ofwel de resultaten van het participatieproces onrecht te doen. Dat kan het dilemma zijn van een gekozen volksvertegenwoordiger.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Bezint eer ge begint of wel denk goed na over de verwachtingen die je in het verleden hebt gewekt en wees je ervan bewust hoe je er in een andere situatie in kunt staan. Dat hoeft je niet te weerhouden van een participatieproces, maar vergt wel uitleg aan de voorkant en niet pas een verdediging achteraf.

- 2 Bouw toetsmomenten in. Dan ben je op de hoogte van de loop van het proces en hoe de inhoud zich ontwikkelt. Je bent zo ook zichtbaar geïnteresseerd, ook al geef je nog geen inhoudelijke oordelen.
- 3 Wees je bewust van de rolverdeling: raad stelt kaders en is opdrachtgever, college voert uit als opdrachtnemer. Als je er bewust voor kiest zelf binnen ruime kaders (inclusief de verplichte van andere overheden en reeds aangegane lokale verplichtingen) nog geen invulling te geven maar daadwerkelijk een open planvormingsproces in te gaan, dan heb je je daar ook aan te houden.
- 4 Ga goed om met verwachtingen van je eigen rol en die van degenen die je betreft. Dat gold in dit proces voor de rol die het stadspanel had. Het panel trad op als toetser van het doorlopen proces. Het is van belang om van tevoren na te denken hoe je als raad nog iets toevoegt als zo'n stadspanel het proces goed vindt en ook laat blijken dat het inhoudelijk goed is aangepakt.
- 5 Denk goed na over hoe je omgaat met de aard van het resultaat. Dat kan door rekening te houden met verschillende scenario's over de omvang van de opkomst en de mate van unanimiteit op de uitkomst van een proces.

Velsen - Samenspraak

Casus

In 2008 werd op voorstel van de burgemeester van Velsen een onderdeel uit het collegeprogramma opgepakt: hoe kunnen we gaan experimenteren met burgerparticipatie? Er was in de gemeente behoefte aan duidelijkheid over wat samenspraak met de burger inhoudt en hoe je dat vorm kunt geven. Wat wordt er al gedaan, hoe wordt dat uitgevoerd en wat zou er verder moeten gebeuren?

Hoe staat het met de positie van de wijkplatforms? Is er naast deze in Velsen reeds lang bestaande vorm van burgerparticipatie bij bewoners behoefte aan andere en nieuwe vormen?

In maart 2009 gaf de gemeenteraad de conceptnota *Inspraak en Samenspraak* vrij om samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te zoeken naar antwoorden op vragen uit deze nota. Na een digitale enquête en een interactieve thema-avond in september 2009 werd de nota herschreven met een nieuwe titel: *We houden contact*. Deze werd in december 2009 besproken in een klankbordoverleg met maatschappelijke organisaties en tijdens een openbare bijeenkomst.

Na aanpassingen op basis van deze bijeenkomsten is de uiteindelijke versie van de nota *We houden contact* in januari 2010 door de raad goedgekeurd.

Het proces in randvoorwaarden

De eerste bouwstenen voor burgerparticipatie waren al gelegd met de verordening Burgerinitiatief (2001), de Inspraakverordening Velsen (2005), de Referendum-

verordening (2007) en in het collegeprogramma Velsen 2006-2010 'Samen-werken aan Velsen'. Een belangrijk aspect in het proces was het wijkgericht werken en de samenwerking met de wijkplatforms in Velsen. In de voorgaande jaren speelden wijkplatforms al een actieve rol bij burgerparticipatie door het geven van gevraagd en ongevraagd advies over onderwerpen die de wijk(bewoners) aangaan. In het interactieve traject van 2009 kwam de rol van de wijkplatforms niet aan de orde. Hun positie is belicht in een notitie in het kader van wijkgericht werken.

Het proces en de participatie

De eerste aftrap om het samen denken en spreken op gang te brengen was het Burgerjaarverslag 2008 'De inwoner als middelpunt'. Daarin gaf de burgemeester enkele voorwaarden voor succesvolle participatie aan. In maart 2009 gaf de raad het concept-beleidskader 'Inspraak en Samenspraak' vrij om uitgebreid in de Velsense gemeenschap te bespreken. Met hulp van externe adviseurs (De Beuk Organisatie-advies) is deze lijn van de burgemeester voortgezet.

