

Raadsvergadering 14 september 2017  
Punt Bijlage

**Onderwerp:** Democratisch toetsingskader “Sint-Michielsgestel geeft ruimte aan bewonersinitiatieven!”  
ter vaststelling

**Samenvatting:**

Inwoners ontplooiën steeds vaker initiatieven voor hun leefomgeving, waarbij de gemeente niet of nauwelijks betrokken is. De gemeente juicht dit van harte toe en wil initiatieven graag de ruimte geven. Besluitvorming hierover, vindt meestal plaats door de initiatiefnemers zelf, buiten de gemeente om. Op verzoek van de raad van Sint-Michielsgestel is een toetsingskader ontwikkeld, als hulpmiddel voor de raad bij het beoordelen van initiatieven in de samenleving. Dit vanuit de vraag of de raad een rol heeft bij maatschappelijke initiatieven en welke deze zou kunnen zijn. Het toetsingskader is opgesteld, redenerend vanuit een verantwoordelijkheid die de raad heeft voor het algemeen belang en een democratische gang van zaken in de gemeente. Het is voornamelijk gebaseerd op democratische waarden, die de raad belangrijk vindt bij besluitvorming, ongeacht of deze plaats vindt op het gemeentehuis of in de gemeenschap. Door het belang van democratische waarden bij besluitvorming door initiatiefnemers uit te dragen via het toetsingskader, kan een verbinding worden gelegd tussen de representatieve democratie en initiatieven in de gemeenschap. Het toetsingskader wordt aangeboden ter vaststelling.

**Inleiding: Toename bewonersinitiatieven leidt tot meer autonome besluitvorming**

Er ontstaan steeds meer bewonersinitiatieven. Naast de bestaande representatieve democratie met gekozen volksvertegenwoordigers, ontstaat een meervoudige democratie waarbij burgers zelf oplossingen zoeken voor maatschappelijke kwesties en hierover zelf beslissingen nemen. De besluitvorming over dergelijke grote en kleine maatschappelijke initiatieven vindt steeds vaker plaats door initiatiefnemers in de lokale gemeenschap, in plaats van door de gekozen volksvertegenwoordiging. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid met de term “doe-democratie”. Inwoners wachten niet langer tot de gemeente iets doet aan hun wens of probleem, maar lossen het zelf op. Steeds meer autonome besluitvorming in de gemeenschap is het gevolg.

**Vraagstelling: Toetsingskader als hulpmiddel voor de gemeenteraad**

In 2016 heeft de gemeenteraad een traject doorlopen, gericht op bewustwording van de raad m.b.t. de veranderende rol van de gemeente(raad) bij maatschappelijke ontwikkelingen als doe-democratie en overheidsparticipatie. Daarbij is door het presidium, op voorstel van raadslid Mw. M. Sturkenboom, gevraagd om een algemeen *toetsingskader te formuleren dat voor de raad kan dienen als hulpmiddel bij het beoordelen van maatschappelijke initiatieven*. Dit met het oog op de rol van de raad en het groeiende aantal bewonersinitiatieven in de gemeente.

**Relatie tot het algemeen belang en de rol van de raad**

Ook al gaat het om initiatieven van inwoners, die niet door de gemeenteraad worden behandeld, toch kan de gemeenteraad zich op de hoogte stellen van deze initiatieven en er iets van vinden: de raad heeft immers een verantwoordelijkheid voor het algemeen belang. De raad wil bijvoorbeeld graag weten, of de besluitvorming over het initiatief op een democratische manier verloopt, of het initiatief nadelig kan zijn voor andere inwoners, of in strijd is met de wet. Daarnaast kan de gemeente behulpzaam zijn bij bewonersinitiatieven en ondersteunen met advies en soms met budget. De gemeente ‘faciliteert’ dan een bewonersinitiatief en participeert op die manier in het initiatief. Dit wordt ook wel aangeduid met de term ‘overheidsparticipatie’.

Deze verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het algemeen belang in de gemeente en de soms faciliterende rol van de gemeente bij initiatieven, heeft geleid tot de behoefte aan een toetsingskader bij het kijken naar bewonersinitiatieven. Democratische waarden vormen de belangrijkste uitgangspunten hiervoor. Dit heeft te maken met een verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft voor het algemeen belang en democratische besluitvormingsprocessen, óók als die besluitvorming niet op het gemeentehuis plaatsvindt, maar door initiatiefnemers in de gemeenschap.

### **Gehanteerde uitgangspunten voor het toetsingskader**

In de huidige netwerkdemocratie is vaak sprake van overheidsparticipatie. Hierbij is de gemeente(raad) niet meer vanzelfsprekend de initiatiefnemer en stuurt de gemeenteraad steeds minder vaak op output en steeds meer op het proces. Het gaat er dan als volksvertegenwoordigend orgaan vooral om dat je waarborgen en eisen stelt aan het proces om ervoor te zorgen dat besluitvorming op een goede (democratische) manier verloopt. Dit is ook relevant voor de gemeenteraad als deze kijkt naar bewonersinitiatieven. Ook bij autonome besluitvorming door initiatiefnemers in de gemeenschap is het belangrijk dat rechtsstatelijke kernwaarden zoals rechtszekerheid, transparantie, deliberatie e.d. in acht worden genomen [1].

