

Bijlage behorende bij de Inspraakverordening gemeente Boxmeer 2009

PARTICIPATIELADDER GEMEENTE BOXMEER 2009

Burgerparticipatie

randvoorwaarde voor het verbeteren van de effectiviteit en het vergroten van de legitimiteit van beleid en plannen.

Aanleiding

Het college van burgemeester en wethouders wil de mate van ontevredenheid bij burgers c.q. derdebelanghebbenden reduceren en de mate van begrip voor de genomen besluiten vergroten door het meer klantgericht maken van de gehele organisatie via het optimaliseren van de kernrollen en de bestuurlijke denklijnen. Het college heeft daartoe besloten op 10 juni 2008 bij de vaststelling van de notitie "Klant van de gemeente Boxmeer".

In het verkeer tussen gemeente en burgers kennen we in de meest basale vorm, vier kernrollen:

1. het gemeentebestuur voert de regie;
2. de bestuurder bepaalt;
3. de ambtenaar adviseert en voert uit;
4. de burger-derdebelanghebbende heeft inspraak.

Het college heeft besloten duidelijkheid te verschaffen aan alle betrokkenen over de inhoud van hun rollen en hen daarbij op alle mogelijke manieren te faciliteren. In deze notitie wordt de kernrol van de burger-derdebelanghebbende verder uitgewerkt en wordt het onderwerp "inspraak" in een breder kader geplaatst.

Algemeen belang en specifieke belangen

Het gemeentebestuur werkt in het algemeen belang en zal bij het nemen van besluiten altijd rekening moeten houden met alle specifieke belangen van individuele burgers en groeperingen. Daarbij is het natuurlijk de kunst om te zorgen dat je als gemeente ook daadwerkelijk op de hoogte bent van die specifieke belangen.

De gemeente maakt daarvoor gebruik van inspraakregelingen en allerlei adviescommissies, denktanks, omgevingspanels, klankbordgroepen, wijk- en dorpsraden, etc. Gebleken is dat niet altijd voor iedereen even duidelijk is wat ieders rol daarin is en tot hoever de inspraak strekt.

Participatieladder

Het gemeentebestuur heeft daarom besloten meer structuur in de inspraak aan te brengen door de invoering van de zgn. participatieladder. Deze ladder telt vijf treden en hoe hoger de trede des te groter wordt de inbreng van de burger of de desbetreffende adviesgroep. Het gemeentebestuur bepaalt steeds vooraf welke trede van toepassing is, zodat burgers en adviesgroepen steeds weten welke inbreng zij hebben en hoe het gemeentebestuur daarmee omgaat.

De participatieladder telt de volgende treden:

1. Informeren
Informeren is het (on)gevraagd communiceren van feiten, regels of andere mededelingen door het bestuur aan individuele burgers en groepen van burgers, de zogenaamde actoren. Het bestuur vindt het van belang dat actoren op de hoogte worden gesteld. Kenmerkend voor informeren is de eenzijdige relatie die bestaat tussen het bestuur en actoren. Actoren hebben weinig ruimte in het beleid van het bestuur.
2. Raadplegen
Bij raadplegen wordt actoren om hun mening gevraagd over door het bestuur (voorgenomen) beleid. Het gaat verder dan een eenzijdige relatie zoals bij informeren. Bij

raadplegen is er sprake van een wisselwerking tussen actoren en het bestuur. Het bestuur vraagt actoren om hun mening (of hun reactie) over beleid. Het bestuur kan echter zelf besluiten of ze deze reactie van actoren meeneemt in haar afweging of naast zich neerlegt.

3. Adviseren

Adviseren gaat – net als raadplegen – van een wisselwerking uit, maar gaat hierin 'een trede' verder. De actoren geven advies, of worden om advies gevraagd. Van het bestuur wordt verwacht dat zij dit advies serieus neemt en daar in ieder geval een reactie op geeft.

4. Coproduceren

Bestuur en actoren werken samen, waarbij het bestuur een partner onder de partners is. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Actoren hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoordelijk verschuldigd aan hun eigen organisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen).

5. Meebeslissen

Actoren hebben meer ruimte in het beleidsproces dan het bestuur. Actoren zullen zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen en onderling te verdelen. Actoren hebben zeer grote invloed. Het bestuur opereert op relatieve afstand.

In onderstaand schema is een aantal elementen in het beleidsproces uitgewerkt voor elke trede van de participatieladder:

	1. Informeren	2. Raadplegen	3. Adviseren	4. Coproduceren	5. Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: beleid is grotendeels bepaald door het bestuur	Laat: bestuur laat actoren reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat actoren agenda mee bepalen	Vroeg: bestuur laat actoren agenda mee bepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan actoren
Randvoorwaarden	Staan vast: Door bestuur bepaald	Staan vast: Door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door het bestuur
Mate van input	Geen gelegenheid voor actoren om input te leveren	Het bestuur vraagt input van actoren	Het bestuur vraagt input van actoren, actoren kunnen ook input geven	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag	De input van het bestuur is minimaal. De actoren bepalen dit onderling.
Beleidsprobleem	Staat vast: door het bestuur bepaald.	Staat vrij vast: door het bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol.	Door bestuur en actoren bepaald.	Wordt door actoren bepaald.
Oplossingen	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald.	Worden door actoren bepaald.
Mate van binding aan de uitkomsten	Uitkomsten staan vast, vastgesteld door bestuur	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten van het proces	In principe bindende uitkomsten, bestuur kan afwijken op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur.	Bestuur hoeft uitkomsten niet te bekrachtigen.