Op de informatiepagina van de gemeente is een oproep aan inwoners gedaan om mee te denken over het gemeentelijk beleid inzake burgerparticipatie. Men kon zich opgeven om mee te doen aan een digitale enquête en een bijeenkomst. De digitale enquête werd uitgezet onder maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van belangengroepen, wijkcentra en bewoners die zich hadden aangemeld. Tijdens een bijeenkomst in het stadhuis waren naast mensen uit deze groepen ook raadsleden aanwezig. Tegelijkertijd werd op de website van de gemeente een digitale ervaringskamer ingericht, waar alle Velsenaren hun mening konden geven over belangrijke thema's rond burgerparticipatie. De ervaringskamer blijft na dit proces beschikbaar om concrete ervaringen uit te wisselen na burgerparticipatieprocessen. De opgehaalde input is in een volgende versie van de nota verwerkt en opnieuw voorgelegd aan 'het veld'. In twee bijeenkomsten kregen maatschappelijke instellingen, bewoners en hun vertegenwoordigers opnieuw de ruimte om op deze versie te reageren.

In de sterk herschreven beleidsnota *We houden contact* staat nu hoe burgerparticipatie in Velsen vorm krijgt. Belangrijke uitgangspunten zijn: duidelijk maken over welke vraagstukken men kan meepraten, tijdig en consequent informeren en helder de grenzen van het vraagstuk aangeven. Om een onderwerp in samenspraak met burgers verder te ontwikkelen, moeten vooraf belangrijke afwegingen worden gemaakt over de zinvolheid van een participatieproces. Dat zijn: de mate van beïnvloedingsruimte, openheid, of er overeenstemming tussen actoren is over het proces, bestaande wet- en regelgeving en de beschikbare (financiële en/of personele) middelen.

Als duidelijk is welke onderwerpen in samenspraak met de inwoners van Velsen ontwikkeld worden, zal de gemeenteraad heldere kaders en opdrachten aan het college mee moeten geven. De raad kan burgers vooraf consulteren over gewenste oplossingsrichtingen en voorwaarden en kaders stellen. Ook kan de raad aangeven welke partijen zeker bij het proces betrokken moeten worden. Dan moeten de

onderwerpen in de tijd geplaatst worden zodat iedereen, inwoners, betrokken organisaties, bestuurders en ambtenaren weten wanneer welk onderwerp aan de orde is. Als een onderwerp in samenspraak is ontwikkeld, volgt meestal ook nog een inspraakprocedure. Inspraak is op een aantal gebieden namelijk wettelijk verplicht. Tot slot kan de gemeente de burgers tijdens en na het proces naar hun mening en oordeel vragen over de manier waarop de samenspraak en inspraak verlopen zijn.

De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad ging in maart 2009 akkoord met het vrijgeven voor samenspraak van de nota Inspraak en Samenspraak. Voor de raad was de belangrijkste vraag of maatschappelijke organisaties en inwoners van Velsen zich konden vinden in de wijze waarop de gemeente Velsen hen betreft bij politieke en maatschappelijke vraagstukken. En zo ja, of ze het dan eens waren met de uitgangspunten/discussiepunten die in de nota zijn opgenomen en of zij suggesties, aanvullingen en alternatieven hadden.

Kaderstellende en toetsende rol

Uitgangspunt was dat bij burgerparticipatie mensen actief meedenken en meedoen bij politiek/maatschappelijk onderwerpen, zodanig dat gefundeerde besluitvorming kon plaatsvinden door het college van B&W en de gemeenteraad. Bij de discussie op basis van de uitgangspunten en vragen uit de nota namen de raadsleden vooral een toehorende rol aan. Ze haalden informatie op en konden toetsen of de door het college aangeboden spelregels voor participatie overeenkwamen met hoe bewoners en organisaties daartegen aankeken. Ook de positie van de wijkplatforms werd hierbij betrokken.

In de laatste fase, na de vaststelling van de nota We houden contact, gaat de raad erop toezien dat alle spelregels en afspraken daadwerkelijk en op de juiste wijze worden uitgevoerd. Begin 2011 wordt de uitwerking door de raad getoetst.