Voor het beoordelen van democratische processen [2], kan worden gekeken naar diverse democratische waarden [3], die hieronder kort worden beschreven. Het toetsingskader is voor een groot deel hieruit afgeleid.

#### I. Democratische waarden:

##### a. *Inclusie*

selectie en diversiteit: Welke mensen of groepen zijn betrokken en kunnen er mee doen? Worden er mensen uitgesloten?

##### b. *Deliberatie*

Is er voldoende uitwisseling van argumenten, kunnen betrokkenen hun mening kwijt?

##### c. *Transparantie:*

inzicht in het proces, informatie en geldstromen. Is het mogelijk om informatie te krijgen over het initiatief? Heeft iedereen evenveel informatie over de gang van zaken, plannen etc.?

##### d. *Burgerschap:*

Versterken burgerschap: Leidt het initiatief tot meer zeggenschap, betrokkenheid, verantwoordelijkheid bij inwoners? Wordt de gemeenschap hierdoor versterkt of juist de overheid?

##### e. *Macht, invloed:*

Wie bepaalt wat er gebeurt? Wie heeft invloed: wie neemt de besluiten? Welke mensen hebben voordeel van het resultaat of maken winst hierdoor?

##### f. *Efficiëntie en proportionaliteit*

Is het wenselijk om de gemeente bij het initiatief te betrekken en zo ja: waarom? Welke hulp van de gemeente (b.v. budget, advies) is evt. nodig en wordt deze hulp zo klein mogelijk gehouden?

##### g. *Vrijheid van meningsuiting*

Kunnen mensen vrijuit zeggen wat ze van het initiatief vinden (positief, negatief, twijfels)? Kunnen mensen dat via diverse kanalen doen, zodat ze niet per se naar een vergadering hoeven te komen, maar kunnen ze hun mening ook geven per mail, telefoon of sociale media..?

##### h. *Legitimiteit*

- Is het initiatief niet in strijd met de wet? (juridische legitimiteit)
- Is er draagvlak voor het initiatief (democratische legitimiteit), zie inclusie en burgerschap
- Komen de uitkomsten van het initiatief overeen met de verwachtingen? (output legitimiteit)

#### II. Waardendriehoek

Ook wordt wel geredeneerd vanuit de zogenaamde 'waardendriehoek', voor het waarderen van maatschappelijke initiatieven (4), met *drie kernwaarden*. Deze kernwaarden komen grotendeels overeen met de genoemde democratische waarden en het toetsingskader is mede hieruit afgeleid:

a. vanuit de samenleving: *betrokkenheid* (solidariteit, engagement, eigenaarschap)

b. vanuit de overheid: *legitimiteit* (rechtsstaat, grondwet, rechtmatigheid)

c. vanuit de markt: *rendement* (efficiency, effectiviteit)

#### III. Overige uitgangspunten

Andere uitgangspunten voor het opgestelde toetsingskader bewonersinitiatieven zijn:

- a. het algemeen en financieel belang van de gemeente mag niet worden geschaad (denk aan overlast en handhaving, kosten, aanzien gemeente, schoonmaken openbare ruimte)
- b. het toetsingskader moet beknopt zijn en eenvoudig: democratische waarden omzetten in toegankelijk taalgebruik (dus geen vakjargon zoals 'inclusie', 'deliberatie' etc.)
- c. het is bedoeld als hulpmiddel maar niet als lijst met stringente criteria of regels
- d. het organisatiemodel van de gemeentelijke organisatie (met inzet van bijv. wijkmakelaars)

### **Overwegingen bij gebruik van het toetsingskader**

- De aandachtspunten vormen samen 'de bril' waardoor de raadsleden naar bewonersinitiatieven kunnen kijken en fungeren daardoor als toetsingskader en hulpmiddel bij de beoordeling van initiatieven. Het hanteren van een stringent lijstje met criteria, is nadrukkelijk niet de bedoeling.
- De gemeentelijke organisatie kan, o.a. via wijkmakelaars, de waarden uit het toetsingskader uitdragen en meegeven aan mogelijke initiatiefnemers. Hierdoor kunnen deze al vooraan in hun proces, bij de vormgeving van hun initiatief, rekening houden met de waarden die de gemeente(raad) belangrijk vindt, hetgeen ook van belang is bij een evt. verzoek van de initiatiefnemer aan de gemeente om te faciliteren. Het toetsingskader kan aldus fungeren als verbinding tussen de representatieve democratie en lokale de gemeenschap.
- Uitgaand van de democratische waarden uit het toetsingskader, is de beoordeling van de initiatieven door de gemeente(raad) aan de hand van dit instrument in principe a-politiek van aard.
- Het toetsingskader zegt niets over mogelijke interventies die de gemeente(raad) zou kunnen of willen ondernemen, als bij de beoordeling de indruk ontstaat dat één of meerdere waarden uit het toetsingskader tekort wordt gedaan.