Invoering van de participatieladder betekent dat voortaan in elk voorstel dat ter besluitvorming aan de burgemeester, het college of de gemeenteraad wordt voorgelegd, expliciet wordt vermeld welke trede van de participatieladder van toepassing wordt verklaard en waarom is gekozen voor die trede. Daarmee wordt het betrokken bestuursorgaan in staat gesteld af te wegen of het kan

instemmen met de voorgestelde vorm van burgerparticipatie en daarmee neemt het ook een besluit over de mate waarin men zich al dan niet aan de uitkomsten dient te conformeren.

Burgerparticipatie en wettelijke inspraak:

Inspraak op grond van formele (bijvoorbeeld de Wet op de ruimtelijke ordening) of materiële wetgeving (gemeentelijke inspraakverordening) is natuurlijk ook een vorm van burgerparticipatie. Inspraak valt onder trede 2: raadplegen.

Verplichte inspraak dient nadrukkelijk te worden gezien als een vorm van burgerparticipatie en niet als een extra instrument. Dat zou de huidige problemen die burgers bij dubbele inspraak ervaren, niet oplossen. Bovendien gaat het niet om het aantal malen dat burgers inspraak hebben (kwantiteit), het gaat vooral om de kwaliteit van de inspraak.

Voor wettelijk verplichte inspraak gelden de bepalingen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast is in artikel 150 van de Gemeentewet bepaald dat de gemeenteraad een inspraakverordening vaststelt. Mede in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening per 1 juli 2008, de analyses in het kader van het project "Klant van de gemeente Boxmeer" en dit voorstel om tot invoering van de participatieladder over te gaan, zal aan de gemeenteraad in zijn vergadering van 4 september 2008 een voorstel tot wijziging van de inspraakverordening worden voorgelegd.

Burgerparticipatie en adviesgroepen c.a.

De gemeente Boxmeer kent tal van adviesgroepen, klankbordgroepen, denktanks en (gebieds)panels. De invoering van de participatieladder verandert daaraan niets. Sterker nog: al die adviesgroepen passen zondermeer in de participatieladder.

Wel verdient het aanbeveling om nog eens expliciet naar de doelstelling van elke groep te kijken en na te gaan wat de rol van de desbetreffende groep is en welke trede van de participatieladder daarbij past.

Voor nieuwe advies- en klankbordgroepen is het van belang bij de instelling ervan steeds helder te maken welke trede van de participatieladder van toepassing is.

Burgerparticipatie en burgerinitiatief

Het instrument "burgerinitiatief" kennen we binnen de gemeente Boxmeer niet. Het burgerinitiatief houdt in dat een kiesgerechtigde met ondersteuning van een bepaald aantal handtekeningen een onderwerp of een voorstel op de agenda van de gemeenteraad kan plaatsen. Het instrument wordt gezien als de verbindingsschakel tussen de representatieve en de participatieve democratie. Ook hier geldt dat het mede ten doel heeft het draagvlak voor beleid te vergroten.

Sinds de invoering van het dualisme kent een aantal gemeenten het "burgerinitiatief". De toepassing ervan is divers. In sommige gemeenten kan een bepaald onderwerp op de agenda van de raad worden geplaatst, in andere kunnen uitsluitend afgeronde en uitgewerkte voorstellen ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Weer andere kennen beide mogelijkheden.

Het is zeker niet uitgesloten dat instrument "burgerinitiatief" in de (nabije) toekomst ook in de gemeente Boxmeer wordt ingevoerd. Het initiatief daartoe zal van de gemeenteraad moeten komen.

Het "burgerinitiatief" is een vorm van burgerparticipatie en maakt als zodanig onderdeel uit van de participatieladder. Het hangt echter van de inhoud van een vast te stellen verordening af, welke trede van de ladder van toepassing is.

Vervolgstappen

Het uitgangspunt van burgerparticipatie is feitelijk al vastgelegd in het collegeprogramma 2006-2010: (potentiële) belanghebbende partijen worden in staat gesteld hun inbreng te geven voordat beleidsontwikkeling en -uitvoering ter hand worden genomen. Daarbij is ook vastgesteld dat wijk- en dorpsraden een belangrijke partner vormen van de gemeente Boxmeer.

De toepassing van de participatieladder zal zich in de praktijk verder moeten uitwijzen. Wij stellen thans geen lijst vast van onderwerpen, waarop aangegeven wordt welke van de vijf treden van de participatieladder van toepassing is. Door telkens aan het begin van een besluit- en of beleidsvormingsproces expliciet te besluiten welke trede van de participatieladder van toepassing is, zal zo'n "lijst" gaandeweg vanzelf ontstaan. Per 1 januari 2010 kunnen de ervaringen worden geëvalueerd.

Gelet op de rol en de positie van de dorps- en wijkraden verdient het aanbeveling de invoering van de participatieladder expliciet met hen te bespreken en met hen desgewenst nadere afspraken te maken over de toepassing van de participatieladder op een aantal concrete onderwerpen.

De invoering van de participatieladder zal zeker een bijdrage leveren aan het vergroten van het draagvlak bij de burgers. Onderzoek heeft dat ook uitgewezen. Het gaat er wel om dat de participatieladder op de juiste wijze wordt toegepast en dat elk van de betrokkenen daarin de juiste rol neemt en kan nemen. Dat betekent dat er bij voortduring helderheid over ieders rol moet worden verschaft.

Boxmeer, 12 augustus 2008.

Burgemeester en wethouders van Boxmeer,
de secretaris-directeur, de burgemeester,

drs. ir. H.P.M. van de Loo K.W.T. van Soest