Omgaan met je rollen als raad

- 1 Bepaal aan de voorkant van een proces de doelstelling en de richting en wanneer je het proces als afgerond kan beschouwen. Een goede manier om dit te doen, is het vaststellen van een startnotitie.
- 2 Houd tijdens het proces de voortgang in de gaten, een vinger aan de pols en stuur als raad zo nodig bij. Dit kan door bijvoorbeeld een extra bijeenkomst te organiseren of tussentijds het college vragen te stellen.

- 3 Wees als raad ook alert op het krachtenveld. Weet wat er leeft en zich afspeelt in de lokale samenleving: als er al heel betrokken platforms of andere vertegenwoordigingen van bewoners of belanghebbenden zijn, let er dan op dat deze worden meegenomen in het proces.
- 4 Geef bij de afronding aan waarin het proces waardevol is geweest en waar het een andere aanpak nodig had, dus honoreren en controleren.
- 5 Laat aan bewoners je betrokkenheid zien, buit de dialoog met de burger uit. Wees zichtbaar tijdens het proces in de rol die past bij de fase waarin het proces zich bevindt.

4

Verder lezen

Artikelen

- *'Hans Bekkers en Henk Bouwmans: Bekwame burger redt democratie. Interview met Roel in 't Veld'* In: Binnenlands Bestuur, week 34, 21-08-2009, pp 26-31
- *'Prof. dr. Bas Denters, drs. Merel de Groot en dr. Pieter-Jan Klok: Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur'* In: Congresuitgave Staat van de Dualisering, november 2008, pp 59-73
- *'Laurens de Graaf: De Raad van burgers'* In: Lokaal bestuur, 2009, 33, pp 18-19
- *'Laurens de Graaf: Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?'* In: Nieuwsbrief In actie met burgers!, 2009
- *'Prof. Dr. M. Leyenaar: De burger aan zet'* In: Burgerforum: theorie en praktijk
- Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen, februari 2009
- *'Silvia de Ronde Bresser en Jurrian Blokland: Dialoog van de raad met de stad'* In: Almere 2030, mei 2009
- *'Roel in 't Veld: Ere wie ere toekomt. Lofrede, uitgesproken op 16 december 2009 te Arnhem tijdens het Festival In Actie Met Burgers!'* In: Nieuwsbrief In actie met burgers!, 2009 (<http://www.inactiemetburgers.nl/inhoud/speeches-festival>)

Boeken en andere publicaties

- Denk niet voor anderen!! Burgerbetrokkenheid anno 2010. Tiel, januari 2010
- Handreiking van de gemeente Tiel n.a.v. een proefarena, voor eigen gebruik binnen gemeente.
- Christa van Oorsouw: Raad en inwoners naar nieuwe verhoudingen. Thesis opleiding Public Management en Policy, Open Universiteit Nederland, juni 2007
- Cees Oosterwijk: De tijddood. Prometheus, februari 2010
- Over de belevingswereld van een wethouder van een middelgrote stad en het veranderend lokaal bestuur.
- Eduard van Vloten: Lokaal Samenspel. Hippolytushoef, februari 2010
- Over het lokale bestuur anno 2010, de rollen van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en burgers en maatschappelijke organisaties. Geïllustreerd met interviews.
- Lokale Rekenkamerrapporten (gebruik door betreffende gemeente zelf, bij voorbeeld Rekenkamercommissie Gemeente Gennep: Onderzoek naar communicatiebeleid en burgerparticipatie. Gennep, juni 2009)
- Participatiewijzer, Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers. Den Haag, september 2009 (zie ook www.nationaleombudsman.nl)

Binnenkort beschikbaar (maart/april 2010)

- Vervolg uitwisseling proeftuin op website Vereniging van Griffiers. Voorbeelden uit de proeftuin komen hier uitgebreider aan bod. Nadruk blijft liggen op uitwisselen ervaring en van elkaar leren.
- Harrie Aardema: Voorbij de hypocratie. Almere, maart 2010
- Onderzoek naar het vernieuwingsperspectief voor de nieuwe gemeenteraden en hun samenwerking met buitenwereld, bestuur en ambtelijke organisatie.
- Lydia Schippers en Dick Termond (red): De kunst van het betrekken. Parels van participatie. Academic Service, maart 2010
Beschrijving van voorbeelden van en succesfactoren voor medezeggenschap en participatie. Interviews met ervaringsdeskundigen en wetenschappers.