### **Van waarden naar interveniëren**

Als de gemeente(raad) bij de beoordeling van een bewonersinitiatief de indruk krijgt dat één of meerdere democratische waarden uit het toetsingskader te weinig aandacht hebben gekregen en er sprake is van 'een democratisch tekort', dan is het denkbaar dat de gemeente(raad) zich geroepen voelt om actie te ondernemen en te interveniëren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen interventies door het college, de organisatie (door bijv. wijkmakelaars) en door raadsleden. Afstemming over interventies is daarom nodig. In de praktijk zullen interventies bij voorkeur plaatsvinden via wijkmakelaars, welke in nauw contact staan met initiatiefnemers. De wens en noodzaak tot interveniëren en de zwaarte van de interventie hangen af van de mate van overheidsparticipatie bij het initiatief en de mate waarin democratische waarden worden geschonden.

Het hanteren van een 'democratisch toetsingskader' bij bewonersinitiatieven is nieuw en in de praktijk nog niet beproefd of uitgekristalliseerd. Daarom worden hier t.a.v. mogelijke interventies nog geen voorbeelden of beproefde methoden beschreven. Het betreft een experimentele nieuwe werkvorm, ontwikkeld vanuit een vraag uit de bestuurspraktijk, in het kader van vernieuwing van de lokale democratie. Als zodanig is deze nader te beschouwen, te evalueren en verder te ontwikkelen.

### **Wat willen wij bereiken?**

1. Een toetsingskader als hulpmiddel voor de gemeenteraad bij het kijken naar en beoordelen van bewonersinitiatieven;
2. Uitdragen d.m.v. het toetsingskader dat de gemeenteraad bewonersinitiatieven belangrijk vindt en wil stimuleren;
3. Uitdragen d.m.v. het toetsingskader dat de gemeenteraad voor zichzelf nadrukkelijk een rol ziet bij bewonersinitiatieven vanuit een verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en democratische besluitvorming in de gemeente, óók als die besluitvorming niet op het gemeentehuis plaatsvindt;
4. Potentiële initiatiefnemers in de gemeente attenderen op aandachtspunten die de gemeenteraad belangrijk vindt bij de vormgeving van initiatieven.
5. Het democratisch toetsingskader als verbindend element tussen de representatieve democratie (besluitvorming op het gemeentehuis) en bewonersinitiatieven (besluitvorming in de gemeenschap), hetgeen leidt tot meer samenhang in en versterking van de meervoudige democratie (5)

### **Wat gaan wij daarvoor doen?**

1. Vaststellen bijgaand democratisch toetsingskader
2. Uitdragen democratisch toetsingskader met behulp van op te stellen communicatieplan (interne en externe communicatie)

**Voorstel van het Presidium:**

Vaststellen democratisch toetsingskader “Sint-Michielsgestel geeft ruimte aan bewonersinitiatieven” en bekendmaken/uitdragen

**Communicatie/interactiviteit**

Het toetsingskader is, n.a.v. vraagstelling vanuit de gemeenteraad, opgesteld door de griffie en besproken in de raads werkgroep Raad in Ontwikkeling (RIO). Vervolgens is het advies van de werkgroep RIO ter instemming en agendering in de gemeenteraad voorgelegd aan het presidium. Tevens is overleg gevoerd met de gemeentesecretaris van Sint-Michielsgestel en wijkmakelaars van Sint-Michielsgestel, waarvan de aandachtspunten door de griffie zijn meegenomen in het overleg met de werkgroep RIO. Overleg met afdeling communicatie m.b.t. interne en externe communicatie.

:

Procedure : Vaststelling van het democratisch toetsingskader door de raad.  
Bekendmaking en uitdragen

Kostendekking :

Sint-Michielsgestel,  
Het presidium van de gemeenteraad,

De voorzitter  
Mr. J.C.M. Pommer

**Bijlagen:**

1. Concept-raadsbesluit.
2. Democratisch toetsingskader

**Ambtelijke coördinatie:**

Afdeling: Griffie  
Behandeld door: Anja Smits, raadsadviseur/plv. griffier  
Tel.: (073) 553 11 35  
a.smits@sint-michielsgestel.nl

**Referenties:**

- [1] J. Gerards, (2017). De donkere kant van de doe-democratie, essay in weekblad Binnenlands Bestuur
- [2] M. van den Berg, (2016). Raadscanvas democratisch proces, Democratic Challenge
- [3] L. de Graaf, L. Schaap, M. Theuns, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur (2016). Raadswerk is maatwerk
- [4] H. Kruiter, A.J. Kruiter en E. Blokker (2015). Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief, Wolters Kluwer
- [5] Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). Op weg naar een meervoudige democratie, VNG

De raad van de gemeente Sint-Michielsgestel;

gelet op het besluit van het presidium van 19 juni 2017;

gelet op een verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft voor het algemeen belang en democratische besluitvorming in de gemeente;

### **B E S L U I T**

het democratisch toetsingskader "Sint-Michielsgestel geeft ruimte aan bewonersinitiatieven"  
vast te stellen.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel in zijn openbare vergadering van  
14 september 2017

De raad voornoemd.

de griffier,

de voorzitter,

N.A. Hoogerbrug-van de Ven

mr. J.C.M. Pommer