Bijlage 1

Proeftuin De rol van de raad bij burgerparticipatie

In de proeftuin stond de participerende raad centraal. Wat kan de raad met burgerparticipatie in zijn rollen van kaderstellen, volksvertegenwoordigen en controleren? Hoe om te gaan met de spanning tussen het primaat van de raad, inbreng en inzet van bewoners en representatieve democratie?

De belangrijkste conclusie uit één jaar experimenteren, observeren en ervaringen uitwisselen: wat nodig is, is

de goede procesregie met de goede regisseurs aan de goede knoppen



Verder leren via:

- regionale proeftuinen voor raadsleden;
- intervisie van kernleden proeftuin en in griffierskringen;
- digitaal ontmoetingsplein raadsleden en griffiers (www.griffiers.nl).

De leerweg van de proeftuin bestond uit drie sporen:

- reflectie op eigen ervaringen (onderzoek in de eigen gemeente);
- observatie bij andere gemeenten (werkbezoeken aan ervaringsdeskundige gemeenten);
- experimenten in eigen kring (volggroepjes van eigen experimenten).

Reflectie - aandachtspunten

- Wanneer wordt door wie (college/raad) gekozen voor burgerparticipatie bij de beleidsvoorbereiding?
- Wanneer en hoe wil de raad in de beleidsvoorbereiding een rol spelen naast of samen met het college?
- In een startnotitie de fasering in de rollen van de raad opnemen, inclusief de wijze waarop een rol kan worden ingevuld.
- Bij de controlerende rol is de gevoelsmatige component belangrijk: wat voelen mensen, wat ervaren ze?
- Raden kunnen veel meer kennis nemen van en aansluiten bij de gevoelswereld van burgers.

- Belangrijk is goed leren segmenteren: het helpt om te redeneren vanuit specifieke behoeften, belangen en beweegredenen van verschillende groepen bewoners en belanghebbenden.
- Terugkoppeling richting burgers over wat de politiek heeft gedaan met de inspraak/participatie, is een van de belangrijkste kritiekpunten en aandachtspunten bij participatieprocessen.

Observatie - leerpunten

Gemeente Arnhem: Rijnboog

- Door het proces is bij raadsleden meer kennis ontstaan over burgerparticipatie.
- Bij een politiek gevoelig onderwerp met grote tegenstellingen binnen de raad is het risico van verpolitiseren van de burgerparticipatie een niet te onderschatten bedreiging van het proces.
- Burgerparticipatie kan bijdragen aan het democratische besluitvormingsproces als er nog keuzemogelijkheden zijn. Burgerparticipatie om politiek uit een impasse te komen heeft niet het gewenste effect/resultaat, met teleurstelling bij inwoners/instellingen tot gevolg.
- Tijdens het proces van participatie is het moeilijk om als politicus je mond te houden.

Gemeente Amersfoort: opzet startnotitie

- Een startnotitie draagt bij aan verheldering van de rollen en verwachtingen.
- Bij het opstellen van een startnotitie is intensief samenspel nodig tussen organisatie en griffie (belangrijke rol voor burgemeester-griffier-gemeente-secretaris).
- Geef in de startnotitie duidelijk aan waarover burgers inbreng kunnen leveren en waarover niet.
-

Gemeente Hardenberg: toekomstvisie en later evaluatie

- Zorg voor de goede aansluiting bij de raad via een klankbord. Kies daar zorgvuldig je mensen voor.
- Werk aan de relatie tussen griffier en burgemeester en tussen griffier en gemeentesecretaris; het scheppen en gunnen van ruimte voor elkaar is daarbij een wezenlijk onderdeel.
- Er is bewust voor gekozen om de raad als toehoorder bij een actief college aanwezig te laten zijn en het college als toehoorder bij een actieve raad. Loslaten en vertrouwen in elkaar maken dat mogelijk.
- Bereid raadsleden goed voor op hun rol (trainingen in voorzitten, gespreksvoering en presentatie).
- Maak de raadsleden bewust van het belang van hoed om te gaan met verwachtingen.

- Wees je ervan bewust dat de raad soms optreedt als eenheid naar buiten, maar dat niet is. Waar het college stoelt op collegiaal bestuur, ligt dat bij de raad anders.
- Zorg ervoor dat burgers een reden hebben om uit hun stoel te komen.
(Hier: “Wat na de herindeling?”)

Experimenten - lessen voor burgerparticipatie

Gemeente Geldermalsen: voorontwerpen bestemmingsplan

- Door de ontmoetingen in de kernen leren de bewoners de commissieleden beter kennen en vice versa. Let wel op het risico van cliëntelisme.
- De wethouder is blij met het vroeg optrekken van de raad in het proces en niet pas aan het einde ervan.
- Commissieleden koppelen plenair opgehaalde informatie terug, stellen in commissieverband de kaders vast en kunnen later in de commissie toetsen wat daarmee is gebeurd.
- Een voorontwerp bestemmingsplan werkt als een startnotitie. Door de raad zo vroeg mogelijk te betrekken wordt het ook meer een gezamenlijk (beleids)proces.

Gemeente Oss: podiumbijeenkomsten

- Podiumbijeenkomsten bieden voldoende informatie om raadsleden hun politieke werk te laten doen.
- Het is lastig om tegelijk raadsleden goed te informeren én inwoners te interesseren in beleidsthema's.
- Bij onderwerpen die inwoners direct aangaan, is de opkomst groot - bij algemene uitnodigingen meestal niet.
- Probeer niet te veel programma in één bijeenkomst te stoppen en houd alleen een bijeenkomst als er reden toe is.

Gemeente Oude-IJsselstreek: raadsexperiment

- Neem de tijd voor het veranderingsproces bij de raad.
- Bouw het op: binnen de gemeente, met het maatschappelijke middenveld en met bewoners.
- Het is een proces en geen blauwdruk. Begeleid de raad in zijn rol, ook in het loslaten.
- Zoek de goede voortrekkers: presidium, burgemeester samen met secretaris en griffier.

Bijlage 2

Begin maart publiceerde het Instituut voor Publiek en Politiek onderstaande open brief als handreiking voor de nieuw gekozen gemeentebesturen. De hierin vermelde bouwstenen voor lokaal burgerparticipatiebeleid vormen ook voor de beleidsinspanningen van Binnenlandse Zaken op dit terrein het fundament en dus ook voor de reeks publicaties waar dit boekje deel van uitmaakt.

Vertrouwen in burgers

Bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente

Een nieuwe collegeperiode voor uw gemeente brengt nieuwe taken en uitdagingen met zich mee. Als gemeentebestuur raakt u nooit uitgediscussieerd over hoe je als gemeente op een effectieve manier inwoners betreft bij besluitvorming en uitvoering van beleid. En terecht. Er zijn vele goede voorbeelden maar vaak kan het beter. Bovendien verandert de samenleving constant. U zult altijd weer opnieuw moeten bekijken hoe u inwoners wilt en kunt betrekken bij uw werk. Met deze brief wil het Instituut voor Publiek en Politiek u een aantal suggesties oftewel bouwstenen meegeven voor de nieuwe raadsperiode. De start van de nieuwe raads- en collegeperiode is een goed moment om hierover afspraken te maken. De invulling is natuurlijk maatwerk per gemeente.

Waarom is burgerparticipatie (juist nu) zo belangrijk voor gemeenten?

- Omdat er veel maatschappelijke onrust is en het democratisch stelsel tegen grenzen aanloopt. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt gestaag verder. Dit is een probleem voor zowel 'gevestigde' partijen als nieuwkomers. Burgerparticipatie vervangt uiteraard niet de representatieve democratie en is geen panacee voor alle problemen. Wel zijn het actief laten meedenken van inwoners en het maatschappelijk initiatief onmisbaar; niet alleen af en toe meepraten maar echt (mee)doen!
- Omdat in de huidige samenleving ideologieën steeds minder eenduidig zijn en grenzen vervagen. Inwoners willen meer voor specifieke onderwerpen die hen interesseren en voor kortere tijd betrokken worden.
- Omdat veel inwoners hoger opgeleid zijn en via verschillende wegen geïnformeerd worden. Internet en nieuwe communicatiemiddelen zijn pas sinds een aantal jaren echt gemeengoed. Dit biedt kansen voor gemeenten om inwoners te betrekken.
- Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. Vooral complexe opgaven als vergrijzing, krimp, klimaat, veiligheid en gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van draagvlak in de samenleving. Meedenken via inspraak, maar vooral samen met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden. Zo worden burgers bondgenoten en mede-eigenaren van het publiek domein, in plaats van ontevreden inwoners.
- Omdat de gemeenten de afgelopen vijftien jaar veel hebben geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Er zijn veel goede voorbeelden, maar in de meeste gemeenten vormt burgerparticipatie nog niet vanzelfsprekend een onderdeel van de manier van werken (lees het rapport van de Nationale Ombudsman 'Wij gooien het de inspraak in' en het rapport 'Burgerparticipatie in de lokale politiek' van het IPP).

Burgerparticipatie, wat is dat nou wel en niet?

- Burgerparticipatie is het deelnemen van inwoners en hun organisaties aan agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk uitvoering en evaluatie van (in dit geval) gemeentelijk beleid. Maar:
- burgerparticipatie is geen uitholling van, maar een aanvulling op de representatieve democratie. De rol van de gemeenteraad is niet uitgespeeld maar verandert wel.
- burgerparticipatie is niet alleen een doel op zich. Het is vooral een middel om maatschappelijke opgaven aan te pakken, om verantwoordelijkheid te delen binnen sectoren als zorg, veiligheid, onderwijs of leefbaarheid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over interactieve instrumenten, projecten en methoden maar vooral over een open, geïnteresseerde, luisterende houding en cultuur bij de gemeente.
- burgerparticipatie beperkt zich niet tot wijkgericht werken of communicatie, het is onderdeel van een professionele werkwijze van ambtenaren, ingebed en verankerd in de hele organisatie.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over meepraten maar over het delen van verantwoordelijkheid voor het publieke domein. Burgerparticipatie is niet alleen gericht op besluitvorming en het produceren van beleidsdocumenten, maar ook op de uitvoering van beleid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over initiatieven die een gemeente neemt om inwoners bij beleid te betrekken, maar ook over het ruimte geven aan en ondersteunen van burgers die zelf met ideeën en initiatieven komen.

Enkele feiten en cijfers

- 57% van de raadsleden vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, met name als het gaat om interactief beleid of informele burgerinitiatieven (Trouw).
- 94% van de gemeenten organiseren inspraak- of themabijeenkomsten (IPP).
- 46% van de gemeenten maakt gebruik van dorps- of wijkbudgetten (IPP).
- Bij 70% van de gemeenten zijn geen schriftelijke afspraken over rolverdeling tussen College en Raad vastgelegd m.b.t. burgerparticipatie. Minder dan 50% heeft een participatienota (IPP).
- Minder dan 20% van de gemeenten maakt actief gebruik van 'nieuwe media' bij participatie (IPP).
- Burgerparticipatie wordt weinig geëvalueerd: 13% van de gemeenten doet dat vaak (IPP).
- 100 gemeenten namen deel aan de proeftuinen "In Actie met Burgers!" (BZK/VNG).
- 50% van de VNG-leden vraagt om meer aandacht voor burgerparticipatiebeleid: maak het, verbeter het en/of veranker het in de gemeentelijke organisatie (VNG).

Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid

Suggesties voor de gemeenteraden en besturen

Zoals bij belangrijke beleidsnota's wordt ingegaan op de betrokkenheid van bewoners, kan ook in het collegeakkoord en -programma een aparte alinea over burgerparticipatie worden opgenomen. Zowel raadsleden, B&W als ambtenaren staan veelal positief ten opzichte van burgerparticipatie. Maar de meeste gemeenten hebben nog geen duidelijke interne rolverdeling en geen burgerparticipatienota. Natuurlijk regel je burgerparticipatie niet alleen met een nota en een alinea in het collegeprogramma. Maar die helpen wel om te bepalen wat je als gemeente wilt met burgerparticipatie en hoe daarbij de taken tussen burgers, raad en college zijn verdeeld.

1. Burgers met budgetten

Veel gemeenten hebben een leefbaarheidsbudget waarmee kleine bewoners-initiatieven worden bekostigd. Om de verantwoordelijkheid voor het publieke domein werkelijk over te dragen aan bewoners zijn ook structurele budgetten mogelijk. Denk aan wijk- en dorpsbudgetten.

2. Geefburgerinitiatieven een kans

Richt de gemeentelijke organisatie zodanig in dat initiatieven van inwoners en organisaties serieus worden opgepakt. Voorkomen moet worden dat inwoners vastlopen in het gemeentelijke apparaat. Oplossingen zijn een éénloketfunctie en een medewerker die het initiatief begeleidt. Regel een 'initiatievenmakelaar' of een andere manier van ondersteuning. Zorg ook voor een koppeling van de initiatieven naar college en raad.

3 Burgers hebben invloed op de gemeenteraad

Uiteindelijk is de raad het orgaan dat besluiten neemt. Hij kan wel het vertrouwen en de legitimiteit van zijn besluiten vergroten door participatie mogelijk te maken of zelf participatie te organiseren. De participatieve en representatieve democratie versterken elkaar alleen als de gemeenteraad een actieve rol in het proces speelt. Hierbij een aantal mogelijkheden waarmee de raad aan de slag kan:

- Referendum: door middel van een referendum kunnen burgers gevraagd of ongevraagd beleid corrigeren of de gemeenteraad advies geven. Dit draagt bij aan een politieke cultuur waarin de burger centraal staat.
- Het formele recht op een burgerinitiatief: hiermee kunnen inwoners een onderwerp op de raadsagenda zetten. De gemeente kan inwoners deze mogelijkheid bieden door middel van een gemeentelijke verordening.

- Vergadervormen: de meeste gemeenten hebben de afgelopen periode geëxperimenteerd met vergadervormen. Een goede inrichting van de vergaderstructuur kan het makkelijker maken voor inwoners om deel te nemen aan discussies.
- De raad organiseert zelf participatie: er is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met instrumenten. Denk eens aan een burgerjury, (digitaal) burgerpanel, burgerforum en burgervisitatie.

4 *Verankering burgerparticipatie in de organisatie: procesafspraken vastleggen*

De afspraken (spelregels) voor burgers, raad en college over de manier waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven, moeten worden vastgelegd. Daarvoor is aandacht in het collegeprogramma, in een kadernota burgerparticipatie en het is onderdeel van alle belangrijke beleidsprojecten (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities).

5 *Kwaliteit burgerparticipatie: evaluatie is de standaard*

De kwaliteit van burgerparticipatie moet zijn geborgd, net zoals ander gemeentelijk beleid. Dus als onderdeel van de planning & control-cyclus worden evaluaties standaard uitgevoerd, en vindt toetsing door de gemeenteraad plaats en bewaking door de burgemeester.

6 *Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie*

De burgemeester staat enigszins op afstand van de partijpolitiek en kan zich als onafhankelijke vertrouwenspersoon opstellen. Tevens heeft de burgemeester een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Over de invulling van deze rol kunnen afspraken worden gemaakt in het collegeprogramma.

7 *Open gemeente 2.0*

- De gemeente is open over plannen en documenten die van belang zijn voor de burgers: actieve openbaarheid en toegankelijkheid, ook digitaal.
- Het internet en nieuwe communicatiemiddelen bieden nieuwe mogelijkheden om inwoners te betrekken.

8 *Benadering specifieke doelgroepen*

Bij al deze maatregelen bereikt de gemeente meestal een beperkte groep actieve burgers. Die groep is essentieel om lokale kennis, betrokkenheid en energie te mobiliseren. Maar het is tegelijkertijd belangrijk om apart aandacht te besteden om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

Meer informatie en concrete voorbeelden

Meer informatie over de bouwstenen en links naar voorbeelden vindt u op www.gemeenteraad2010.nl onder de knop 'Bouwstenen voor burgerparticipatie'. Het Instituut voor Publiek en Politiek werkt regelmatig samen met het ministerie van BZK en de VNG.

Kijk ook eens op:

www.publiek-politiek.nl

www.vng.nl/burgerparticipatie

www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten

Uiteraard kunt u altijd contact opnemen met het IPP.

Mail dan naar info@publiek-politiek.nl

of bel met 020-5217600

Colofon

Dit boek is geschreven in opdracht van

het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

maart 2010

Auteurs:

Charlotte Riem Vis

Jeroen Haan

Eduard van Vloten

Eindredactie:

Ina van Diepen

De Beuk Organisatieadvies

www.beuk.nl

Dit is een uitgave van
Cluster Democratie en Burgerschap
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 / 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

© Juni 2010 | 33412 | B-3035-GMD32